

Colección Estudios Sociales

Núm. 25

La formación profesional en España

Hacia la sociedad del conocimiento

Oriol Homs



Obra Social
Fundación "la Caixa"

Edita

Fundación "la Caixa"

Av. Diagonal, 621

08028 Barcelona

ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LA OBRA SOCIAL "LA CAIXA"

COMISIÓN DE OBRAS SOCIALES

Presidente

Isidro Fainé Casas

Vicepresidentes

Salvador Gabarró Serra, Jorge Mercader Miró, Manuel Raventós Negra

Vocales

Marta Domènech Sardà, Javier Godó Muntañola, Inmaculada Juan Franch,
Justo B. Novella Martínez, Magín Pallarès Morgades

Secretario (no consejero)

Alejandro García-Bragado Dalmau

Vicesecretario (no consejero)

Óscar Calderón de Oya

Director General de "la Caixa"

Juan María Nin Génova

Director Ejecutivo de la Obra Social

Jaime Lanaspá Gatnau

PATRONATO DE LA FUNDACIÓN "LA CAIXA"

Presidente de Honor

José Vilarasau Salat

Presidente

Isidro Fainé Casas

Vicepresidentes

Ricardo Fornesa Ribó (vicepresidente 1º), Salvador Gabarró Serra,
Jorge Mercader Miró, Juan María Nin Génova

Patronos

Ramon Balagueró Gañet, M^a Amparo Camarasa Carrasco,
José F. de Conrado y Villalonga, Marta Domènech Sardà, Manuel García Biel,
Javier Godó Muntañola, Inmaculada Juan Franch, Jaime Lanaspá Gatnau,
Juan José López Burniol, Montserrat López Ferreres, Amparo Moraleda Martínez,
Miguel Noguera Planas, Justo B. Novella Martínez, Vicenç Oller Compañ, Magín Pallarès Morgades, Manuel Raventós Negra, Leopoldo Rodés Castañé,
Luis Rojas Marcos, Lucas Tomás Munar, Francisco Tutzó Bennasar,
José Vilarasau Salat, Nuria Esther Villalba Fernández, Josep Francesc Zaragoza Alba

Secretario (no patrón)

Alejandro García-Bragado Dalmau

Vicesecretario (no patrón)

Óscar Calderón de Oya

Director General

Jaime Lanaspá Gatnau

Colección Estudios Sociales

Directora

Rosa M. Molins

Coordinadora

Mònica Badia

Colección Estudios Sociales

Núm. 25

La formación profesional en España Hacia la sociedad del conocimiento

Oriol Homs

Edición electrónica disponible en Internet:
www.laCaixa.es/ObraSocial

ORIOL HOMS

Es el Presidente de la Asociación Catalana de Sociología y Director General de la Fundación Centre d'Iniciatives i Recerques Europees a la Mediterrània (CIREM). Es miembro del Consejo Editorial The European Journal Vocational Training del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP). Ha realizado numerosas investigaciones en el ámbito del mundo del trabajo, la formación y la política social.

© Oriol Homs
© Fundación "la Caixa", 2008

La responsabilidad de las opiniones emitidas en los documentos de esta colección corresponde exclusivamente a sus autores. La Fundación "la Caixa" no se identifica necesariamente con sus opiniones.

Índice

Presentación	5
Introducción	7
I. Una perspectiva histórica	12
1.1. ¿Qué se entiende por formación profesional?	12
1.2. La evolución del concepto de formación profesional	17
1.3. La formación profesional moderna	23
II. El sistema de formación profesional en España	38
2.1. Los textos y los datos básicos	38
2.2. La formación profesional inicial	41
2.3. La formación para el empleo	59
2.4. Las instituciones reguladoras del sistema	77
2.5. La innovación, la evaluación y la coordinación del sistema	84
III. La visión europea de la formación	91
3.1. La política europea de formación	92
3.2. El marco europeo de cualificaciones y los instrumentos para la movilidad	102
3.3. Los efectos sobre los sistemas nacionales	108
IV. La formación y el mercado de trabajo	110
4.1. El mercado de trabajo en España	113
4.2. La gestión de la cualificación y el mercado de trabajo	116
4.3. Las necesidades de cualificación de las empresas	125
V. El aprendizaje de las competencias profesionales	135
5.1. De la cualificación a las competencias	135
5.2. El aprendizaje de las competencias	147

VI. El aprendizaje permanente a lo largo de toda la vida	156
6.1. La adaptación de los sistemas de formación inicial	157
6.2. El reconocimiento y la certificación de los aprendizajes no formales e informales	170

VII. La formación en la sociedad del conocimiento	177
7.1. El papel de la formación en la sociedad del conocimiento	179
7.2. Los impactos en la formación profesional y en la sociedad	192

Conclusiones	199
---------------------	-----

Bibliografía	215
---------------------	-----

Índice de gráficos, tablas y cuadros	224
---	-----

Glosario de acrónimos	226
------------------------------	-----

Presentación

La existencia de un sistema educativo con una calidad suficiente es uno de los elementos clave que define el nivel de bienestar presente en una sociedad y que determina las posibilidades futuras de incrementar el nivel y la extensión de ese bienestar. Entre los diversos elementos que conforman nuestro sistema educativo, la formación profesional adquiere una relevancia especialmente importante en el momento actual, tanto si la contemplamos desde el punto de vista de las personas como desde el punto de vista social y económico.

Desde el punto de vista de las personas, la formación profesional permite encauzar la vocación de una buena parte de los jóvenes y es la encargada de proveerlos de las competencias para desarrollar una profesión y acceder así a un adecuado nivel de vida. También incluye aquellos programas formativos que permiten la actualización de los trabajadores en activo, lo que facilita su promoción, y aquellos dirigidos a los trabajadores desempleados, para aumentar así sus posibilidades de reintegrarse en el mercado laboral.

Desde el punto de vista social y económico, es necesario un buen sistema de formación profesional para que las empresas dispongan de trabajadores cualificados que permitan su supervivencia y progreso en un entorno cada vez más competitivo y global. Un entorno, además, cambiante y en el que elementos como el conocimiento, la tecnología o la innovación son fundamentales y exigen una formación inicial suficientemente especializada y, a la vez, una alta capacidad de aprendizaje que permita extender esa formación a lo largo de toda la vida.

En este estudio, el autor hace un recorrido por la historia de la formación profesional en España para ofrecer un análisis exhaustivo de la situación actual, de los retos a los que se enfrenta y de las dificultades que deberá superar en

un futuro. También se lleva a cabo un diagnóstico sobre la influencia que la Unión Europea ha tenido en nuestro sistema de formación profesional y en qué sentido se trata o no de un sistema homologable al de otros países del entorno. Finalmente se dedica un amplio espacio a analizar el impacto de la sociedad del conocimiento, que supone un cambio en los modelos productivos y de desarrollo, sobre la formación profesional y sobre las nuevas exigencias a las que debe dar respuesta.

Con este nuevo número de la Colección de Estudios Sociales, la Obra Social "la Caixa" pretende aportar datos y argumentos que contribuyan al debate sobre el estado actual y las formas de mejorar la formación profesional en España. Un debate en el que, sin duda, nos jugamos mucho de nuestro futuro.

Jaume Lanaspa Gatnau

Director Ejecutivo de la Obra Social
"la Caixa" y Director General
de la Fundación "la Caixa"

Barcelona, enero 2009

Introducción

La formación profesional es considerada, de forma prácticamente unánime, como uno de los temas de gran trascendencia para el futuro profesional de los individuos, la competitividad de las empresas y el desarrollo de los países. No obstante, hay que reconocer también que los esfuerzos en este ámbito siempre son insuficientes. Hablar sobre la importancia de la formación profesional para atribuirle la solución a todo tipo de problemas constituye uno de los tópicos empleados con más frecuencia. Parece que todo se puede resolver a través de la formación profesional.

En realidad, ni tanto ni tan poco. El concepto de formación profesional tiene una doble vertiente. Por un lado, el concepto designa a una parte del sistema de formación a través del cual cada país organiza las actividades dedicadas a cubrir las necesidades formativas de la población y de las empresas en relación con el trabajo. Por otra lado, la formación profesional también es un concepto más genérico que forma parte del bagaje cultural de cada país, y que está asociado a la trayectoria profesional de los individuos y al funcionamiento de las empresas.

Formarse profesionalmente es una de las aspiraciones de todo individuo con el fin de conseguir situarse en el mercado de trabajo con una identidad propia, para así obtener rentas más elevadas que le faciliten acceder a un determinado estatus social. Lo mismo ocurre con las empresas, que desean disponer de una mano de obra profesional que domine su oficio o profesión y que resuelva adecuadamente todas las incidencias de la producción de mercancías o servicios. La formación profesional es la puerta privilegiada para acceder a la identidad profesional. En términos generales, y hablando desde un punto de vista profesional, un individuo es aquello para lo que se ha formado (Iribarne, 1993).

El aprendizaje es uno de los factores de movilización de voluntades humanas más potente en la historia. El *homo sapiens* posee una tendencia natural a conocer nuevos mundos (a investigar y a probar cosas nuevas), y esta tendencia innata a aprender también se aplica en el ámbito del trabajo, que es el propio de la formación profesional. La formación es una de las principales formas con que se han dotado las sociedades modernas para organizar los aprendizajes y para traspasar y difundir aquellos conocimientos y habilidades que forman parte del bagaje cultural y tecnológico acumulado por una determinada sociedad. La existencia de esta acumulación de conocimiento organizado que se traspasa y se difunde es uno de los factores que explica el salto inmenso de crecimiento de la productividad humana del trabajo a lo largo de la historia. Otra cuestión es si la organización del trabajo y de la sociedad facilitan las capacidades de aprendizaje de las personas. Los sistemas de formación profesional, además de orientar a las personas hacia las necesidades del mundo laboral, tienen la misión de canalizar, favorecer y potenciar tanto su capacidad de aprendizaje como el interés en la adquisición de estos conocimientos.

El contraste entre estos dos aspectos, entre sistemas de formación y capacidades humanas de aprendizaje, genera una ambigüedad muy extendida entre aspiraciones y frustraciones, entre deseos y realidad. La formación profesional es percibida como el gran potencial de desarrollo de personas, empresas y países, y al mismo tiempo se le atribuye el origen de todas las frustraciones ante las limitaciones para alcanzar este desarrollo.

Mantener viva la aspiración tanto de la población, de promocionarse en el terreno profesional a través de la formación, como de las empresas, de mejorar su eficiencia a partir de una mejor cualificación de su personal, es una de las condiciones para que un país avance. De hecho, todos los países desarrollados, en una u otra manera, han invertido grandes presupuestos en el desarrollo de sofisticados sistemas de formación y trabajan para mejorar su eficacia (OCDE, 2008a).

Así pues, sin caer en demagogias fáciles, es recomendable que se hable de la formación profesional, pero mucho más importante es que se empleen esfuerzos y recursos. El buen funcionamiento de las economías y de las sociedades depende, en gran parte, de este esfuerzo.

Sin embargo, además de hablar y actuar, también sería conveniente conocer la formación profesional. La formación profesional es un ámbito de gran com-

plejidad, porque tiene que permitir que confluyan las voluntades de una gran diversidad de actores e instituciones, en mucha mayor medida que en ningún otro sector de los sistemas educativos. A caballo del sistema de educación, el mercado de trabajo y el sistema productivo, la formación profesional aglutina tensiones, aspiraciones, decisiones, contradicciones y tendencias de gran variabilidad que exigen una gran capacidad de síntesis y de información para conseguir entender sus principales características y su evolución de futuro. Además, este conocimiento es imprescindible para poder fundamentar cualquier intervención dirigida a mejorar el sistema de formación profesional.

El presente trabajo está dedicado a esta tarea de análisis. El objetivo principal es tratar de aclarar conceptos, examinar el funcionamiento del sistema de formación profesional en España y los retos a los cuales se enfrenta, y aportar argumentos que faciliten la reflexión y la intervención para todas aquellas personas e instituciones interesadas o comprometidas con el tema.

El análisis que se llevará a cabo sobre la situación de la formación profesional en España gira en torno a los siguientes ejes básicos:

- El retraso en el desarrollo del sistema de formación hasta que la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE) del año 1990 pone las bases de una formación profesional inicial moderna, que irá ganando prestigio y eficacia hasta la actualidad.
- La influencia de la visión europea de la formación sobre la evolución del sistema de formación a partir de la entrada de España en la Unión Europea.
- Las tensiones que genera la dificultad de cerrar el proceso de descentralización del sistema de formación y sus posibles efectos en la evolución futura.
- Los requerimientos de la sociedad del conocimiento, que exigen un proceso acelerado de reformas en el que cooperen todos los agentes implicados.

Empleando el lenguaje más sencillo posible se ha intentado sintetizar la información disponible y los análisis y opiniones de los expertos en la materia. Asimismo, se han priorizado todos los aspectos que aportan una visión global y completa del conjunto del sistema de formación, y se ha evitado incluir debates de tipo más académico entre las diferentes formas de concebir las cuestiones más controvertidas. Las referencias bibliográficas permitirán al lector

adentrarse en el conocimiento más profundo de un tema no exento de complejidades pero, al mismo tiempo, atractivo para todos aquellos a quienes les apasiona saber cómo las sociedades organizan las capacidades del aprendizaje humano en relación con su vida profesional.

En consecuencia, este trabajo está dirigido no sólo a especialistas, sino a un público mucho más amplio, compuesto por todas aquellas personas interesadas en entender cómo funciona la formación profesional en España, cómo se ha llegado a la situación actual, qué influencia ha tenido Europa en el desarrollo del sistema español, qué relación hay entre la formación profesional y el sistema productivo, cómo están evolucionando los sistemas formativos y cuáles son las expectativas de la formación en la sociedad del conocimiento. En concreto, este último punto plantea retos especialmente interesantes. El desarrollo de la sociedad del conocimiento requerirá que toda la población pueda acceder de forma constante a los servicios de formación con el fin de actualizar, reciclar o especializar sus competencias. Los sistemas de formación de los países desarrollados, heredados del siglo XX, todavía están muy estructurados en torno a la formación inicial, y su transformación para adaptarse a las necesidades de una sociedad cada vez más compleja es hoy objeto de debates y controversias (Lipinska, 2007).

El trabajo está dividido en tres grandes partes. Los tres primeros capítulos se dedican a describir y a explicar el funcionamiento del sistema de formación en España en todas sus dimensiones. Esta parte incluye una breve visión histórica de las principales etapas de su evolución y la incorporación de la dimensión europea, con el objeto de entender cómo se ha ido configurando la situación actual.

El capítulo I empieza explicando brevemente los principales conceptos que se utilizarán en el trabajo con el fin de facilitar la comprensión. Posteriormente, se pasa a analizar cómo ha evolucionado históricamente el concepto de formación profesional y cómo se ha formulado su visión moderna actual.

El capítulo II, que describe el sistema vigente de formación profesional, recoge la división en sus dos grandes subsistemas de acuerdo con la terminología más reciente: la formación inicial y la formación para la ocupación. Para un apartado posterior se deja la descripción de las entidades y organismos reguladores de todo el sistema.

La aportación europea a la formación en España queda descrita en el capítulo III, en el que se detalla en toda su amplitud la política europea de formación, y se dedica un apartado entero a presentar el marco europeo de cualificación dada su importancia para el sistema español y también por sus consecuencias prácticas para la libre circulación de profesionales en Europa.

Los capítulos IV y V analizan la relación del sistema de formación con el mercado de trabajo, una relación que constituye la identidad fundamental del sistema de formación. El capítulo IV, que aborda el grado de adecuación del sistema de formación a las necesidades de las empresas, analiza el modo con que se ha configurado en España el concepto de la cualificación y cómo se produce una adaptación mutua entre las demandas de cualificación de las empresas y las ofertas del sistema formativo, en un contexto muy convulso del mercado de trabajo.

El capítulo V analiza el enfoque de las competencias y su importancia en la transformación reciente de todos los sistemas formativos para lograr una mejor adaptación a los nuevos retos de las necesidades del mercado de trabajo.

Y, finalmente, los dos últimos capítulos se dedican a analizar el futuro de la formación profesional: el VI aborda la evolución hacia un sistema abierto a la formación a lo largo de toda la vida de las personas mientras que el VII ofrece una previsión acerca de la función de la formación en la naciente sociedad del conocimiento. En el capítulo VI se dedica todo un apartado a explicar la evolución más reciente en el ámbito del reconocimiento y acreditación de la experiencia profesional, uno de los temas más innovadores en el campo de la formación profesional.

Para acabar, se dedica un capítulo a resumir las principales conclusiones del trabajo y a exponer una serie de consideraciones y propuestas sobre cómo se podrían afrontar los principales retos del sistema de formación profesional en España.

El momento es el apropiado. En España, como en casi todo el mundo, aunque en circunstancias diferentes, se está viviendo un proceso de cambio profundo en los sistemas de formación profesional, obligados a afrontar los nuevos retos de las rápidas transformaciones tecnológicas, económicas, sociales y culturales con que se ha iniciado el siglo XXI.

I. Una perspectiva histórica

El sistema de formación profesional español se ha consolidado con una concepción moderna hace pocas décadas. No fue hasta la aplicación de la Ley Orgánica General del Sistema Educativo, conocida como la LOGSE (LOGSE, 1990), a mediados de la década de los noventa, cuando se pusieron las bases de un sistema moderno de formación profesional. Así pues, tanto el propio sistema como las imágenes y las vivencias que la población tiene sobre la formación profesional son todavía muy deudoras de su evolución en épocas anteriores. Parece pues adecuado iniciar al lector en las fases que ha seguido la evolución del sistema y explicar en qué medida los hechos históricos todavía están condicionando el presente.

Antes de entrar en este breve análisis histórico, y con el fin de facilitar la comprensión de los conceptos básicos que se utilizan en el texto, se empezará este capítulo con un apartado dedicado a acotar el concepto de la formación profesional.

1.1. ¿Qué se entiende por formación profesional?

El lector habrá comprobado que hasta ahora se han utilizado diferentes conceptos, aparentemente similares, para hablar de la temática de este libro: «formación» y «formación profesional». Con el fin de evitar confusiones, se dedicarán unas líneas a aclarar conceptos que, como éstos y otros que irán incorporándose en el texto, permitirán comprender mejor los detalles y los diferentes elementos que componen el sistema de formación (Tissot, 2004).

En primer lugar, hay que distinguir entre educación y formación, conceptos que muy a menudo se utilizan de forma indistinta pero que en el ámbito es-

pecializado tienen significados diferenciados. La educación hace referencia al objetivo prioritario de desarrollar las capacidades de aprendizaje y de conocimiento generales del individuo. Una persona se educa cuando va adquiriendo las capacidades instrumentales para conocer e interpretar su entorno. Básicamente, la educación ofrece al individuo respuestas a los «por qué» de su vida, del mundo y de la sociedad en la que vive. En cambio, la formación es más específica, prepara a los individuos prioritariamente para adquirir competencias destinadas al desarrollo de su vida profesional en un sentido amplio, no sólo laboral. En un sentido básico, la formación ofrece respuestas al «cómo» (Bruno, 1991). Dicho de forma más breve, la educación tiende a desarrollar el «saber» y la formación el «saber hacer».

Ambos conceptos no son antagónicos, sino muy a menudo complementarios y difíciles de distinguir. Evidentemente, en la educación de una persona también se adquieren conocimientos prácticos directamente aplicables en la vida profesional y, al contrario, la formación también amplía las capacidades genéricas de aprendizaje de una persona. En cambio, la educación y la formación se diferencian en relación con sus objetivos finales y, sobre todo, por una característica: la educación no caduca. Esta distinción resulta muy útil para comprender el mundo de la formación profesional. El desarrollo, a través de la educación, de nuestra capacidad de aprender estructura de tal forma nuestro intelecto que los aprendizajes asociados tienen un efecto prácticamente para toda la vida.

Determinados aprendizajes pueden olvidarse, pero la organización de la capacidad de aprender perdura en el tiempo. En cambio, las competencias adquiridas a través de la formación, si no se practican se oxidan y se vuelven obsoletas. Esta distinción, más la disparidad de sus objetivos, obliga a tratar la educación de forma diferenciada con respecto a la formación.

Por lo tanto, cuando se habla de formación se hace referencia a todos aquellos elementos orientados a dotar a las personas de competencias útiles para su vida profesional en sentido amplio, de forma autónoma de los elementos destinados al desarrollo de sus capacidades genéricas de aprendizaje (Tissot, 2004).

Siguiendo con el intento de aclarar conceptos, también se tiene que establecer una diferencia entre formación y formación profesional (Tissot, 2004). Se

entiende por formación profesional aquella formación dirigida directamente al desarrollo de una profesión o un oficio determinado. En cambio, se utiliza el concepto más amplio de formación para designar todos los aprendizajes específicos que una persona puede adquirir a lo largo de su vida, que, aunque no estén directamente relacionados con el ejercicio de una profesión, tienen que ver con competencias que existen en el mundo laboral. Por ejemplo, el aprendizaje de técnicas de cocina para una persona que no quiere ser cocinero pero que quiere mejorar su capacidad para elaborar comidas para él o para su familia o amigos, o una persona que aprende jardinería para cuidar su jardín.

A menudo, se ha asimilado la formación, y sobre todo la formación profesional, a la formación técnica o al aprendizaje de oficios o profesiones del sector industrial. En la actualidad, esta distinción ya no es útil, ya que la industria no es el sector económico más importante y los servicios han tomado el relevo, generando muchas profesiones nuevas que no tienen una base industrial ni técnica en sentido estricto. Todo oficio o profesión comporta unas técnicas entendidas como metodologías necesarias para desarrollar las tareas de la profesión. Así, se puede hablar de las técnicas médicas o de técnicas de trabajo social o de técnicas comerciales, pero estas técnicas no tienen nada que ver con las de carácter industrial. Hoy en día, la formación profesional está más orientada a los servicios que a la industria.

En este punto hay que introducir otro matiz: en cada país, la formación profesional sigue un modelo organizativo peculiar. Así, desde el bachillerato profesional o tecnológico, hasta los cursos de tipo más ocupacional existe una amplia gama de programas que reciben diferentes nombres, como educación técnica o profesional, formación para el trabajo u ocupacional, formación profesional, etc. La variación entre los diferentes programas depende de su carácter más o menos profesionalizador, de los requisitos de entrada, de su relación con la enseñanza general o sus objetivos con respecto a la inserción en el mercado de trabajo (Refernet, 2007).

Los especialistas dudan entre situar algunos de estos programas en el ámbito de la educación o bien en el de la formación profesional. Hoy, se tiende por lo general a utilizar un concepto amplio que englobe prácticamente a todos los programas que tienen un objetivo profesionalizador. El lector no debe sorprenderse si ve en algunos casos que se habla de «educación y formación técnico-profesional» para englobar tanto la educación técnico-profesional como

la formación profesional y, en cambio, en otras ocasiones, ambos conceptos se presentan por separado, considerando mejor al primero dentro del campo de la educación y al segundo en el de la formación profesional.

Lo mismo sucede con las educaciones técnicas superiores cortas o la educación superior profesional corta (Mazeran, 2007). Estos programas nacen en los años sesenta en los países desarrollados, para afrontar las necesidades tecnológicas de las empresas ante el cambio técnico y organizativo. Se trata de formar a los mandos intermedios entre trabajadores cualificados e ingenieros, unos puestos que exigen ya no simplemente una experiencia práctica, sino también una sólida formación técnica y una cultura científica que no puede ser aprendida mediante la experiencia.

Estos programas formativos suelen otorgar el título de técnicos superiores, aunque hay diferencias entre países. En algunos países forman parte de los estudios universitarios, como podría ser el caso de algunas diplomaturas en España, mientras que en otros son considerados como una formación profesional superior, por ejemplo en Holanda.

En ocasiones, las fronteras de la formación profesional se diluyen. Tradicionalmente, el concepto se limitaba a las formaciones de carácter profesionalizador en las etapas de la educación secundaria, pero hoy se tiende a ampliarlo a la formación profesional superior y se utiliza el término de educación y formación técnico-profesional, en inglés las siglas TVET (Technical and Vocational Education Training), con el fin de evitar los problemas de clasificación comentados.

También en el ámbito de la formación profesional se puede distinguir entre formación profesional inicial y formación profesional continua o permanente. La primera designa aquella formación que cursa una persona para iniciarse en un oficio o profesión, normalmente en los años de juventud. En cambio, se entiende por formación profesional continua la formación posterior para ampliar, especializar o reciclar las competencias que una persona ejerce en su vida profesional. El concepto permanente o continua no quiere decir, como se podría interpretar literalmente, que una persona está continuamente formándose en un curso que no acaba nunca, sino que en diferentes etapas de su vida sigue actividades formativas para una puesta al día renovada (Tissot, 2004).

La misma distinción se podría aplicar en la formación desde una perspectiva más genérica o también en el ámbito de la educación. Así, también se habla de formación inicial o formación continua y de educación inicial o educación permanente.

Finalmente, y para no cansar al lector con más distinciones semánticas, también hay que diferenciar entre la formación formal, la no formal y la informal, según la manera y las intenciones en la organización de los aprendizajes (Bjornavold, 2000). Se habla de **formación formal** cuando la actividad formativa está organizada por un centro educativo en lo que concierne a sus objetivos y recursos, y finaliza con un reconocimiento y acreditación de las competencias adquiridas a través de un diploma o certificado.

En cambio, se habla de **formación no formal** cuando no existe este reconocimiento de las competencias adquiridas y, aunque la actividad esté organizada, tampoco se pretende directamente la formación de una persona. Este sería el caso, por ejemplo, de una conferencia o un grupo de trabajo en una empresa. Seguramente, el individuo que asiste a estas actividades pretende aprender cosas, pero la finalidad prioritaria de estas actividades no es la formación. Y por último, la **formación informal** es la adquirida por un individuo a través de la participación en las actividades de la vida cotidiana, es decir, trabajando y participando en actividades sociales y deportivas, o relacionándose con los demás.

Más adelante se verá la importancia de estos conceptos y los retos que los sistemas de formación están afrontando para incluir tanto la formación no formal como la informal en sus mecanismos de funcionamiento, cuestión clave para desarrollar estos sistemas formativos en las sociedades del conocimiento.

Una vez aclarados estos conceptos elementales, se puede entrar a analizar cómo se ha construido en España el concepto moderno de formación profesional. En la actualidad, el sistema engloba todas las actividades formativas dirigidas al desarrollo de competencias profesionales, ya sea mediante la formación inicial o a través de la continua. En el caso de España, este sistema está dominado por la formación profesional, y concretamente por la formación profesional formal, a pesar de los intentos de integrar en el sistema las formaciones de tipo no formal o informal, como se verá más adelante.

1.2. La evolución del concepto de formación profesional

A lo largo de la historia, cada sistema productivo ha organizado la manera de adquirir las capacidades productivas de su fuerza de trabajo. La clásica formación profesional de los gremios medievales extendida por toda Europa, con una homogeneidad que hoy ya desearían los responsables de la Comisión Europea, se hundió con el desarrollo de la revolución industrial y con la abolición de las rígidas normas que regulaban la producción artesana.

De la explosión industrial del siglo XIX surgieron diferentes modelos de formación que se fueron consolidando durante la primera mitad del siglo XX y que han configurado los actuales sistemas de formación profesional. Algunos autores (Greinert, 2004) sintetizan estos modelos en tres: el modelo liberal de mercado inglés, el modelo francés de regulación por el Estado y el modelo corporativo y dual alemán. En el cuadro 1.1 se pueden ver las características principales de cada uno de los tres modelos clásicos. Hoy estos modelos han evolucionado. Aunque cada país presenta características combinadas de varios de ellos, estos modelos todavía son útiles para diferenciar una tipología de sistemas de formación profesional. Como se verá más adelante, el sistema español se clasificaría inicialmente en el modelo de regulación estatal con respecto a la formación inicial, aunque con algunos elementos del modelo dual. En cambio, en lo que respecta a la formación para la ocupación, se parece más al modelo liberal, con elementos del modelo regulado por parte del Estado.

Los tres tipos de sistemas desarrollaron mecanismos para formar la mano de obra que la nascente industria necesitaba, basándose en los nuevos conceptos de profesionalización que el sistema industrial fue imponiendo como consecuencia del nacimiento de la producción en masa de tipo mecánico. Los nuevos oficios industriales requerían un largo aprendizaje para el dominio de las condiciones de producción en una relación hombre-máquina que todavía tenía mucho de manual y para la que se requerían unas habilidades manuales determinadas por parte de trabajadores con un nivel de educación general muy elemental.

La generalización de la tecnología eléctrica en la producción y, sobre todo, la aplicación de la electrónica a partir de la segunda mitad del siglo XX revolucionaron toda la producción industrial y propulsaron un crecimiento industrial y económico sin precedentes en Europa y en los países desarrollados.

CUADRO 1.1

Los modelos clásicos de formación profesional

	MODELO LIBERAL DE MERCADO: GRAN BRETAÑA	MODELO REGULADO POR EL ESTADO: FRANCIA	MODELO CORPORATIVO DUAL: ALEMANIA
¿Quién determina la organización de la formación profesional?	La organización se negocia «en el mercado» entre representantes de los trabajadores, los directivos empresariales y los proveedores de formación profesional.	El Estado.	Cámaras de oficios, artesanos y comercio reguladas de forma estatal y organizadas por sectores profesionales.
¿Dónde se realiza la formación profesional?	Hay muchas opciones: en las escuelas, en las empresas, simultáneamente en escuelas y en empresas, por vía electrónica...	En escuelas especiales denominadas «escuelas profesionales».	La formación alterna según un calendario fijo entre las empresas y las escuelas profesionales.
¿Quién determina los contenidos de la formación profesional?	O bien el mercado, o bien las empresas individuales, en función de las necesidades. Los contenidos no están preestablecidos.	El Estado (con los agentes sociales). La formación no intenta prioritariamente reflejar las prácticas reales en la empresa: tiende mejor hacia conocimientos generales y teóricos.	La decisión corresponde conjuntamente a empresarios, sindicatos y al Estado.
¿Quién paga la formación profesional?	Por regla general, quien recibe la formación profesional es quien tiene que pagarla. Algunas empresas financian algunos cursos que imparten ellas mismas.	El Estado recauda una tasa formativa de las empresas y financia con ella la formación profesional, pero sólo para un número determinado de solicitantes cada año.	Las empresas financian la formación impartida dentro de la empresa, y pueden desgravar fiscalmente sus costes. Los aprendices reciben un importe establecido por contrato. Las escuelas profesionales están financiadas por el Estado.
¿Qué calificación se obtiene al final de la formación profesional y qué oportunidades abren en el mercado de trabajo?	No hay supervisión de la formación ni exámenes finales acreditados en la escuela nacional.	La formación produce certificados estatales que capacitan a los mejores titulados para acceder a cursos superiores.	Las calificaciones acreditan a escala nacional a los titulados para trabajar en la profesión correspondiente y para acceder a cursos superiores.

Fuente: *Revista Formación Profesional*, nº 32, CEDEFOP, 2004

Esto también provocó un cambio en profundidad en la organización de la producción y en los conceptos de cualificación (Touraine, 1955), basados hasta entonces en los oficios y las profesiones industriales clásicas (Friedmann, 1974). La expansión industrial y económica de la segunda mitad del siglo xx, fundamentada en la automatización electrónica, necesitaba mucha más mano de obra cualificada, aunque con una cualificación diferente: era la época del trabajador especialista, mucho más flexible, con una relación con la máquina más subordinada y automatizada (Sánchez, 1976). En aquella época, esta relación se interpretó como desprovista de cualificación en comparación con la preparación demostrada en los oficios y profesiones industriales de la época inmediatamente anterior (Bravermann, 1974). Es en este período, en los inicios de los años setenta, cuando los principales países europeos construyen sus sistemas de formación tal como se conocen hoy en día.

La expansión de las nuevas tecnologías de la información, especialmente la informática, ha vuelto a revolucionar las formas de producción y ha puesto en crisis los sistemas de formación que se habían construido en los años setenta (Altmann, 1982). En la actualidad, la formación profesional en toda Europa está viviendo un proceso de reflexión y de cambio para adaptarse a los nuevos retos de una economía postindustrial (Boyer, 1998), progresivamente globalizada que se adentra en la llamada «sociedad del conocimiento» (Druker, 2003).

Estas fases descritas muy sintéticamente también han marcado la evolución de la formación profesional en España, pero con unas características propias dado el contexto político y económico del país (Merino, 2005).

La debilidad de los inicios de la industrialización española, muy concentrada en el País Vasco y Cataluña, y las turbulencias políticas y sociales del siglo xix no permitieron el desarrollo de un sistema de formación profesional propiamente dicho. Las escasas empresas industriales de la época aprendieron a construir «en casa» la cualificación que necesitaban, sin una contribución significativa ni del Estado, como en el modelo francés, ni de las organizaciones corporativas empresariales (gremios y cámaras) como en el modelo alemán. Este modelo de autoorganización de la cualificación por parte de la empresa ha marcado toda la evolución de la formación profesional y todavía tiene un fuerte arraigo en la actualidad.

Los pocos centros que impartían formación eran instituciones benévolas, dedicadas a la promoción de los obreros, o de carácter religioso, que seguían la doctrina social de la Iglesia católica. Fuera de estas instituciones, en España los escasos ejemplos de actividades formativas se concentraban sobre todo en el País Vasco y Cataluña, como por ejemplo las iniciativas por parte de alguna gran empresa para crear escuelas profesionales para sus aprendices, la creación a finales del siglo XIX e inicios del XX de las primeras escuelas de formación profesional pública (Escuela del Trabajo en Barcelona, en 1913) o la colaboración con algún gremio. Este carácter privado y benéfico ha marcado la percepción de la formación profesional como una educación para las clases populares y pobres, más que como una necesidad del sistema productivo para dotarse de la mano de obra cualificada que necesitaba.

Después de algunos intentos a principios de siglo XX, no es hasta 1955 en que, con la llamada Ley Industrial, se diseña una formación profesional industrial completa bajo los conceptos del modelo de Estado nacional-sindicalista del régimen franquista (Martínez Usarralde, 2002). La organización sindical vertical del régimen y la Iglesia católica desempeñarán un papel muy importante en la configuración de un sistema de formación que pretende una doble finalidad: integrar a los trabajadores en el sistema franquista, ante las primeras huelgas organizadas por los obreros, y suministrar aprendices cualificados a la incipiente industria promovida por el franquismo. En aquella época, la oferta formativa se estructuraba en tres niveles: el «preaprendizaje» (dos años), la «oficialía» (tres años) y la «maestría» (dos años), orientados a ofrecer un sistema de formación paralelo para los trabajadores.

Sin embargo, no será hasta el año 1963 cuando se aplicará el nuevo modelo, aunque con poca financiación estatal. Así, la nueva formación profesional quedó en manos de las órdenes religiosas, el sindicato vertical y las grandes empresas que, necesitadas de mano de obra cualificada, crean sus propias escuelas de aprendices. Se trataba de una formación larga, bastante práctica, de tipo integral, que combinaba materias técnicas con otros temas generales para promover el desarrollo personal, estructurando toda la carrera de un obrero. En un país con unos niveles bajísimos de educación, sin prácticamente tradición de formación profesional y con una industria en plena expansión en los años sesenta, este modelo de formación profesional fue rápidamente reconocido por las empresas y valorado por la población. La formación profesional

ofrecía una esperanza de promoción, aunque minoritaria, para los hijos de los trabajadores y facilitaba una formación orientada hacia el trabajo y al mismo tiempo educadora. De hecho, hasta hace pocas décadas, la mayoría de los mandos intermedios de las empresas o los pequeños empresarios de talleres industriales provenían de las generaciones que siguieron esta formación profesional industrial.

La repercusión del nuevo modelo fue tan profunda que la concepción de la formación profesional, centrada en el sector industrial como carrera alternativa a la educación general para los hijos de los trabajadores, ha sido dominante durante toda la segunda mitad del siglo xx.

En aquellos años, en Europa y desde organismos como la OCDE, ya empezaba a ponerse en duda la utilidad de una concepción de la formación profesional de larga duración, como carrera alternativa para la formación de los trabajadores. Las necesidades de cualificación de la producción automatizada pasaban por otras coordenadas (Homs, 1979).

La Ley General de Educación de 1970 (Ley General de Educación, 1970) intentó recoger las nuevas corrientes europeas y propuso la renovación del modelo de formación profesional vigente. En sus planteamientos iniciales presentados en el Libro Blanco de 1969 (MEC, 1969), se incorporaba el nuevo concepto de formación profesional que en aquellos momentos ya estaba en boga en Europa. La formación profesional no debía tener la función de carrera alternativa para los trabajadores, sino que tenía que constituir las pasarelas necesarias con el fin de preparar a los jóvenes que salían en diferentes niveles del sistema educativo para incorporarse al mercado de trabajo con una formación especializada y adaptada a las necesidades de las empresas.

El «boom» económico de los años sesenta había ampliado las bases industriales de la economía española además de crear un sector de servicios que empezaba a despuntar como clave en la economía. Se necesitaba una mano de obra con niveles más altos de educación general y con una formación profesional mucho más flexible. La Ley propuso tres pasarelas: la FPI, obligatoria para aquellos que no obtuvieran el Graduado Escolar, la FP II, al finalizar el BUP, y la FP III, que no llegó nunca a materializarse. La prioridad en aquellos momentos no era la formación profesional, sino generalizar la educación primaria y alargar la escolarización incorporando algunos elementos de profesionalización básica. La Ley de 1970 se centró en estos últimos aspectos.

Pero esta concepción adelantada a su tiempo chocó de frente con los intereses de los sectores que más influencia tenían en el antiguo modelo de formación profesional industrial. En el debate parlamentario sobre la Ley, todavía durante el régimen franquista, los sectores próximos a la Iglesia y los sindicatos verticales consiguieron reorientar las propuestas iniciales con el fin de mantener la estructura de carrera paralela para los sectores poco favorecidos, intelectual o económicamente, de la sociedad, sobre los cuales pretendían mantener su influencia. Las pasarelas se convirtieron en una vía secundaria, tal y como había sido hasta ese momento.

El resultado fue una superposición de modelos llenos de contradicciones que dificultaron su despliegue posterior. Éste no se produjo de forma plena hasta 1976, año en el que ya empezaban a sentirse los efectos de la primera crisis petrolera de los años setenta. La escasa financiación de la Ley, las resistencias a la reforma y la debilidad política de un régimen que se estaba tambaleando ocasionaron una aplicación caótica de la Ley en el ámbito de la formación profesional, con constantes retrasos y rectificaciones.

A esta situación se sumaron algunas medidas polémicas de la Ley, como por ejemplo la doble titulación al finalizar la EGB y la obligación, para los que no obtenían al Graduado Escolar, de continuar sus estudios con la formación profesional de primer grado. Como resultado, el desprestigio de la formación profesional se extendió rápidamente, sobre todo en los primeros niveles, a pesar del gran número de alumnos que accedieron a algún tipo de formación profesionalizadora.

En aquellos mismos momentos, en Francia y en Alemania se estaban llevando a cabo las reformas para consolidar los sistemas modernos de formación profesional, después de un largo período de vigencia de la formación profesional clásica durante toda la época de expansión económica de los años sesenta (Maurice, 1982). La formación profesional clásica se había integrado como un elemento clave de las políticas de los Estados del bienestar desarrolladas después de la Segunda Guerra Mundial, ofreciendo una vía de promoción social a una clase trabajadora que, desde un punto de vista político, social y económico, disfrutó de unos de los períodos de mayor bienestar de toda la historia.

En aquellos años, el trabajo y los trabajadores todavía eran un valor central en las sociedades del bienestar europeas, y la cualificación constituía el mecanismo para valorar el trabajo y mejorar la competitividad de sus economías. Sobre

esta experiencia positiva del binomio prestigioso cualificación-formación profesional se construyeron los sistemas modernos de formación en Europa.

En España, sin embargo, la formación profesional industrial clásica no contó con el tiempo suficiente para consolidarse y, aunque también coincidió con un período de expansión económica y de promoción social de los trabajadores, la falta de libertad, un Estado del bienestar prácticamente inexistente, con poca inversión en políticas sociales, y unas organizaciones empresariales y sindicales controladas políticamente por el régimen e incapaces de poder desempeñar un papel vertebrador de las relaciones laborales, no contribuyeron al desarrollo de la formación profesional. La reforma de la Ley General de Educación quedó a medias y fue mal aplicada. En aquellas condiciones difícilmente se podían consolidar los nuevos conceptos de la formación-cualificación.

A pesar de todo, la Ley General de Educación de 1970 aportó dos elementos importantes para la formación profesional. En primer lugar, integró la formación profesional en el sistema educativo, conectándola con la educación general. También integró un variado abanico de actividades formativas dispersas en distintas dependencias ministeriales (por ejemplo, la formación sanitaria) y otras que sólo existían como formación no formal en el sector privado, por ejemplo toda la formación administrativa y comercial. En la etapa anterior prácticamente cada ministerio tenía su propio sistema de formación profesional.

El segundo elemento positivo fue la introducción del mensaje de que los jóvenes tenían que seguir estudiando después de la EGB, ya fuera la formación profesional o el bachillerato. Si bien la situación económica de los años siguientes supuso un contexto favorable para el alargamiento de la escolarización en la secundaria, la Ley sentó las bases de esta prolongación de los estudios.

1.3. La formación profesional moderna

Tuvieron que pasar unos quince años más para que la LOGSE de 1990 intentara una nueva reforma modernizadora de la formación profesional, ya en plena democracia. Pero mientras tanto, España había sufrido una dura y profunda crisis de empleo que trastocó los comportamientos de la población con respecto a la educación y la formación.

El impulso modernizador de la LOGSE

El agotamiento del modelo de desarrollo franquista, la apertura de la economía a los mercados exteriores con la llegada de la democracia y los efectos de la crisis petrolera se aliaron para producir un cierre total del mercado de trabajo, pasándose de una tasa de paro del 5% en 1977 hasta un 21% en 1985 (Fina, 1987). Las generaciones repletas del «boom» demográfico de los años sesenta, que en aquellos años empezaban a incorporarse al mercado de trabajo, no encontraron otra salida que continuar estudiando, pues sus posibilidades laborales eran casi nulas.

Ante el desprestigio de la reforma de la formación profesional de primer nivel que había intentado la Ley General de Educación, el camino más acertado para los que habían obtenido al Graduado Escolar era seguir con el BUP para intentar posteriormente acceder a la universidad, pues el mercado de trabajo continuaba cerrado. Con seguridad, la crisis de la ocupación de los años setenta y ochenta es el factor que más ha contribuido, de forma indirecta, a alargar la escolaridad e incrementar notablemente el nivel educativo de la población española.

En los inicios de la década de los noventa, en un momento de mejor situación económica, la LOGSE supuso una reforma profunda y resistió a las presiones para mantener la formación profesional como una vía secundaria dentro del sistema educativo. La Ley hizo realidad la vieja aspiración del Libro Blanco de establecer pasarelas entre la educación general y el mercado de trabajo, y puso como condición para acceder al primer nivel de formación profesional haber obtenido el nuevo Graduado de una ESO. Esta reforma alargaba en dos años más los estudios obligatorios generales y retrasaba la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo. Finalmente, se ponían las bases de una estructura moderna para la formación profesional.⁽¹⁾

En el momento en que los hijos de los trabajadores ya no quisieron ser obreros y las nuevas tecnologías exigían capacidades de aprendizajes generales más amplios para acceder a los niveles elevados de cualificación, la alternativa de la vía secundaria para los hijos de los trabajadores o para jóvenes con poca capacidad intelectual fue perdiendo importancia, quedando reducida a atajos

(1) Para un análisis más global sobre la evolución del sistema educativo español, véase Prats (2005).

escasamente utilizados dentro de una concepción mucho más flexible de la relación entre niveles educativos, y entre el sistema educativo y el mercado de trabajo. La crisis de la ocupación hizo el resto, al retrasar la edad de incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo. En esta situación, ya no tenían sentido las vías secundarias.

Durante todo el duro período de 1977 a 1997, la educación era la única opción para los jóvenes que aspiraban a algún futuro. Al finalizar los estudios o bien se intentaba un acceso directo al mercado de trabajo en función de los contactos personales o familiares y la dinámica coyuntural del momento, o se seguía la formación profesional para aumentar todavía más las posibilidades de ocupación. Durante aquellos años, las enseñanzas secundarias, tanto las generales como los ciclos formativos, se convirtieron en la mejor vía de retención de adolescentes ante la situación del mercado de trabajo, con todos los obstáculos que esta función creó para todo el sistema educativo.

Posiblemente la LOGSE fue demasiado radical en sus planteamientos. Ha hecho falta la Ley Orgánica de Educación (LOE, 2006) para flexibilizar este esquema de pasarelas y adaptarlo a los nuevos tiempos en los que se exige una orientación mucho más acentuada hacia la formación a lo largo de la vida de las personas.

Por otra parte, la LOGSE también dejó sin resolver una cuestión de gran importancia para la formación profesional: qué salida ofrecer a los jóvenes que no conseguirían superar los dos años de alargamiento de la escolarización general obligatoria. A pesar de los intensos debates en el seno del equipo redactor de la Ley, no hubo respuesta a esta cuestión y el resultado ha sido uno de los efectos más negativos de la LOGSE.

Durante todos estos años, miles de jóvenes han abandonado el sistema educativo, normalmente después de más de 10 años de escolarización, sin ninguna titulación ni preparación para el mercado de trabajo. Los cursos denominados de «garantía social», a pesar de algunos programas dignos de reconocimiento, no han representado una solución a este grave problema. Como consecuencia, España tiene unos de los peores índices en Europa de abandono prematuro del sistema educativo. Como se puede ver en la tabla 1.1, en nuestro país el 31,1% de los jóvenes de 18 a 24 años no tienen el Graduado ni siguen estudiando, en contraste con el 14,8% del conjunto de los 27 países de la Unión Europea.

TABLA 1.1

Abandono educativo prematuro en Europa

Porcentaje de jóvenes que no han obtenido el título de educación secundaria obligatoria ni siguen estudiando

PAÍSES	2006	2007
Unión Europea 27	15,2	14,8
Alemania	13,9	12,7
Bélgica	12,6	12,3
España	29,9	31,0
Finlandia	8,3	7,9
Francia	12,3	12,7
Grecia	15,9	14,7
Italia	20,8	19,3
Países Bajos	12,9	12,0
Polonia	5,6	5,0
Portugal	39,2	36,3
Reino Unido	13,0	–
Suecia	12,0	–

Fuente: *Datos y Cifras. Curso escolar 2008-2009*. Ministerio de Educación, Política Social y Deportes.

Por suerte, el impacto de la crisis demográfica, que hizo disminuir drásticamente el número de jóvenes que entraban en el mercado de trabajo, y el período de expansión de la ocupación en sectores poco cualificados que siguió a los años de aplicación de la LOGSE atenuaron los efectos negativos de este alto número de jóvenes que abandonaban el sistema educativo sin ninguna titulación reconocida.

Uno de los puntos positivos de la LOGSE para la mejora de la formación profesional es la integración de este tipo de formación en los Institutos de Educación secundaria (IES), con una concepción global de todas las enseñanzas secundarias. Los legisladores estuvieron influidos por los debates de los años ochenta sobre la conveniencia de organizar las enseñanzas secundarias en torno a un tronco común que asegurara una visión global de las enseñanzas y al mismo tiempo una especialización profesionalizadora, con el convencimiento, en aquellos momentos, de que era la mejor estrategia para mantener una educación comprensiva ante la rápida evolución de las nuevas tecnologías en el mercado de trabajo (Planas, 1982).

Aunque los debates en torno a la LOGSE eran más teóricos que prácticos, la solución de situar todas las opciones de secundaria en un mismo centro educativo ha comportado efectos muy positivos para la formación profesional. Lo más importante es la valorización de su estatus dentro del sistema educativo y ante los alumnos y sus familias, ayudando a superar el estereotipo de la vía secundaria para los menos dotados.

Finalmente, la introducción de las prácticas en empresas como contenido obligatorio para todos los ciclos formativos también por parte de la LOGSE ha acabado de configurar la formación profesional como una vía respetada de acceso al mercado de trabajo, y, además, ha contribuido a abrir los centros a la realidad del mundo laboral más que cualquier otra medida anterior.

TABLA 1.2

Distribución de estudiantes por programas en la educación secundaria superior en diferentes países de la OCDE

Año 2006. En porcentaje

PAÍSES	E. GENERAL	F. PREPROFESIONAL	PROFESIONAL	ALTERNANCIA
Alemania	40,6	A	59,4	44,2
Austria	22,1	6,2	71,8	33,0
Bélgica	30,6	A	69,4	3,5
Dinamarca	52,2	A	47,8	47,6
España	57,5	N	42,5	2,2
Finlandia	34,6	A	65,4	10,9
Francia	56,9	A	43,1	11,6
Grecia	66,1	A	33,9	5,1
Hungría	76,3	10,7	12,9	12,9
Italia	39,5	35,6	24,9	A
Japón	75,4	0,9	23,7	A
Korea	72,2	A	27,8	A
Países Bajos	32,5	A	67,5	18,3
República Checa	20,7	0,1	79,2	34,8
Suecia	44,9	0,9	54,2	N
OCDE	53,8	4,1	44,0	15,2
UE-19	46,7	5,8	47,8	16,3

Notas: A: categoría no aplicable; N: dato poco significativo.
Fuente: OCDE Education at a Glance. 2008.

Por lo tanto, en España no es hasta comienzos del siglo XXI cuando empieza a asentarse una formación profesional inicial integrada en el sistema educativo y construida sobre conceptos modernos, que está valorada en el mercado de trabajo, como se verá más adelante, y que es percibida como una salida válida por los mismos jóvenes, sobre todo en los ciclos superiores (De Asis, 2003). A este último hecho han contribuido los buenos resultados de la inserción laboral de los jóvenes al acabar los ciclos formativos durante la etapa de fuerte crecimiento económico de la última década. Ya en el año 2001, seis meses después de acabar los estudios, sólo el 10%-12% de los graduados estaban desempleados en busca de trabajo (ETEFIL, 2005).

De todas maneras, en España, a diferencia de otros países de la OCDE, los jóvenes continúan escogiendo proporcionalmente más el bachillerato que los ciclos formativos en los niveles postsecundarios. Como se puede ver en la tabla 1.2, en España esta proporción es del 57,5% para el bachillerato frente al 42,5% para los ciclos formativos, cuando en la OCDE es del 53,8% frente al 44,0%, o en la UE-19 del 46,7% frente al 47,8% respectivamente.

Incluso, hay países como Alemania, Austria, Bélgica, Finlandia, Países Bajos, República Checa y Suecia donde más de la mitad de los jóvenes se inclinan por una opción profesionalizadora para acceder al mercado de trabajo en el nivel de la educación secundaria. La razón hay que buscarla en las dificultades de consolidación en los períodos correspondientes de una formación profesional de calidad y moderna. En España esta evolución se ha hecho muy tarde y a destiempo, es decir, cuando los procesos de cualificación estaban ya poniendo en crisis los mismos conceptos de formación, tal como se verá más adelante.

La formación para los desempleados

Si hasta ahora se ha expuesto la evolución hacia las concepciones actuales a partir de la formación profesional inicial, para entender la evolución del resto del sistema de formación hay que remitirse a Europa. En 1986, unos años antes de la aplicación de la LOGSE, España entraba en la Unión Europea, accediendo de esta forma a la percepción de la ayuda de los fondos estructurales. El apoyo del Fondo Social Europeo a la formación fue clave en términos de financiación pero también en términos conceptuales. El Fondo Social Europeo permitió cofinanciar el Plan de Formación e Inserción Profesional,

conocido como el Plan FIP, destinado a formar a los parados, que por aquellos años superaban el 20% de la población activa. De hecho, este plan inauguró la llamada formación ocupacional como un subsistema propio de formación gestionado por el INEM.

Con anterioridad habían existido programas de formación para los parados, pero no con la amplitud y los recursos que pudieron movilizarse con el apoyo europeo. El Plan FIP prácticamente supuso el inicio de las políticas activas de ocupación en España, uno de los conceptos de influencia europea que contribuyeron a paliar la situación de los desempleados en aquellos momentos, promoviendo la búsqueda activa de trabajo y el reciclaje de las competencias.

La dureza del cierre del mercado de trabajo durante la segunda mitad de los años setenta y la primera de los ochenta también produjo el hundimiento de los conceptos y de los valores relativos al trabajo que se habían generado durante el crecimiento económico de los años sesenta. La norma construida socialmente (Prieto, 1999) sobre la ocupación entendida como un trabajo para toda la vida, con un contrato fijo a plena dedicación y accesible fácilmente al acabar los estudios, chocó abiertamente con la realidad de las dificultades para encontrar trabajo y la inseguridad del puesto laboral.

Los jóvenes que se incorporaban al mercado de trabajo durante la crisis de los setenta y ochenta tuvieron que adaptarse rápidamente a un contexto totalmente diferente, en el que la competencia para un puesto de trabajo era muy elevada. La importancia de la formación para mantenerse en el mercado de trabajo, la necesidad de gestionar la propia carrera profesional, las oportunidades para crear el propio puesto de trabajo, etc. son conceptos que entraron en España por la vía de las políticas de formación profesional y de ocupación impulsadas por la Comisión Europea, dirigidas a inculcar una actitud mucho más activa ante las adversidades del mercado de trabajo.

Además del Plan FIP, la ayuda europea incentivó la creación de nuevos programas de tipo innovador, como las escuelas-taller, que seguramente nunca habrían sido financiadas por fondos propios. Así, el INEM se encontró con la posibilidad de financiar un programa de gran alcance para la formación de la población desempleada y durante los primeros años estuvo sometido a una fuerte presión para gastar todo el volumen de la subvención recibida de Bruselas. No había tiempo para invertir en la generación de infraestructuras y

equipamientos formativos, y había que adaptarse a las normas de justificación del Fondo Social Europeo, que tenía como objetivo complementar las políticas estatales promoviendo proyectos innovadores y de proyección europea.

Estos dos factores, esto es, la presión para gastar todos los presupuestos y los criterios de justificación europeos, contribuyeron a configurar un subsistema que, en lugar de desempeñar una función complementaria, en el caso de España se ha convertido en el método de formación ocupacional que prácticamente ha durado, sin muchos cambios, hasta los reales decretos de 2007 de articulación del subsistema de formación para la ocupación. Los fondos provenientes tanto de la cuota de la formación profesional, que empresarios y trabajadores entregan a la Seguridad Social, como de la financiación europea permitieron no recargar los presupuestos generales del Estado y atender las necesidades más urgentes de la cada vez más elevada proporción de trabajadores desempleados.

La convocatoria anual de planes de formación, abiertos a un abanico muy extenso de agentes, resultó el mecanismo más rápido y eficiente para distribuir los fondos disponibles. Con muy pocos años se llegó a formar a un número considerable de parados.

La difícil situación del mercado de trabajo de aquellos años también explica otra de las características del subsistema ocupacional español: la fuerte implicación de las administraciones locales y otros actores sociales de ámbito local. La crisis de desempleo de aquellos años dirigió a la población hacia las administraciones más próximas, y muchos ayuntamientos reaccionaron organizando programas locales de lucha contra el desempleo, que encontraron en los programas europeos la forma de financiarse, muy a menudo en colaboración con entidades y asociaciones locales concienciadas por la problemática del mercado de trabajo.

La consolidación de estos programas condujo a generar estructuras más estables, aunque financiadas precariamente, para promover programas de formación y ocupación con una dimensión de desarrollo local importante. El Plan FIP y los programas europeos facilitaron la extensión de estas iniciativas locales, promovidas también por las políticas europeas. El resultado de esta situación ha sido un panorama de iniciativas locales diverso y heterogéneo, con la participación de una multiplicidad de agentes locales, muy a menudo

liderados desde las administraciones locales, lo que constituye una característica propia del caso español.

En resumidas cuentas, desde sus inicios el subsistema español de formación ocupacional se constituyó como un gran mercado de formación regulado por subvenciones públicas con una elevada participación de actores privados locales de orientación social. Los propios ayuntamientos tuvieron que actuar en este mercado local como agentes de tipo privado.

Posteriormente, la evolución burocratizada de este mercado de formación, muy regulado centralmente por el INEM, y las aspiraciones de las comunidades autónomas en base a las competencias reconocidas en sus estatutos de autonomía para poder participar en la gestión de la formación y establecer criterios más adaptados a las necesidades locales, condujeron a la descentralización del sistema y al traspaso de la gestión de la formación ocupacional a las autonomías durante la década de los noventa.

La forma en la que se produjo este traspaso, más ligado a la negociación política para obtener mayorías parlamentarias que a una planificación y reorganización del subsistema, ha comportado numerosas deficiencias tanto en la gestión del subsistema como en la relación entre las autonomías y el INEM, y ha dificultado la posibilidad de producir una adaptación efectiva a las necesidades de cada territorio.

El hecho de que se hayan mantenido todos los programas de forma casi intacta, a pesar de que el mercado de trabajo ha sufrido transformaciones profundas durante todos estos años, evidencia la necesidad de una reforma que el decreto de 2007, creando el nuevo subsistema de formación para la ocupación, ha tratado de resolver con suerte desigual, tal como se verá en el próximo capítulo.

El nacimiento de la formación continua

A inicios de los años noventa existían, pues, dos subsistemas: el de formación inicial y el de la formación ocupacional. Faltaba desarrollar la formación continua.

Las negociaciones, primero entre los agentes sociales y posteriormente con los representantes de la administración estatal, finalizaron en diciembre de 1992 con el primer acuerdo nacional sobre formación continua, establecido

como convenio colectivo de ámbito general. Entre los diversos factores que contribuyeron a la consecución de este acuerdo se encuentran la mejora del mercado de trabajo desde 1985, la influencia europea en materia de formación profesional sobre la idea de la formación a lo largo de la vida, la importancia asumida por la formación ocupacional y la falta de transparencia en el destino y gestión de los fondos recaudados por la cuota de formación profesional que empresas y trabajadores abonaban a la Seguridad Social, y además, la visión estratégica entre los representantes de los agentes sociales, tanto por parte de los dos sindicatos mayoritarios (UGT y CCOO) como de los representantes de las organizaciones patronales, y los altos representantes de los ministerios de educación y trabajo en materia de formación profesional.

Siguiendo las experiencias europeas, los agentes sociales asumieron la iniciativa del acuerdo que posteriormente presentaron al Gobierno para la materialización y financiación del dispositivo que habían acordado. Así nació en diciembre de 1992 el Primer Acuerdo Tripartito (Forcem, 1992) en materia de formación continua de los trabajadores ocupados, firmado entre los mismos interlocutores sociales (sindicatos y organizaciones patronales) y el Ministerio de Trabajo como representante de la administración central.

El Acuerdo Tripartito establecía la asignación de una parte de la cuota de la formación profesional a la financiación de planes de formación para los trabajadores ocupados (el 0,10 de la cuota el primer año, con una previsión de aumento hasta el 0,30 en 1996), mientras que el resto se dedicaba a la financiación de la formación ocupacional para los desempleados. Este sistema de financiación continúa vigente, y actualmente la cuota dedicada a la formación continua es, como mínimo, del 60%. De esta manera nacía un nuevo subsistema independiente del ocupacional. La formación para adultos quedaba de esta manera dividida en dos subsistemas: el dedicado exclusivamente a trabajadores ocupados, a través de la cotización de la cuota de formación profesional, y el dedicado prioritariamente a los trabajadores desempleados. Esta separación no tenía parangón en los demás países europeos, en los que sólo se distinguía entre la formación inicial y la formación continua.

El hecho de que el subsistema naciera ligado a la cuota de formación profesional y a la iniciativa de los agentes sociales marcará toda su filosofía. Los representantes de los empresarios interpretaron el mecanismo como un retorno de la cuota a las empresas que cotizaban y los trabajadores reclamaban su

participación como cotizantes de una parte de la cuota y como garantes de la gestión de unos recursos públicos que tenían que supeditarse a objetivos de interés general.

El acuerdo preveía la creación de un organismo bipartito para la gestión de los fondos y la organización de todo el subsistema, medida que se concretó en la creación de la Fundación Forcem, en mayo de 1993. Las primeras convocatorias de ayudas a la formación se articularon a través de tres fórmulas: los planes de empresa para las compañías con más de 200 trabajadores, los planes agrupados por conjuntos de empresas que sumaran más de 200 trabajadores y los permisos individuales de formación. Los planes eran propuestas de programación de formación por parte de las empresas a título individual o colectivo que requerían la autorización previa de la representación de los trabajadores en las empresas y que se presentaban ante la Fundación Forcem para su aprobación. Con posterioridad a su ejecución tenían que ser justificados ante la Fundación.

Este mecanismo, con ligeros retoques para corregir las distorsiones que provocaba un proceso de aprobación previa de los planes de formación y lograr la adaptación al desarrollo del propio modelo, duró hasta el 2003 (características de los planes, definición de los colectivos, procedimientos para elaborar los planes y organización de las convocatorias, criterios de justificación de los gastos, etc.).

La puesta en marcha del modelo generó un fuerte impacto en las relaciones laborales en el ámbito de la empresa y el sector, y en el interior mismo de las organizaciones sindicales y empresariales. El hecho de que los representantes de los trabajadores y empresarios se tuvieran que poner de acuerdo para elaborar un plan de formación de empresa constituyó una de las experiencias más positivas de diálogo social en la historia de las relaciones laborales en España. Por primera vez, sindicatos y empresas se sentaban conjuntamente, no para negociar con tensión un convenio colectivo sobre las condiciones laborales en la empresa, sino para discutir un tema en torno al cual, en teoría, había un interés común, aunque en la práctica, como se vio enseguida, con visiones diferentes.

El diálogo social salía de las cúpulas de sindicatos y empresarios para bajar al ámbito de las relaciones laborales cotidianas en las empresas. En las primeras

negociaciones, todo estaba pendiente de decidir: la formación que había que impartir; la forma en la que se detectarían las necesidades formativas; el modo de selección de los participantes en las acciones de formación; la impartición de la formación fuera o dentro del horario laboral; la posibilidad de otorgar una remuneración; la manera en la que se realizaría el seguimiento de la formación; el reconocimiento que debía asignarse a la formación en función de las categorías laborales; etc.

Poco a poco se fueron generando los consensos y la jurisprudencia en torno a todos estos temas, que, aunque no estuvieron exentos de conflictos y tensiones en los primeros momentos, fueron entrando progresivamente en el marco de colaboración que preside hoy en día el sistema y que ha servido como modelo para generar otros espacios de colaboración, como por ejemplo en temas relativos a la prevención de riesgos laborales, la calidad y, más recientemente, la conciliación. El modelo participativo de la formación continua inició una nueva etapa de las relaciones laborales a nivel de empresa en España, basadas en el diálogo social. Este modelo se extendió al ámbito sectorial y territorial, aportando un gran ejemplo de diálogo social y estructurando un potente mercado de formación.

En pocos años se construyó un verdadero sector de la formación y surgieron técnicos, especialistas, gestores, organizaciones intermediarias, etc. en todos los ámbitos y territorios. Una vez más, como había sucedido unos años antes con el Plan FIP, la presión para el gasto de un volumen importante de subvenciones generó toda una serie de servidumbres que han sido difíciles de revocar posteriormente y que han marcado y siguen marcando la evolución del modelo. La prioridad tanto en la formación ocupacional como en la continua fue hacer llegar la formación, lo antes posible, al mayor número de personas. A este objetivo se supeditaron todos los demás elementos: centros de formación, calidad, profesionalidad del profesorado, etc.

Pero también en el interior de cada organización se notaron los efectos del nuevo modelo. La formación continua pasaba a ser una de las actividades emergentes en los planes de trabajo de las organizaciones sindicales y empresariales, ya sea por el enorme dispositivo de representación y negociación que se creó desde las empresas, en los sectores y territorios y en las comisiones paritarias, como por la promoción directa de planes de formación que constituían una excelente oportunidad para fortalecer las organizaciones ofreciendo

nuevos servicios a sus miembros o para conseguir nuevos afiliados. La formación apareció como un elemento nuevo en los criterios de distribución de influencias y de relaciones de fuerzas entre los diferentes estamentos jerárquicos de las organizaciones sindicales y empresariales.

La fuerte implicación de las organizaciones sindicales y empresariales desde los momentos iniciales, conscientes del reto que suponía que por primera vez los agentes sociales asumieran la gestión directa de un sistema organizado con recursos públicos, fue la clave para explicar la rápida expansión del modelo. Los agentes sociales, con una extensa implantación en todo el territorio, transmitieron confianza y credibilidad a empresarios y a trabajadores. A pesar de todas las dificultades de los primeros momentos, la labor pedagógica de explicación de la importancia de la formación para la competitividad de las empresas y para la ocupabilidad de los trabajadores ha constituido la gran aportación de los agentes sociales al desarrollo de la formación en el país.

Pero esta misma implicación de los agentes sociales ha generado también ciertos lastres, que sobre todo se manifiestan en las dificultades para la evolución del modelo. Al finalizar los primeros acuerdos (1993-1996) en pleno éxito del modelo, aunque ya en ese momento afloraban algunos de sus déficits, se firmaron unos segundos acuerdos (1997-2000) (Forcem, 1996) de tipo continuista, sin abordar los problemas que presentaba un sistema que se estaba burocratizando en la multiplicación de criterios de gestión poco transparentes. Debido a la relación del modelo con el complejo ámbito del diálogo social y al temor a iniciar su reforma ante la presión de las comunidades autónomas, que veían con recelo un modelo que las excluía, se optó por la continuidad.

El incremento constante de los recursos (en 1997 se gestionaba el 0,35 de la cuota), la ampliación del sistema a nuevos colectivos y a un número mayor de empresas y trabajadores, y la complejidad de la gestión del modelo propiciaron la aparición de algunos casos de mala gestión de los recursos, lo que provocó que en los terceros acuerdos (2001-2004) (Forcem, 2001) la administración pública se incorporase de forma más decidida en la gestión tanto de los fondos como del subsistema, aprobando la creación de la Fundación Tripartita para la formación en el empleo, que absorbió por fusión la Fundación Bipartita Forcem. Este hecho provocó un cambio progresivo en la función de los agentes sociales, que de corresponsables de la gestión del subsistema han

pasado a colaboradores del Servicio Público Estatal de Empleo para el desarrollo del modelo.

Antes de que acabara la vigencia de los III acuerdos, y ante las discrepancias entre las administraciones y los agentes sociales, la administración estatal decidió tomar la iniciativa de reformar el subsistema con la publicación del Real Decreto 1046/2003 de 1 de agosto, por el que se regulaba el subsistema de formación profesional continua.

Este Real Decreto reformó el mecanismo de financiación de los planes de empresa, obviando la aprobación previa e introduciendo un sistema de bonificaciones directas de las cuotas de formación profesional que se describirá con más detalle en el próximo capítulo. Asimismo, el Real Decreto abrió el subsistema a las comunidades autónomas con su presencia en la Fundación Tripartita y con la creación de las comisiones territoriales.

Como se puede comprobar, la evolución del subsistema fue muy rápida y en prácticamente 10 años se había cubierto el recorrido que en otros países europeos había durado más de veinte años. En este tiempo el valor de la formación, además de extenderse y generalizarse, se ha integrado en el comportamiento de las empresas y de los trabajadores. El modelo actual de formación continua es perfectamente homologable a los modelos europeos y además, con la combinación entre el sistema de bonificación y los programas de oferta de formación continua, ha conseguido llegar a un número considerable de empresas, de trabajadores y de localidades.

Si bien en la extensión del modelo se han conseguido objetivos aceptables, en intensidad y calidad todavía se está lejos de los retos que requiere el impulso de un modelo de mayor competitividad de las empresas y de mayor calidad de la ocupación. El hecho de que ni las empresas más activas en el modelo lleguen a gastar todo el crédito de formación que disponen es un indicador de lo que todavía queda por hacer.

Ya entrados en el siglo XXI, el conjunto del sistema de formación se dirige con una serie de reformas hacia una mayor integración sistémica, introduciendo flexibilidades entre subsistemas y dentro de cada subsistema, y la búsqueda (objetivo todavía no logrado) del consenso entre todos los actores sociales y territoriales. La Ley Orgánica de Cualificaciones y de la Formación Profesional de 2002 (Ley Orgánica, 2002), el Real Decreto de la reforma de la for-

mación continua de 2003 (Decreto, 2003), la Ley Orgánica de Educación de 2006 (LOE, 2006), el Real Decreto de 2007 (Decreto, 2007) de regulación del subsistema de formación profesional para la ocupación y las Órdenes de 2007 (Orden, 2007) y 2008 (Orden, 2008) que los desarrollan acaban de formular el sistema tal como funciona en la actualidad y que se presenta de forma extensa en el próximo capítulo.

La iniciativa reformadora que en los últimos años afecta a todos los subsistemas denota una preocupación para mejorar su estructura, básicamente con respecto a la relación entre los principales actores y sus intereses. En cambio no se ve la misma preocupación sobre los resultados y sus impactos en el tejido económico y social del país. Una vez más se echa en falta un amplio consenso que implique a los principales actores, tanto estatales como autonómicos, en los resultados del sistema. Como se verá más adelante, los niveles de educación y de formación de la población española, a pesar de los avances realizados hasta ahora, quedan lejos de las medias europeas y de las necesidades de transformación del sistema productivo del país.

Hasta aquí se han expuesto las causas que explican la situación presente. En las próximas páginas se presenta el funcionamiento del sistema en su configuración actual.

II. El sistema de formación profesional en España

Cada vez se tiende más a considerar la formación como un sistema, es decir, como un conjunto de elementos y normas relacionados entre sí que contribuyen a que un número determinado de personas adquieran competencias útiles para su vida personal o profesional. Un sistema de formación, además de ofrecer un proceso de aprendizaje, también incluye mecanismos de reconocimiento de estos aprendizajes, normalmente a través de titulaciones.

Por lo tanto, un sistema de formación comprende, entre otros elementos, mecanismos de planificación de las necesidades de formación, recursos para la organización de la oferta formativa, dispositivos de orientación para los individuos, mecanismos de relación con las empresas, normas para la certificación y acreditación de los aprendizajes conseguidos, instrumentos para promover la calidad y la innovación, y recursos de coordinación.

El presente capítulo expone los principales elementos del sistema español de formación profesional y las claves de su funcionamiento, a fin de que el lector tenga la información general necesaria antes de abordar los debates sobre la evolución futura de este sistema en la sociedad del conocimiento.

2.1. Los textos y los datos básicos

El sistema de formación profesional español está básicamente regulado por la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional (Ley Orgánica, 2002). Esta Ley instituye el «Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional» y se suma a la tendencia, ya mencionada, de considerar la formación como un sistema. En este caso, se avanza un paso más porque la Ley adopta una perspectiva integrada y estrechamente relacionada con las cualificaciones profesionales y el sistema de ocupación.

La Ley define la formación profesional como el conjunto de acciones formativas que capacitan para el desempeño cualificado de las diversas profesiones, el acceso al empleo y la participación activa en la vida social, cultural y económica, y que incluye las enseñanzas propias de la formación profesional inicial, las acciones de inserción y reinserción laboral de los trabajadores, así como las orientadas a la formación continua en las empresas, que facilitan la adquisición y actualización permanente de las competencias profesionales.

De esta forma, el sistema español está concebido en sus textos fundamentales desde una visión sistémica, comprensiva de todos los tipos de formación y estrechamente ligada al mercado de trabajo. Así pues, se parte de una concepción amplia que incluye una perspectiva de contribución al enriquecimiento de la ciudadanía y de la cohesión social.

Esta Ley se ha desarrollado posteriormente en dos reales decretos, que establecen, de hecho, dos subsistemas: uno de ellos regula la formación inicial en el marco del sistema educativo (Real Decreto, 2006) y depende del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, mientras que el otro, que integra la antigua formación ocupacional y la formación continua, regula la formación para el empleo (Real Decreto, 2007) y depende del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Esta reciente regulación asume de forma clara el doble objetivo de integrar la formación profesional en España y orientarla hacia el mercado de trabajo, aunque en ambos casos la legislación se enfrenta a limitaciones importantes. La voluntad integradora queda reforzada con la visión sistémica de toda la formación, y avanza mediante la regulación conjunta de todos los elementos del sistema. No obstante, en la práctica persiste una subdivisión entre la formación inicial y la formación para el empleo, con una articulación incompleta entre ambos sistemas.

Por otra parte, en todos los textos legales se reafirma la voluntad de orientar el sistema de formación profesional a la cobertura de las necesidades del mercado de trabajo en un sentido amplio, que beneficie tanto a las carreras profesionales de los trabajadores como a las necesidades de cualificación de las empresas. Más adelante se verán las dificultades y limitaciones de esta orientación.

El examen de algunos datos globales antes de presentar el funcionamiento de cada uno de los dos subsistemas de formación profesional nos ofrecerá una visión del conjunto del sistema que tiene en cuenta todos los tipos de programas existentes.

TABLA 2.1

Número total de alumnos del sistema de formación profesionalNúmero de personas formadas según el sexo. Año 2006 ⁽¹⁾

PROGRAMA	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
Ciclos de grado medio ⁽²⁾	235.224	125.015	110.209
Ciclos de grado superior ⁽²⁾	218.319	106.325	111.994
Total formación inicial ⁽²⁾	453.543	231.340	222.203
<i>Programas de garantía social</i>	45.924	30.521	15.403
Formación continua de demanda	1.148.637	665.550	483.087
Permisos individuales de formación ⁽³⁾	927	504	423
Formación continua de oferta estatal	808.086	406.697	401.389
Formación continua de oferta de las CC.AA. ⁽⁴⁾	481.592	242.378	239.214
Formación continua administraciones públicas ⁽⁵⁾	550.152	276.883	273.269
Total formación continua ⁽⁶⁾	2.989.394	1.592.012	1.397.382
Formación de oferta ocupacional ⁽⁷⁾	188.312	73.744	114.568
Escuelas-taller, casas de oficios, talleres de ocupación ⁽⁸⁾	63.618	30.975	32.643
Total formación ocupacional	251.930	104.719	147.211
Total subsistema de formación para el empleo (formación continua + formación ocupacional)	3.241.324	1.696.731	1.544.593
Total sistema de formación	3.740.791	1.958.592	1.782.199

Notas: (1) Datos avanzados de forma provisional.

(2) Incluye la formación profesional a distancia y los datos se refieren al curso 2005-2006.

(3) Permisos finalizados durante el año 2006.

(4) Dato estimado sobre participantes programados por falta de datos.

(5) Datos referidos a 2005 y distribución por sexo estimada.

(6) Posiblemente existan algunas duplicaciones entre los individuos formados en la formación de demanda y los de oferta.

(7) Falta información sobre las actividades de las comunidades autónomas con fondos propios u otras fuentes de financiación como, por ejemplo, los fondos estructurales europeos.

(8) La distribución por sexo es estimada por falta de datos completos.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, el INEM y la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo. Ministerio de Administraciones Públicas.

El número de personas formadas, con todas las cautelas dada la fragilidad de los datos disponibles, ofrece una imagen de la importancia del sistema de formación profesional. La cifra sobrepasa los cuatro millones. A los datos de la tabla 2.1 habría que añadir, por una parte, las actividades formativas que llevan a cabo las comunidades autónomas mediante fondos propios o recursos provenientes del Fondo Social Europeo, y de las que se dispone de poca información agregada y, por otra, las 5.828 personas participantes en pequeños programas específicos directamente gestionados por el INEM.

Además, todavía se podrían añadir los 675.373 participantes en las enseñanzas en régimen especial que también tienen un objetivo de profesionalización. De estos participantes, 376.267 aprenden idiomas en las escuelas oficiales, y el resto participa en actividades de formación de tipo artístico. También se podrían sumar las 40.932 personas que han seguido una formación teórica en el marco de los contratos de formación, aunque normalmente se trata de una formación poco consistente. Finalmente, también se podría incluir en este grupo toda la formación de adultos, o al menos parte de ella, y las actividades de tipo no formal que se llevan a cabo, generalmente, por parte de iniciativas privadas. Es decir, la formación de tipo profesionalizador, que moviliza a un conjunto importante de personas y recursos, representa aproximadamente la mitad de todo el sistema educativo, incluyendo la universidad. Por lo tanto, no se puede considerar que este tipo de formación en su globalidad sea un sistema marginal o periférico.

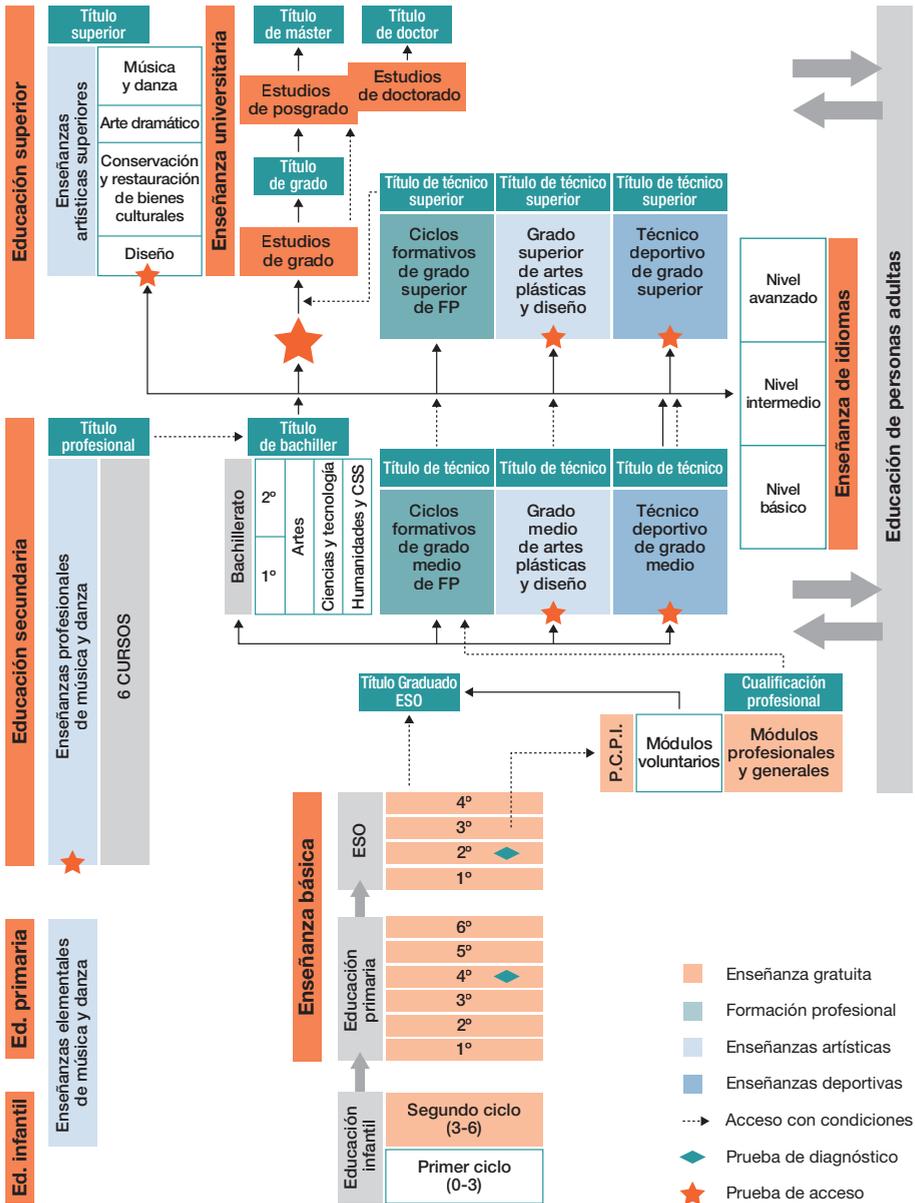
Si se observa el peso de cada subsistema dentro del conjunto, se puede comprobar cómo la formación inicial ocupa un espacio reducido en relación con el número de personas formadas. En cambio, si se calcula aproximadamente el número de horas de formación impartida, la situación se invierte completamente. De acuerdo con la tabla 2.1, tomando en consideración el número de personas, la formación inicial representa aproximadamente un 12 % del total; en cambio, en número de horas se aproxima a las tres cuartas partes. A partir de estos datos se deduce que los aprendizajes que se adquieren a través del sistema de formación profesional continúan basándose en la formación inicial, en la que participa un número relativamente reducido de personas mediante programas con una dedicación intensiva en términos de tiempo. Además, el sistema también es capaz de movilizar a un gran número de personas para actualizar sus conocimientos a través de la formación continua, aunque de forma mucho menos intensa en relación con el número de horas empleadas.

2.2. La formación profesional inicial

El subsistema de formación profesional inicial forma parte del sistema educativo, cuya estructura se puede ver de manera esquemática en el gráfico 2.1. Se trata, fundamentalmente, de los ciclos formativos de formación profesional, conocidos más popularmente como «la FP», instituidos a partir de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE, 1990). Como

GRÁFICO 2.1

La estructura del sistema educativo en España



Fuente: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.

ya se ha comentado, la LOGSE introdujo un cambio fundamental en la concepción de la formación profesional, en la medida que modernizó la formación profesional con el abandono de una concepción de vía secundaria o de segunda oportunidad para los estudiantes con menos recursos económicos o intelectuales, con la voluntad de transformarla en la vía de especialización y cualificación para acceder al mercado de trabajo. A causa de esta adscripción al sistema educativo, la formación profesional inicial está sometida a la regulación del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, y la mayor parte de las competencias están traspasadas a las comunidades autónomas, menos en el caso de Ceuta y Melilla.

La estructura de la formación profesional inicial

Desde la LOGSE (y tal como se puede observar en el gráfico 2.1. en color verde), la formación profesional inicial está estructurada en torno a dos ciclos formativos:

- Los ciclos formativos de grado medio, que dan lugar a la obtención de la titulación de técnico de la profesión correspondiente y están integrados en la educación secundaria postobligatoria. Estos ciclos constituyen la vía de especialización profesional para los jóvenes que, al finalizar los estudios obligatorios de la ESO, quieren incorporarse al mercado de trabajo. Están diseñados para ofrecer una mano de obra especializada y cualificada que permita ocupar puestos de trabajo de la producción directa en los sectores de la industria o de los servicios.
- Los ciclos formativos de grado superior, que permiten la obtención de la titulación de técnico superior y están encuadrados dentro de la educación superior no universitaria. Constituyen la oferta para la especialización de los jóvenes que, al finalizar el bachillerato, deciden incorporarse al mercado de trabajo. En contraste con el grado medio, el grado superior está pensado para formar futuros técnicos altamente especializados o los mandos intermedios de las empresas de cualquier sector económico.

Se puede acceder a los ciclos de grado medio una vez obtenido el Graduado de Educación Secundaria Obligatoria (ESO). Esta exigencia, que asegura un nivel mínimo homogéneo de conocimientos y capacidades, ha contribuido en gran medida a elevar el nivel de calidad de estos ciclos. Lo mismo ha ocurrido con el acceso a los ciclos superiores, para el que se requiere el título de bachillerato.

La Ley Orgánica de Educación (LOE, 2006) introdujo una flexibilización de los criterios de acceso que hasta ahora eran muy poco utilizados, pero que en los últimos años han significado una innovación importante en el desarrollo de la formación profesional. Los jóvenes de más de 17 años con una experiencia laboral previa pueden participar en unas pruebas de acceso al ciclo de grado medio, y los de 18 o 19 años, si tienen un título de técnico del ciclo correspondiente, también pueden participar en pruebas de acceso al ciclo superior. Esta vía ha facilitado la reincorporación al sistema educativo de muchos jóvenes que abandonaron los estudios sin el Graduado de la ESO y que, después de incorporarse al mercado de trabajo, se dan cuenta de las limitaciones de sus competencias e intentan completar su cualificación con un ciclo formativo.

La posesión del título de técnico permite acceder a cualquiera de las vías de bachillerato. El título de técnico superior también permite acceder a los estudios superiores universitarios con los que se haya establecido una correspondencia. El aprovechamiento de esta posibilidad está bastante extendido. Así, un número importante de jóvenes accede a los ciclos superiores con el objetivo de continuar posteriormente con los estudios universitarios. En el curso 2004-2005, el 8,3% de los estudiantes que se inscribieron en universidades españolas provenían de los ciclos superiores de formación profesional.

Ambos ciclos tienen una estructura modular flexible, de duración variable hasta ahora, aunque en los próximos años se igualarán todos con una duración de dos cursos. La novedad de aceptar la inscripción para módulos y no sólo para cursos enteros también ha aportado una flexibilidad, cuyas consecuencias tendrán que evaluarse.

La introducción, acelerada a partir de la aplicación de la LOE, de estos elementos de flexibilidad entre los diferentes niveles educativos, entre la formación profesional y el mercado de trabajo y entre las enseñanzas generales y las profesionales ha significado una importante renovación de la estructura básica de la formación profesional, manteniendo su coherencia y simplicidad. La presencia de estos valores constituyen una de las características que hay que destacar del sistema español, especialmente en relación con sistemas educativos de países vecinos como Francia, Italia o Bélgica, mucho más complejos y diversificados.

Otra característica definitoria de los ciclos formativos es que sus contenidos curriculares están estructurados en dos tipos de módulos:

- Módulos profesionales teórico-prácticos, destinados a desarrollar una serie de competencias profesionales que se han definido en relación con unos puestos de trabajo determinados.
- Módulos formativos prácticos, que se realizan en un centro productivo externo al centro educativo, generalmente mediante prácticas en una empresa. La introducción, ya por parte de la LOGSE, de la Formación en Centros de Trabajo (FCT) ha supuesto una importante innovación en la cultura escolar tradicional de la formación profesional española.

Las prácticas en empresas han contribuido a abrir los centros de formación profesional a las empresas, a mejorar la relación entre los centros y el mundo productivo, a habituar a los profesores a relacionarse con las empresas y, sobre todo, a facilitar la inserción laboral de los jóvenes una vez obtenida su titulación. Muchos jóvenes son contratados por las empresas donde han realizado las prácticas. La FCT constituye un módulo de formación evaluable que dispone de un tutor en el centro educativo y otro en el centro de trabajo, con un plan de trabajo establecido previamente y supervisado por ambos tutores.

Esta modalidad formativa práctica no alcanza la alternancia del sistema dual alemán ni a los programas de alternancia y de aprendizaje del sistema francés, pero ha contribuido a superar el aislamiento tradicional de los centros de formación en relación con las empresas y ha valorado los aspectos prácticos de la formación profesional. Las prácticas empresariales suponen un 25% del tiempo de enseñanza de un ciclo, entre 350 y 500 horas.

Con todo, la calidad de estas prácticas y su integración en el conjunto del currículum del ciclo, especialmente cuando se realizan en pequeñas empresas o en tejidos productivos poco desarrollados, quedan todavía lejos de los niveles deseables. Los programas de coordinación y de regulación mediante convenios con los gremios y sectores empresariales como los desarrollados por la Cámara de Comercio de Barcelona con el programa E+E, o la coordinación de las prácticas en el País Vasco o las experiencias locales de la Fundación Lacetània en la comarca del Bages en Cataluña, constituyen ejemplos válidos de cómo, a través de la FCT, se puede articular una colaboración fructífera entre los centros de formación y las empresas.

Por último, también es importante señalar que los ciclos formativos están organizados por familias profesionales, que son grandes agrupaciones de ocupaciones

o profesiones, unas de carácter más sectorial y otras más transversal pero que cubren la mayor parte de los contenidos profesionales del mercado de trabajo. Desde el impulso aportado por la Ley General de Educación del año 1970, que incorporó muchas especialidades dispersas no incluidas en la oferta reglada de formación y puso bajo la tutela del Ministerio de Educación la gran mayoría de formaciones dispensadas y reguladas por otras administraciones, el sistema español ha mantenido una tendencia unificadora que intenta cubrir la gran mayoría de especialidades demandadas en el mercado de trabajo. En este sentido, la LOE también supone un avance en la regulación de las enseñanzas en el ámbito de las actividades artísticas profesionales, los idiomas, el deporte, la educación y la formación de los adultos. Con anterioridad a la LOE, estas áreas estaban consideradas como enseñanzas de régimen especial y su regulación era deficiente. Esta tendencia reguladora ha motivado que en el argot del sector se conozca la formación inicial dependiendo del Ministerio de Educación como la formación reglada.

Después de la última actualización del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, son 26 el número de familias profesionales, que cubren el sector primario, con la familia agraria y la marítimo-pesquera; el sector secundario, como por ejemplo, la química, la fabricación mecánica, la electricidad y la electrónica, las artes gráficas, y el sector terciario, como la hostelería y turismo, los servicios socioculturales y a la comunidad, la sanidad, etc.

Cada familia profesional agrupa diversos ciclos más especializados, dirigidos a un conjunto más reducido de empleos en el mercado de trabajo. Hoy esta oferta contiene 64 ciclos de grado medio y 78 ciclos de grado superior. No todos los ciclos de grado medio tienen una continuidad en los de nivel superior, en coherencia con la concepción moderna de la formación profesional como especialización para el mercado de trabajo y no como carrera profesional alternativa a las enseñanzas generales.

Características y perfil de la formación profesional inicial

La implantación del modelo de formación profesional de la LOGSE a partir del curso 2000-2001 fue progresiva hasta el curso 2002-2003 a medida que se fue sustituyendo la antigua FP por los nuevos ciclos. Si a las personas que han cursado los nuevos ciclos se suman los alumnos de la antigua FP durante este período inicial, se puede constatar una estabilización en el número de es-

tudiantes durante todos los años del siglo XX, con una ligera reducción a partir del curso 2003-2004, a causa de los efectos de la reducción demográfica, que no ha quedado compensada por la llegada, sobre todo a los ciclos de grado medio, de los nuevos contingentes de inmigrantes. Para el curso 2007-2008 se prevén 464.403 alumnos en los dos ciclos. A la espera de que se sepan los datos definitivos, todo apunta a que se ha detenido la reducción de los últimos años y que el número de estudiantes se ha estabilizado.

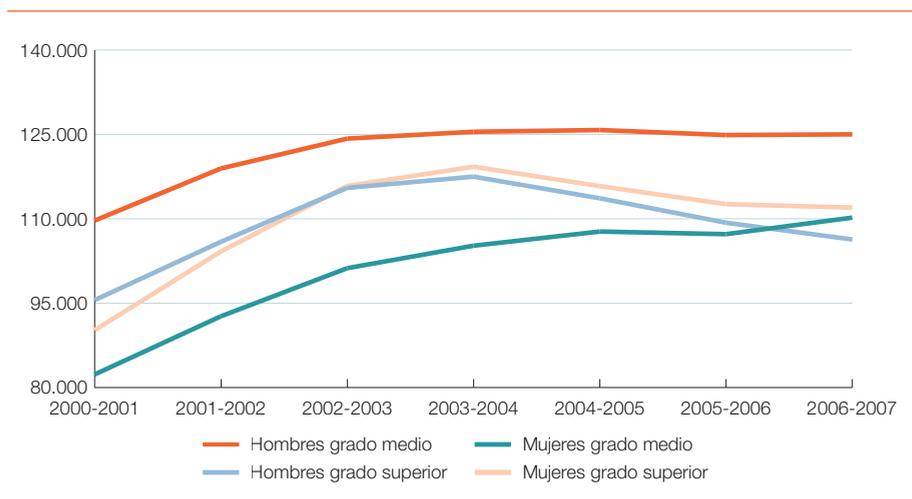
Como se puede observar en el gráfico 2.2, durante estos años se ha producido un progresivo aumento de la presencia de la mujer en la formación profesional. Incluso en los ciclos superiores actualmente las chicas ya superan, en números absolutos, a los chicos. El índice de feminización en la formación profesional ha pasado del 46% en el curso 2000-2001 al 49% en el curso 2006-2007.

El hecho de que la formación inicial haya resistido el efecto de la caída demográfica de la última década, que ha afectado mucho más al bachillerato, indica que en los últimos años ha habido un mayor interés de los jóvenes por la formación profesional. Este aumento de la demanda ha sido muy notorio en algunas comunidades autónomas. La inmigración también ha influido positivamente,

GRÁFICO 2.2

Evolución del número de estudiantes de formación profesional inicial por sexo y grado

En porcentaje



Fuente: Ministerio de Educación, Políticas Sociales y Deporte.

ya que una mayor proporción de jóvenes inmigrantes se ha inclinado por la formación profesional, antes que elegir el bachillerato y la universidad.

En el curso 2007-2008 había 34.616 extranjeros estudiando ciclos de formación profesional, repartidos entre centros públicos y concertados casi a partes iguales, aunque con una presencia ligeramente mayor en centros públicos. Otro factor que ha contribuido al crecimiento del número de alumnos ha sido el retorno a los estudios de los jóvenes que en su día abandonaron la ESO y no siguieron estudiando. Las medidas flexibilizadoras actuales facilitan a estos jóvenes la reincorporación a los ciclos de formación profesional.

Sin embargo, como se puede observar en la tabla 2.2, la situación no es la misma en todas las comunidades autónomas. Comunidades como Asturias, Cantabria, Galicia, País Vasco y La Rioja tienen un mayor desarrollo de la formación profesional inicial, con tasas brutas de escolarización, que representan el porcentaje de alumnos del ciclo respecto al total de población total escolarizada; en cambio, Madrid no llega al 18% en el grado medio, y Baleares, Extremadura, Murcia y Melilla tampoco llegan al 18% en el grado superior. El arraigo de la formación profesional en las expectativas en el mercado de trabajo local puede estar influyendo en estas grandes diferencias entre territorios.

La evolución demográfica, la situación del mercado de trabajo local, el número de inmigrantes y el prestigio de la formación profesional generan evoluciones dispares entre las comunidades autónomas, entre las que hay algunas que reducen su número de alumnos, como Asturias, Cantabria, Castilla y León y el País Vasco. Pero estos datos también demuestran una falta de objetivos consensuados en cuanto a resultados por parte de las comunidades autónomas que propicia un desarrollo demasiado diferenciado de la formación profesional en España.

La comparación entre la distribución de los alumnos matriculados entre los dos niveles de los ciclos, los medios y los superiores, demuestra que entre los jóvenes, especialmente las chicas, los ciclos de grado superior al acabar el bachillerato despiertan mayor interés que los ciclos de grado medio al acabar la ESO. Los ciclos superiores desempeñan una función importante a la hora de decidir el futuro de los jóvenes que finalizan el bachillerato, ya sea como vía para entrar en la universidad y evitar las pruebas de acceso y las puntuaciones para ingresar en una facultad determinada, o bien para entrar en el mercado de trabajo con una titulación profesional especializada en un nivel de aspiraciones cualificadas.

En cambio, el interés por los ciclos de grado medio al acabar la ESO es menor. Más adelante se explicarán las posibles razones de este hecho. Pero en lo que ciertamente hay que insistir es en que los bajos resultados de la ESO impiden que un número mayor de jóvenes accedan a los ciclos de formación profe-

TABLA 2.2

Evolución del número de estudiantes de formación profesional inicial por comunidades autónomas

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	NÚMERO TOTAL 2000-2001	NÚMERO TOTAL 2007-2008	% ALUMNOS EXTRANJEROS (1)	TASA BRUTA DE ESCOLARIZACIÓN GRADO MEDIO (1)	TASA BRUTA DE ESCOLARIZACIÓN GRADO SUPERIOR (1)
Andalucía	59.761	89.415	4	26,5%	19,7%
Aragón	12.100	13.440	10	29,8%	26,1%
Asturias (Principado de)	13.258	11.125	13	30,7%	33,3%
Baleares (Islas)	5.614	7.322	12	22,3%	11,2%
Canarias	21.457	24.250	6	27,5%	23,0%
Cantabria	6.985	6.324	7	33,8%	26,7%
Castilla y León	26.836	26.619	6	29,7%	26,8%
Castilla-La Mancha	12.960	17.950	7	21,2%	18,1%
Cataluña	59.319	76.941	9	28,7%	27,9%
Comunidad Valenciana	33.932	50.705	8	28,4%	22,9%
Extremadura	7.275	10.955	2	23,9%	17,9%
Galicia	25.269	32.275	2	32,2%	31,7%
Madrid (Comunidad de)	43.314	47.668	16	17,8%	21,1%
Murcia (Región de)	10.820	12.547	9	21,7%	17,0%
Navarra (Comunidad Foral de)	5.658	6.025	10	28,4%	26,0%
País Vasco	28.887	25.633	8	30,9%	41,6%
Rioja (La)	3.049	3.418	10	33,7%	25,1%
Ceuta	688	1.074	8	22,6%	33,5%
Melilla	574	717	9	21,1%	16,5%
Total	377.756	464.403	7	26,6%	23,7%

Nota: (1) Curso 2007-2008.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos estadísticos del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.

sional de grado medio. Los datos de la Encuesta de Transición Educativa-Formativa e Inserción Laboral del INE (ETEFIL, 2005) indican que cuando los jóvenes obtienen la graduación de la ESO o el título de bachillerato, en su inmensa mayoría, continúan estudiando; en cambio, también detecta que los que abandonan la ESO sin ninguna titulación se dirigen hacia el mercado de trabajo sin ninguna formación específica.

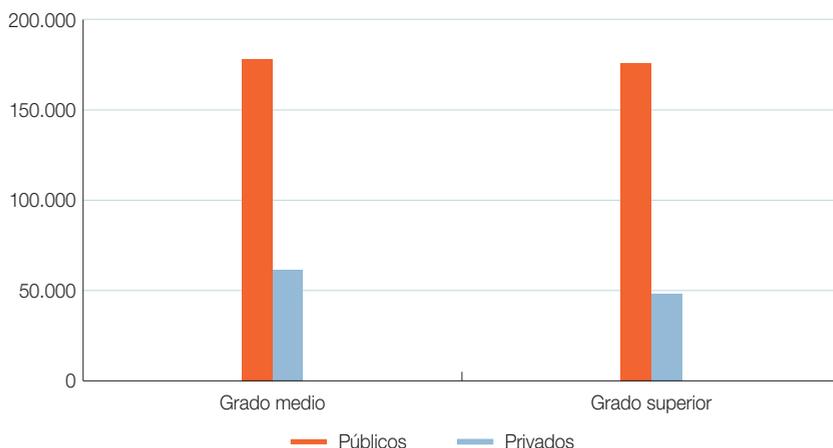
Este último grupo, de haber cursado con éxito la ESO, normalmente acudiría, en una buena proporción, a los ciclos formativos de grado medio y engrosaría la pirámide de base de la formación profesional de una forma más racional de la que existe en la actualidad. Ésta es la razón que lleva a pensar que una mejora de los resultados de la ESO tendría efectos positivos en la formación profesional.

La formación profesional inicial es básicamente un subsistema público. Como se observa en el gráfico 2.3, el 74% de los alumnos de los ciclos de grado medio y el 78% de los de grado superior están escolarizados en centros públicos en el curso 2007-2008, aunque hay muchas diferencias entre comunidades autónomas. Por ejemplo, en el País Vasco esta última proporción baja al 50% y en Canarias sube al 95%.

GRÁFICO 2.3

Alumnos de formación profesional inicial por titularidad de los centros y grado

Curso 2007-2008



Fuente: Ministerio de Educación, Políticas Sociales y Deporte.

La formación profesional también es una formación de tipo presencial. En los últimos años se ha organizado una oferta, mayoritariamente pública, de estudios a distancia, aunque con un peso todavía reducido en el conjunto del subsistema. Para el curso 2007-2008 sólo se preveían unos 3.419 alumnos en los grados medios y 9.179 en los grados superiores.

Otro dato digno de comentario es que los alumnos de la formación inicial tienen unas edades muy superiores a las previstas para cada ciclo. En el curso 2006-2007, el 48,8% de los alumnos de los ciclos de grado medio tenían más de 18 años y el 58,1% de los alumnos de los ciclos superiores tenían 21 años o más. Estos datos indican, por un lado, el gran retraso con que muchos alumnos llegan a completar sus estudios iniciales, aunque, por otro lado, también demuestran que la formación inicial de formación profesional es casi una formación de adultos y, progresivamente, de personas que vuelven al sistema educativo después de pasar por el mercado de trabajo. Dicho de otro modo, la formación inicial se acerca cada vez más al concepto de formación continua. Por la vía de las pruebas de acceso al curso 2006-2007 accedieron un 10,5% del total de matriculados en los ciclos medios y un 7,9% en los superiores, aunque en el caso de la Comunidad Valenciana estos porcentajes llegaban al 20% y al 30%, respectivamente. Estos datos se pueden observar en la tabla 2.3.

Como se ha mencionado en el apartado anterior, los ciclos formativos están agrupados por familias profesionales. La distribución de los alumnos matriculados en estas familias, que se puede observar en la tabla 2.4, permite identificar dos características más del subsistema de formación inicial.

La primera es la fuerte diferenciación que presentan las familias profesionales si se tiene en cuenta la participación por sexos, si bien es cierto que globalmente hay una gran paridad entre chicos y chicas, con ligero predominio de éstas, sobre todo en los ciclos superiores. Sólo cuatro familias tienen una distribución entre el 40% y el 60% de alumnos de los dos sexos. En el resto de los casos, hay un predominio abrumador de uno de los sexos, aunque en los ciclos superiores este desequilibrio es un poco menos extremo.

Las chicas tienen unas aspiraciones de mayor cualificación que los chicos y se esfuerzan para completar sus estudios. Así, se entiende que las chicas sean más numerosas en los ciclos superiores, luchando por conquistar espacios que hasta ahora les estaban prácticamente vedados. En los niveles de cualificación

TABLA 2.3

Porcentaje de alumnos que acceden a los ciclos a través de las pruebas de acceso, por comunidades autónomas

Curso 2006-2007

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	GRADO MEDIO	GRADO SUPERIOR
Andalucía	17,9	14,4
Aragón	14,2	12,8
Asturias (Principado)	12,3	6,3
Baleares (Islas)	13,7	22,4
Canarias	0,4	0,1
Cantabria	8,6	5,1
Castilla y León	15,5	4,4
Castilla-La Mancha	14,1	11,1
Cataluña	2,4	5
Comunidad Valenciana	20,2	29,6
Extremadura	10,6	15,1
Galicia	7,4	0,3
Madrid (Comunidad de)	7,3	3,4
Murcia (Región de)	8,5	3,1
Navarra (Comunidad Foral de)	10	18,2
País Vasco	3	4,3
Rioja (La)	11,6	14,8
Ceuta	21,7	27,6
Melilla	2,7	3,5
Total	10,5	7,9

Fuente: Ministerio de Educación, Políticas Sociales y Deporte.

más elevados las diferencias de género son menos acusadas, en cambio en los menos cualificados las estigmatizaciones por género del mercado de trabajo son más visibles. En los ciclos dirigidos a ocupaciones de mayor cualificación, las chicas tienen menos dificultades para orientarse hacia sectores de tradicional dominio masculino, como, por ejemplo, la construcción o el mantenimiento de la producción, y los chicos hacia otros con mayor presencia femenina como la sanidad o el comercio.

TABLA 2.4

Distribución de los alumnos de formación profesional inicial, por familias profesionales y sexo

Curso 2006-2007

FAMILIAS PROFESIONALES	CICLOS DE GRADO MEDIO			CICLOS DE GRADO SUPERIOR		
	TOTAL	%	% MUJERES	TOTAL	%	% MUJERES
Actividades agrarias	4.351	1,9	16	3.527	1,7	23
Actividades físicas y deportivas	3.819	1,6	33	7.570	3,6	32
Actividades marítimo-pesqueras	1.157	0,5	8	1.127	0,5	14
Administración	46.894	20,2	76	38.584	18,1	73
Artes gráficas	2.529	1,1	38	1.591	0,7	46
Comercio y <i>marketing</i>	11.181	4,8	71	11.078	5,2	56
Comunicación, imagen y sonido	2.450	1,1	50	8.767	4,1	37
Edificación y obra civil	750	0,3	6	10.386	4,9	32
Electricidad y electrónica	29.929	12,9	2	19.408	9,1	6
Fabricación mecánica	10.303	4,4	3	5.638	2,6	9
Hostelería y turismo	12.011	5,2	44	10.689	5,0	69
Imagen personal	16.618	7,1	97	4.201	2,0	97
Industrias alimentarias	1.151	0,5	47	801	0,4	53
Informática	15.772	6,8	14	23.085	10,8	19
Madera y mueble	2.814	1,2	5	461	0,2	11
Mantenimiento y servicios a la producción	10.030	4,3	2	7.819	3,7	20
Mantenimiento de vehículos autopropulsados	21.916	9,4	2	5.794	2,7	2
Química	2.437	1,0	63	4.802	2,3	56
Sanidad	31.345	13,5	90	24.129	11,3	79
Servicios socioculturales a la comunidad	4.784	2,1	91	22.774	10,7	91
Textil, confección y piel	324	0,1	95	507	0,2	83
Vidrio y cerámica	88	0,0	52	64	0,0	38
Total	232.653	100,0	46	212.802	100,0	51

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte.

Parece como si la cualificación compensara discriminaciones por cuestión de género. Tanto chicos como chicas no tienen tantos inconvenientes para aspirar a ocupar cargos técnicos superiores que están relacionados con tareas de pro-

gramación, gestión o coordinación, de profesiones en que dominan las personas del sexo opuesto. Eso denota por parte de los jóvenes una capacidad de conocimiento del mercado de trabajo y de claridad de las opciones profesionales más elevadas de lo que en general cabría esperar. Con todo, la diferenciación por sexos en la formación inicial es superior a la realmente existente en el mercado de trabajo. Esta circunstancia permite pensar que hay márgenes de actuación para una intervención en favor de una distribución más igualitaria.

La segunda característica observable en la distribución de los alumnos por familias profesionales es que, aunque la oferta se estructura en torno a un abanico amplio de familias, sólo cinco de las familias existentes absorben entorno al 60% del alumnado: administración, electricidad y electrónica, informática, sanidad, en los dos ciclos, y mantenimiento de vehículos autopropulsados en los ciclos de grado medio y servicios socioculturales a la comunidad en los superiores. La concentración de familias es más acusada para las chicas, sobre todo en los ciclos de grado medio en los que sólo tres familias (sanidad, administración e imagen) absorben al 74% de las alumnas.

Este dato muestra una escasa especialización de la formación inicial, estructurada de acuerdo con el aprendizaje de competencias de ancho alcance transversal y muy selectiva por sexo, en el que el componente de la demanda por parte de los jóvenes todavía pesa más que el de la demanda de las empresas, aunque, como se verá en próximos capítulos, las empresas seleccionan su mano de obra atendiendo más a los niveles que a una excesiva especialización.

Los centros de formación y su gestión

La LOGSE incorporó otra novedad de gran trascendencia para la formación profesional actual. Con la creación de los Institutos de Enseñanza Secundaria o IES, se abrió la posibilidad de que en un mismo centro educativo se ofrecieran los estudios de ESO, de bachillerato y de ciclos de formación profesional. Esta propuesta era coherente con la filosofía integradora de la secundaria, predominante en el ámbito educativo español y, en parte, también en el internacional. El resultado ha sido que, a pesar de las resistencias y los problemas de aplicación iniciales, la formación profesional ha adquirido un estatus escolar nuevo, considerado como una vía separada y alternativa a las enseñanzas escolares generales.

La consecuente homogeneización y equiparación del profesorado, el hecho de compartir los centros con el bachillerato, que concentraba el prestigio como vía natural a la universidad, y la elevación de la calidad de las enseñanzas y del alumnado mediante la exigencia de una titulación mínima de entrada han constituido, con seguridad, los elementos que más han contribuido a prestigiar unas enseñanzas consideradas de segundo orden en el imaginario colectivo por las razones que ya se han expuesto.

Pero no todo han sido efectos tan positivos. Aunque en próximos capítulos se reanudará esta reflexión, se puede adelantar que esta integración ha supuesto para la formación profesional una cierta pérdida de la identidad propia en el seno de unos centros de formación en los que ha dominado la imagen genérica y la dinámica educativa de las enseñanzas generales. En aquellos centros de bachillerato o de ESO en los que se han incorporado algunos ciclos formativos, a menudo relacionados con el sector servicios en un entorno de un mercado de trabajo poco desarrollado, la formación profesional ha adquirido poca importancia y no ha acabado de consolidarse como estrategia para especializar a los jóvenes al finalizar los estudios. En cambio, los antiguos centros de formación profesional que han incorporado una oferta de bachillerato y de ESO son los que han notado más el efecto positivo de reforzamiento del prestigio escolar y, a la vez, las consecuencias negativas de una cierta pérdida de identidad. Posiblemente en el País Vasco, donde la formación profesional ha disfrutado tradicionalmente de una fuerte personalidad propia y un profundo arraigo en el entorno económico, estos efectos se hayan notado menos.

Dentro de una perspectiva de formación a lo largo de la vida de las personas y de integración de la formación inicial con la continua, seguramente se necesitará un replanteamiento que refuerce la identidad y la especificidad de la formación profesional entendida globalmente. Más adelante se tratará esta cuestión con más detenimiento.

La integración de los ciclos formativos en los IES no es el principal problema que presenta este tipo de establecimientos. La falta de autonomía en la gestión de los centros educativos y la rigidez de los criterios de funcionamiento de las administraciones públicas, notorios en todo el sistema educativo, adquieren una significación especial cuando se trata de la formación profesional. Si ya es difícil gestionar un centro público educativo en estas condiciones, lo es mucho más para un centro de formación profesional que necesita una mayor

dosis de flexibilidad y de adaptabilidad al entorno. La mayor integración en el sistema educativo de los ciclos de formación profesional también ha comportado, como contrapartida, un freno a la evolución hacia una mayor flexibilidad y adaptación a las necesidades del mercado de trabajo, a pesar de todos los avances que ya se han comentado más arriba.

La rigidez en la planificación de los ciclos formativos, las dificultades para adaptar y flexibilizar los currículos según las demandas del tejido productivo local, las dificultades para construir unos equipos de profesorado según las necesidades de los centros o las barreras a la demanda de las empresas para poder organizar actividades formativas son algunos ejemplos de los problemas que la gestión de los centros tienen que afrontar. De hecho, pocos centros consiguen superar estas dificultades, y muy a menudo sólo de forma temporal. Esta rigidez en la gestión también se refleja en los equipamientos y dotaciones de recursos, que, a pesar de tener unos niveles mínimos más o menos aceptables, en ningún caso disponen de la tecnología necesaria para formar al personal cualificado que las políticas de innovación de las empresas requieren.

La promesa de la creación de los centros integrales de formación profesional, ya previstos hace años en los programas nacionales de formación profesional, y finalmente incorporados en la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional del año 2002 y regulados desde 2005 por un Real Decreto de Presidencia (Real Decreto, 2005), había suscitado el interés como posible solución a los problemas de gestión de los centros. Estos tipos de centros tenían que constituir la red de innovación de todo el sistema porque integraban una oferta formativa tanto inicial como continua para la ocupación, además de las funciones complementarias de acreditación de competencias, formación de profesorado y excelencia. Además de la función estrictamente docente, los centros integrales tenían que ofrecer información y orientación profesionales, participar en los procesos de evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia o la formación no formal, y potenciar la relación con el mundo económico y productivo. Sin embargo, tres años después siguen sin contar con una regulación específica que facilite su desarrollo.

Otro de los retos que los centros tienen que afrontar para mejorar la calidad de la formación que imparten es la propia formación del profesorado. El nivel de preparación del profesorado ha consolidado unos niveles de calidad de la

función docente teórica, pero en cambio presenta lagunas en cuanto a experiencia profesional en el tejido productivo de las especialidades que imparten. Muchos de los profesores se incorporaron directamente de la universidad en el momento de la ampliación de la oferta formativa en los años setenta y ochenta, sin haber tenido un contacto suficiente con el mercado de trabajo, y con una escasa preparación pedagógica y vocacional para desarrollar su función docente. El resultado ha sido la transmisión a los alumnos de unas facultades de aprendizaje profesional reconocidas por las mismas empresas como aceptables, pero sin una especialización y capacidad práctica que satisfaga las exigencias de los empresarios. Por lo general, los períodos de prácticas en centros de trabajo no son suficientes para contrarrestar estas deficiencias.

Los programas de cualificación inicial

A las aportaciones positivas de la LOGSE a la formación profesional hay que contraponer uno de los aspectos que esta ley dejó sin resolver y que no ha sido hasta la LOE, dieciséis años más tarde, cuando finalmente se ha abordado. Se trata de la situación de los jóvenes que no han obtenido durante todos estos años la titulación de Graduado de la ESO. Con buen criterio, la LOGSE les cerró el acceso a la formación profesional eliminando el primer nivel de FP existente hasta entonces, pero en cambio no ofreció a estos jóvenes ninguna otra salida consistente.

Se crearon unos programas llamados de «garantía social» que, sin contar con unos objetivos claros, una regulación específica y, sobre todo, con una financiación apropiada, se dejaron a la iniciativa de las administraciones autonómicas, locales y entidades sociales para que intentaran encuadrar a estos alumnos. El resultado ha sido que durante todos estos años el sistema educativo español ha vertido al mercado de trabajo, y sigue haciéndolo, centenares de miles de jóvenes, entre un 30% y un 35% de cada generación, sin ninguna preparación profesional.

En algunas zonas estos porcentajes todavía son mucho más elevados y pueden superar la mitad o más de toda una generación. Este hecho es muy grave, ya que con una composición así de la población ocupada, difícilmente se pueden pretender conseguir objetivos de competitividad, de calidad y de cualificación para hacer frente a los retos de una economía globalizada, y constituye

seguramente una de las explicaciones de los problemas de cualificación de la economía española, como se analizará posteriormente.

La LOE aborda esta cuestión con la creación de los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI), que sitúa bajo la tutela de las administraciones educativas. Los PCPI se ofrecen como una salida para los jóvenes que no hayan obtenido el Graduado de la ESO. Estos programas tienen un triple objetivo: adquirir competencias correspondientes al nivel I del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, facilitar la inserción social y laboral, y, finalmente, ampliar las competencias genéricas para poder acceder a la continuación de los estudios en el marco del sistema educativo.

Cada uno de los tres objetivos se corresponde con un tipo de módulo formativo, a cuya finalización los alumnos obtendrán un certificado académico oficial que acredita las competencias reconocidas en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional. Los que superen el tercer tipo de módulo formativo, destinado a recuperar los niveles escolares, ya sea simultáneamente a los otros módulos o posteriormente, obtendrán el Graduado de la ESO y podrán seguir sus estudios en otros niveles. Estos programas se podrán seguir en los centros públicos y concertados o en colaboración con otras entidades de carácter local públicas o privadas; todavía están por desarrollar y habrá que esperar a su regulación definitiva para comprobar su eficacia al afrontar uno de los aspectos más negativos del sistema educativo español.

El problema de fondo hay que buscarlo en el elevado índice de fracaso escolar en España, muy por encima de la media de los otros países europeos. Ésta es la razón última que explica el escaso número de jóvenes que acceden a los ciclos de grado medio. Por este motivo, con independencia de la solución definitiva que se dé a los programas de cualificación profesional inicial, éstos difícilmente podrán enderezar una situación de consecuencias tan negativas para el futuro del país y que está lastrando el desarrollo de la formación profesional. De todos modos, sería conveniente que en la regulación definitiva de estos programas se tuvieran en cuenta las experiencias positivas en el tratamiento de estos jóvenes, acumuladas en la gestión de los programas de garantía social que en diferentes comunidades autónomas y en diversas iniciativas locales de ayuntamientos y de entidades sociales se han llevado a cabo durante estos años.

En resumidas cuentas, el subsistema de formación profesional inicial, puesto en marcha a partir de la LOGSE y consolidado en la LOE, dispone de una es-

estructura moderna, simple, reconocida en el mercado de trabajo, en vías de flexibilización, pero que todavía no ha abordado algunos de los grandes retos de la formación en la sociedad del conocimiento y sufre de ciertos déficits estructurales que dificultan el desarrollo futuro. Entre estos aspectos que se deberán mejorar se encuentran, básicamente, su escasa dimensión, la falta de integración con la formación continua, un perfil de identidad bajo, un profesorado poco especializado y la ausencia de instrumentos para que los centros puedan gestionar eficientemente su adaptación a las necesidades formativas del entorno.

2.3. La formación para el empleo

El segundo subsistema ha sido denominado, seguramente con poca fortuna, «formación para el empleo», como si la formación inicial no estuviera orientada también hacia la ocupación, en lugar de insistir en el concepto de formación continua, para poderla situar así más cerca de la orientación estratégica que requiere este tipo de formación.

La integración de la formación ocupacional y la continua

El subsistema de formación para el empleo ha integrado, cuando menos formalmente, lo que antes se conocía como formación ocupacional, dirigida al reciclaje de los trabajadores desempleados, y la formación continua, dirigida a los trabajadores ocupados. La integración es todavía muy reciente, regulada por el Real Decreto de 23 de marzo de 2007 (Real Decreto, 2007), y por eso todavía perviven los dos antiguos subsistemas. Por otra parte, la integración que propone el citado Real Decreto es bastante compleja, lo que dificulta en los momentos actuales una descripción real del funcionamiento del subsistema de formación para el empleo.

De entrada, hay que aclarar que, a diferencia del subsistema de formación inicial, que cuenta con una trayectoria histórica consolidada, el subsistema de formación para el empleo todavía tiene que desarrollar muchos de sus elementos. Ahora mismo se trata, más bien, de un mecanismo de financiación de actividades formativas. La descripción que se expone a continuación viene a corroborar esta afirmación.

La formación para el empleo está tutelada por el Ministerio de Trabajo e Inmigración y su gestión se ha traspasado a las comunidades autónomas, menos en

el caso del País Vasco (pendiente de acuerdo) y de las comunidades de Ceuta y Melilla. Esta tutela, por una parte, favorece la consideración de la formación para el empleo dentro de la órbita de las políticas activas de ocupación más próximas al mercado de trabajo, y, por otra, establece una diferenciación institucional con el otro subsistema de formación inicial dependiente del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte. Esta diferenciación institucional no ayuda a la coordinación entre ambos subsistemas, aunque se han establecido importantes vías de colaboración entre los dos ministerios.

Esta dicotomía se reproduce en el nivel de las comunidades autónomas, en las que la formación para el empleo suele estar gestionada por las consejerías competentes en materia de ocupación, mientras que la formación inicial suele gestionarse desde las consejerías de educación. Esta doble dependencia de ambos subsistemas constituye uno de los principales obstáculos para un desarrollo más armónico de la formación desde una perspectiva global.

El traspaso de la gestión de la formación a las comunidades autónomas está siendo bastante complejo, dado que no existe un consenso entre el gobierno central y los agentes sociales de ámbito estatal sobre cuál tiene que ser el papel de cada uno en el subsistema. De hecho, los gobiernos autonómicos de Galicia y de Cataluña interpusieron recursos de inconstitucionalidad contra varias normas estatales que pretendían regular este subsistema. Los recursos fueron finalmente reconocidos, aunque de forma parcial, por el Tribunal Constitucional (Tribunal Constitucional, 2002). El consenso sobre esta cuestión todavía no está cerrado y es uno de los temas pendientes de mayor urgencia para consolidar el subsistema de formación para el empleo.

En el fondo del desacuerdo se halla el debate sobre dar la prioridad o bien a la proximidad de las necesidades territoriales de formación –y en este caso son las comunidades autónomas las que tendrían que asumir plenamente las competencias que los respectivos estatutos de autonomía les otorgan, tal como ha pasado en el subsistema de formación inicial–, o bien a la dimensión sectorial y al marco de relaciones laborales –y en este caso los agentes sociales y las instituciones sectoriales estatales tendrían que mantener un importante papel regulador u organizador de la oferta formativa–. La solución definitiva a este problema radica en la definición de un modelo que funcione adecuadamente compartido por todos los que tienen competencias en la materia, modelo que todavía no se ha conseguido consensuar.

El Real Decreto que regula, por ahora, este subsistema es todavía prisionero de la inercia de los anteriores subsistemas y de las diferentes fuentes de financiación (los fondos estructurales europeos y la cuota de la formación profesional), y establece unos mecanismos de funcionamiento muy complejos que en muchas ocasiones dan la sensación de constituir más una yuxtaposición de los anteriores mecanismos que una verdadera integración en un único subsistema formativo. De alguna forma, se puede considerar esta norma como transitoria, a la espera de una regulación más consensuada y completa.

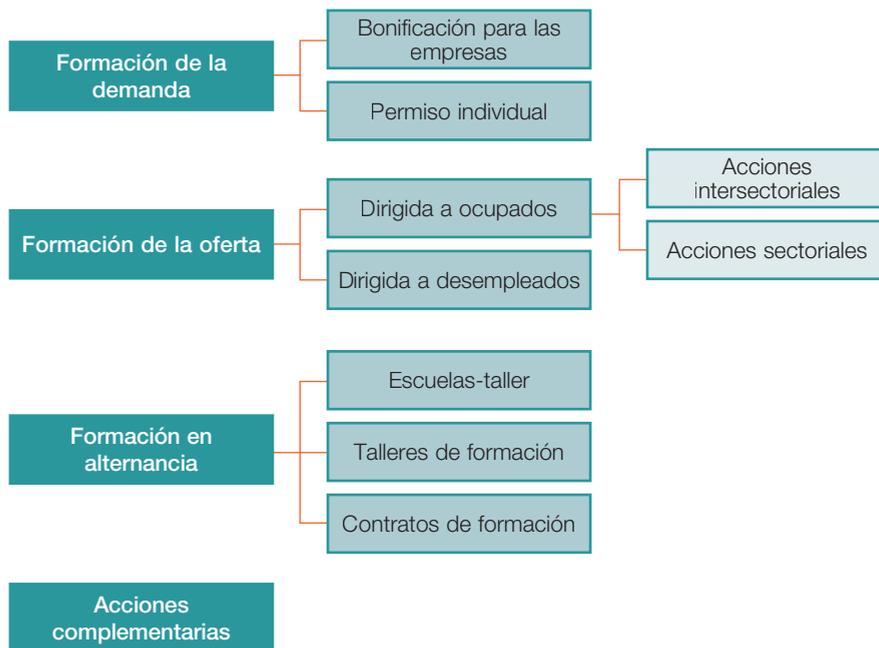
La norma establece cuatro tipos de iniciativas de formación:

- La formación de demanda, referida a las acciones formativas de las empresas y a los permisos individuales de formación.
- La formación de oferta, que hace referencia tanto a las acciones formativas dirigidas prioritariamente a los trabajadores ocupados como a las acciones formativas orientadas principalmente a los trabajadores desempleados.
- La formación en alternancia, que integra las acciones formativas de los contratos de formación y los programas públicos de formación y ocupación en que los trabajadores pueden compartir las actividades formativas y la práctica profesional en su puesto de trabajo.
- Las acciones de apoyo y acompañamiento, definidas como las destinadas a mejorar la eficacia del subsistema.

Como se ve, en la formación de oferta se mantiene una distinción artificial entre trabajadores desempleados y trabajadores ocupados, sólo suavizada por el matiz «prioritariamente» cuando justamente se pretendía abolir esta distinción que complica enormemente su gestión en el ámbito local, sobre todo en territorios poco poblados.

Los cuatro tipos de formación pueden tener como destinatarios a todos los trabajadores ocupados y desempleados, aunque no coticen en la formación profesional con determinadas restricciones. Los empleados públicos también tienen acceso a la formación a través de los planes establecidos con las administraciones públicas. Además, para facilitar la inserción sociolaboral de los colectivos con más dificultades en el mercado de trabajo, se definen unos colectivos prioritarios, como por ejemplo mujeres, jóvenes, mayores de 45 años, discapacitados, trabajadores de las pequeñas y medianas empresas, trabajado-

Esquema de la estructura del subsistema de formación para el empleo



res con una baja cualificación, parados de larga duración, personas en riesgo de exclusión, víctimas del terrorismo y de la violencia de género, etc.

A continuación se detalla el funcionamiento de cada uno de los cuatro tipos de iniciativas formativas, cuyo esquema se puede ver en el gráfico 2.4.

La formación de demanda

La formación de demanda recibe esta denominación porque son los beneficiarios directos (empresas y trabajadores) los que tienen que solicitar su financiación. La iniciativa de la organización de la formación de demanda recae en las empresas según sus necesidades formativas, con la participación de los representantes de los trabajadores, y su financiación se organiza mediante un sistema de bonificación de las cuotas a la Seguridad Social que ingresan las empresas y que pagan trabajadores y empresas.

Las empresas pueden planificar las acciones formativas que crean más adecuadas para las necesidades de formación de sus trabajadores, aunque previamente tienen que informar a los representantes de los trabajadores, que disponen de un período de 15 días para emitir un informe. En caso de conflicto, se establecen unos procedimientos de resolución a través de las Comisiones Paritarias Sectoriales de formación. Una vez cumplido este requisito, las empresas tienen que comunicar, mediante un procedimiento electrónico, las acciones que quieren realizar, antes de siete días de su inicio, a la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, con el fin de facilitar la inspección por parte de los organismos correspondientes. Las empresas pueden organizar la ejecución de la formación directamente por su cuenta con personal propio o bien contratar los servicios de entidades o centros especializados externos.

Una vez realizada la acción formativa, la empresa podrá comunicar a la Fundación Tripartita, por medio del mismo sistema telemático, su finalización y los costes de realización, y bonificar su importe total en el siguiente boletín mensual de cotización en la Seguridad Social. Las empresas disponen de un crédito límite para la bonificación de los costes de formación, que depende de la dimensión de la propia empresa y de las cotizaciones que haya ingresado en la Seguridad Social el año anterior.

Las empresas de 10 trabajadores o más tendrán que aportar una cofinanciación privada de los costes bonificados por actividades formativas en un porcentaje proporcional a su dimensión (véase el cuadro 2.1). Se entiende por cofinanciación la aportación de la diferencia entre los costes de la acción formativa y el total bonificado por la empresa. Esta cofinanciación normalmente se cubre con el coste salarial de los trabajadores en las horas dedicadas a la formación dentro del horario laboral. Además, existen unos módulos económicos máximos para el cálculo de los costes de la formación que hay que bonificar y que, en principio, cubren los costes directos y dejan un margen aceptable para los gastos de gestión.

Este sistema de información, control y seguimiento de las acciones formativas de demanda por parte de las empresas presenta, a primera vista, una cierta complejidad, que no es tan grande una vez se aplica con regularidad. En la práctica, no obstante, el sistema asusta a muchas empresas, especialmente las pequeñas y medianas, que tienen pocos recursos para poder organizar todo el trámite administrativo generado. Aunque el proceso ha mejorado con respec-

CUADRO 2.1

Porcentajes máximos de la cuota de formación profesional a bonificar y de cofinanciación, según la dimensión de la empresa ⁽¹⁾

DIMENSIÓN DE LA EMPRESA	PORCENTAJE DE LA CUOTA	PORCENTAJE DE COFINANCIACIÓN
De 1 a 5 trabajadores	420 euros	0
De 6 a 9 trabajadores	100%	0
De 10 a 49 trabajadores	75%	10
De 50 a 249 trabajadores	60%	20
De 250 trabajadores o más	50%	40

Nota: (1) Las empresas pagan una cuota de formación profesional con sus cotizaciones a la Seguridad Social. La primera columna se refiere al porcentaje de esa cuota que las empresas pueden bonificar para cubrir los costos de las actividades formativas realizadas. En el caso de las empresas de 1 a 5 trabajadores se establece una cantidad fija de euros porque la cuota pagada es muy pequeña.

Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

to a los sistemas anteriores, todavía presenta rigideces, sobre todo en lo que respecta al mecanismo telemático de comunicación, por lo que su eliminación facilitaría enormemente los trámites administrativos.

El resultado es que la gran mayoría de las grandes empresas del país utilizan este mecanismo de demanda, pero en cambio la proporción baja considerablemente entre las pequeñas y medianas empresas. Por ejemplo, el 96,6% de las empresas de 5.000 trabajadores o más utilizaron durante el año 2006 el sistema de bonificaciones para formar a sus trabajadores. Para las empresas de 100 a 249 trabajadores este porcentaje baja al 55,3%, y para las más pequeñas, de 10 a 49 trabajadores, llega al 16,5%. Para las de menos de 10 trabajadores, los porcentajes son mínimos, entre el 7,8% y el 2,8%, tal como se observa en la tabla 2.5.

Con todo, las empresas no llegan a gastar el total de su crédito disponible. Las empresas medianas gastan, aproximadamente, la mitad del crédito, y las grandes, las dos terceras partes. Estos datos indican que, a pesar de la rápida expansión del sistema, las empresas todavía están lejos de cubrir sus necesidades de formación, incluso las mayores, y abren una reflexión sobre la orientación del sistema con el fin de animar todavía más a las empresas a invertir en formación.

Los datos que facilita la Fundación Tripartita para la Formación continua permiten configurar una imagen del alcance de este tipo de formación en España. Estos datos muestran un crecimiento importante del número de personas formadas

por el sistema de demanda a través de las bonificaciones a la Seguridad Social (véase la tabla 2.6). Durante 2006 se formaron un 23% más de personas

TABLA 2.5

Empresas formadoras y ratio de disposición del crédito de formación, por dimensión de las empresas

Año 2006

DIMENSIÓN	COBERTURA	NÚMERO DE EMPRESAS	%	RATIO DE CRÉDITO DISPUESTO
1-5	2,8	33.738	37,9	76,1
6-9	7,8	11.418	12,8	66,8
10-49	16,5	29.556	33,2	57,1
50-99	40,6	4.846	7,7	55,0
100-249	55,3	4.545	5,1	52,6
250-499	69,7	1.542	1,7	55,6
500-999	74,9	675	0,8	58,2
1.000-4.999	88,4	490	0,6	62,4
+4.999	96,6	85	0,1	66,7
Total	5,7	88.961	100	60,0

Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

TABLA 2.6

Trabajadores formados, por dimensión de la empresa

Año 2006

DIMENSIÓN	TRABAJADORES FORMADOS	%
1-5	47.481	4,1
6-9	24.633	2,1
10-49	161.043	14,0
50-99	98.895	8,6
100-249	137.433	12,0
250-499	97.764	8,5
500-999	92.770	8,1
1.000-4.999	207.630	18,1
+4.999	280.750	24,4
Total	1.148.637	100

Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

TABLA 2.7

Edad y sexo de los trabajadores formados

Año 2007

EDAD Y SEXO	TOTAL	PORCENTAJE
16-25	168.040	10,8
26-35	635.255	40,7
36-45	447.440	28,6
46-55	246.496	15,8
+55	63.404	4,1
Hombres	886.081	56,7
Mujeres	676.515	43,3
Total	1.562.710	100

Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

que en 2005, y en 2007, un 36% más que en 2006. Estos datos muestran la progresiva consolidación de esta vía de formación. En 2007, el 56,7% de las personas formadas eran hombres, pero, en cambio, las mujeres accedieron a la formación por encima de su proporción en la población ocupada y con una tendencia creciente. El porcentaje de mujeres formadas, el año 2007, era del 43,3% y su participación en la población ocupada era del 41,9%.

Con respecto al perfil de las personas formadas, en la tabla 2.7 se presentan algunos datos. Con respecto a la edad, el 40,7% tenía entre 26 y 35 años. A medida que aumenta la edad, los grupos están infrarrepresentados en relación con su peso en la población ocupada. Con todo, el 20% de los formados tenían más de 45 años. Por niveles de cualificación, los formados, mayoritariamente, son personal ya cualificado: un 36,8% son directivos, titulados y mandos intermedios, un 41,4% son trabajadores cualificados y un 21,8% son no cualificados.

La gran mayoría de empresas que utilizan el sistema de bonificación lo hacen de forma agrupada, sobre todo las pequeñas y medianas empresas. Esta posibilidad, regulada en la ley, permite a las empresas asociarse y delegar en una de ellas, o en terceros, la gestión de todo el proceso. En este último caso, la entidad organizadora se responsabiliza del proceso y no puede subcontratar a otra entidad la coordinación de todo el procedimiento. En 2007, de las 137.048 empresas que iniciaron los trámites para bonificar, el 98% lo hicieron

TABLA 2.8

Tasa de cobertura de los trabajadores formados por sectores

Año 2006

SECTORES	TASA COBERTURA
Agricultura	1,2
Industria	8,3
Construcción	3,7
Comercio	9,1
Hostelería	6,5
Servicios	11,4
Total	8,7

Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

a través de algún sistema de agrupación, muy a menudo entre empresas del mismo grupo.

Como resultado de la diferente implicación de las empresas en la formación, el 59,1% de los trabajadores formados por este mecanismo están ocupados en empresas de 250 o más trabajadores; no obstante, hay que valorar el 34,6% de empleados en empresas de 10 a 250 trabajadores, que también utilizan la bonificación. La cobertura con respecto al total de trabajadores que podían acceder al mecanismo de bonificación se calcula en un 8,7% (véase la tabla 2.8).

Con respecto a la distribución de la formación por sectores, el sector de servicios, con un 11,4%, presenta una de las tasas de coberturas más elevadas, juntamente con el comercio y la industria.

Por comunidades, también hay fuertes diferencias (véase la tabla 2.9). Por ejemplo, las tres comunidades con una tasa de cobertura más elevada en el ámbito de la formación de demanda son Madrid, con un 11,8%, Navarra, con un 10,7%, y Asturias, con un 10,2%. En cambio, las de cobertura más baja son La Rioja, con un 4,5%, Castilla-La Mancha, con un 5,4%, y Canarias, con un 6,3%.

Hay que tener en cuenta que una parte importante de la formación continua se realiza a través de medios telemáticos o a distancia, o de forma mixta, tanto presencial como a distancia. Así pues, en 2006, el 35% de las actividades formativas no eran totalmente presenciales. La media de horas de formación por curso en aquel año fue de 28,1 horas. En torno a un 15% de los trabajadores formados durante el año habían seguido más de un curso.

TABLA 2.9

Distribución territorial de las personas formadas y tasas de cobertura

Año 2006

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	PERSONES FORMADAS	%	TASA COBERTURA
Andalucía	183.262	16,0	9,0
Aragón	31.297	2,7	8,4
Asturias (Principado de)	27.277	2,4	10,2
Baleares (Islas)	27.531	2,4	7,9
Canarias	38.171	3,3	6,3
Cantabria	11.223	1,0	7,1
Castilla y León	49.556	4,3	7,8
Castilla-La Mancha	26.507	2,3	5,4
Cataluña	208.416	18,2	8,5
Comunidad Valenciana	103.236	9,0	6,8
Extremadura	17.541	1,5	8,4
Galicia	58.459	5,1	8,4
Madrid (Comunidad de)	248.510	21,7	11,8
Murcia (Región de)	30.737	2,7	7,3
Navarra (Comunidad Foral de)	19.621	1,7	10,7
País Vasco	60.449	5,3	9,4
Rioja (La)	4.364	0,4	4,5
Ceuta	821	0,1	7,6
Melilla	679	0,1	9,0
Total	1.148.637	100,0	8,7

Fuente: Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

Los contenidos formativos son muy transversales y genéricos, tratando mayoritariamente aspectos de gestión de recursos humanos, prevención de riesgos laborales, idiomas, informática de usuario, atención al cliente, seguridad alimentaria, técnicas de venta, gestión comercial, conocimiento del producto o seguridad y vigilancia. Estos contenidos ocupan el 56,1% del conjunto de actividades formativas realizadas. Todo apunta a que las empresas utilizan el sistema de formación para alcanzar aquellas competencias que son más difíciles de aprender en el puesto de trabajo, que requieren pocas horas de aprendizaje y que no exigen muchas estructuras ni inversiones formativas. La recualifica-

ción del personal con déficits básicos de formación queda prácticamente fuera del sistema.

Con respecto a los permisos individuales, es a los trabajadores ocupados a quienes corresponde solicitar el permiso individual de formación y a las empresas otorgarlo. La empresa puede obtener una bonificación del coste salarial del permiso, con ciertas restricciones, a cuenta de un suplemento de su crédito total de formación. Aunque este mecanismo no se utiliza mucho, ha marcado una línea interesante hacia el derecho individual a la formación. Durante el año 2006 se solicitaron 2.036 permisos, pero sólo se ejecutaron 927, con una media de duración de 196,6 horas por permiso.

La formación de oferta

El mecanismo de formación de demanda es complementado con formación de oferta, que es mucho más compleja porque implica a los agentes sociales, entre muchos otros actores sobre el terreno, y obedece a dos motivaciones principales: por una parte, la participación de los agentes sociales en la gestión y en la provisión de la formación y, por otra, el acercamiento de la formación a las pequeñas y medianas empresas que no utilizan los mecanismos de bonificación de la formación de demanda.

Este tipo de formación se llama de oferta porque la iniciativa para su organización no proviene directamente del demandante de formación, como en el caso anterior (la empresa o el trabajador en los permisos individuales), sino que surge por parte de intermediarios, ya sean los propios agentes sociales, las propias administraciones públicas o las entidades sociales y privadas colaboradoras, que organizan una oferta formativa que someten a la aprobación de una subvención por parte del dispositivo. La formación de oferta va dirigida tanto a trabajadores ocupados como parados, pero no de forma conjunta, sino generalmente por parte de iniciativas diferenciadas.

Aunque las competencias para la gestión de la formación están traspasadas a las comunidades autónomas, el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) y los agentes sociales se reservan la organización de un conjunto de actividades en el ámbito estatal. Asimismo, el traspaso de la gestión está tutelado de forma tan detallada por el SPEE que la organización de las actividades formativas está sometida a un gran número de normas y criterios centralizados que com-

plican su gestión, y a veces dificultan la adaptación de los programas a las necesidades locales, un principio que, en teoría, guiaba y justificaba técnicamente el traspaso de competencias a las comunidades autónomas.

Así, la organización de este tipo de formación se establece en dos ámbitos diferentes: el estatal y el autonómico. El ámbito estatal se reserva algunas partidas presupuestarias destinadas a poder organizar planes de formación de oferta para trabajadores ocupados de este ámbito, determinados colectivos con dificultades especiales, acuerdos con las fuerzas armadas y otras instituciones de la administración del Estado, y la formación en origen de la población inmigrada. El resto de actividades se organizan en el ámbito autonómico.

Aunque se ha pretendido integrar toda la formación para el empleo, en realidad se aplican procedimientos diferentes en caso de que los destinatarios sean trabajadores ocupados o desempleados. Los planes de formación destinados prioritariamente a trabajadores ocupados, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, pueden ser de carácter intersectorial o sectorial. Los intersectoriales tienen como objetivo principal la formación en competencias transversales en varios sectores, y su gestión está reservada a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en sus respectivos ámbitos. Los planes de tipo sectorial están dedicados a cubrir las necesidades de formación de un sector específico y su gestión se reserva también a las organizaciones sindicales y empresariales, así como a las entidades más representativas en cada sector y los organismos paritarios relacionados con la negociación colectiva del sector.

Como se puede comprobar, el modelo del subsistema español de formación para el empleo, especialmente en su ámbito dirigido a los trabajadores ocupados, consagra el papel clave de los agentes sociales como principales actores en la gestión, organización y provisión de la formación, estrechamente ligada al marco de relaciones laborales y a la negociación colectiva. Este modelo ha aportado grandes ventajas pero también diferentes inconvenientes, tal como se ha visto en el análisis de la perspectiva histórica.

En realidad, las organizaciones empresariales y sindicales, ya sea por medios propios, en general por parte de los sindicatos, o bien mediante acuerdos con entidades dedicadas a la formación, en el caso de muchas organizaciones empresariales, son las que distribuyen en el territorio la mayor parte de los recur-

sos disponibles para organizar actividades formativas según las necesidades de las empresas, de los trabajadores y de los sectores económicos.

De esta forma, si una empresa encuentra demasiado complicado el mecanismo de bonificación de la formación de demanda, puede recurrir al dispositivo de oferta, ya sea a través de su organización patronal o mediante acuerdos con los representantes de los trabajadores, a fin de que algunos de sus empleados participen en las acciones de formación sin tener que responsabilizarse del procedimiento administrativo de justificación de la acción formativa. Para muchas empresas este camino es más cómodo, menos comprometido y se adapta mejor a sus posibilidades, sobre todo en el caso de las pequeñas y medianas empresas. Como inconveniente, hay que decir que esta vía de formación depende de la oferta por parte de las entidades gestoras.

Este mecanismo ha permitido que la formación llegue rápidamente a un gran número de empresas pequeñas y dispersas en todo el territorio del Estado, y al mismo tiempo también ha creado un gran mercado de distribución y provisión subvencionada de la formación. La regulación de este mercado para que se sigan al mismo tiempo criterios de equidad y de eficiencia es altamente compleja. En cada sector y en cada parte del territorio, cada una de las organizaciones sindicales más representativas y las organizaciones empresariales del mismo carácter compiten entre sí para ofrecer a las empresas y a los trabajadores actividades de formación, tanto en el caso de las actividades dirigidas a los parados como a los ocupados.

En la práctica esto supone una falta de coordinación y de duplicación de recursos, ya que todas las organizaciones se concentran en aquellas actividades que son más demandadas y que son más rentables, y dejan de lado aquellas más minoritarias o que requieren una mayor inversión en materiales y equipamientos. Ninguna organización tiene por sí misma la capacidad organizativa para hacer llegar una amplia oferta a todo el territorio, con lo que, a medida que su actividad se aleja de las grandes concentraciones económicas, la diversidad y la calidad de la oferta quedan perjudicadas.

Sobre la oferta de formación continua, no existe una información consolidada y reciente que integre las actividades de carácter estatal y las de carácter autonómico. A partir de la información parcial disponible, se puede afirmar que no se diferencia mucho de la formación de demanda, aunque tiende a ser una

formación de más duración, con una participación más activa por parte de las mujeres y los colectivos con menor cualificación, y también cuentan con un mayor número de personas que siguen más de una actividad formativa.

La programación de los planes de acción para los parados corresponde a las comunidades autónomas. Este dispositivo, en el que también participan los sindicatos y algunas organizaciones empresariales, está más abierto para la provisión de la formación en otras entidades, ya sean públicas, especialmente administraciones locales, o bien privadas u otros tipos de entidades sociales que dispongan de centros de formación incluidos en el registro de centros colaboradores. En teoría, estas actividades formativas tendrían que dar lugar a la obtención de los Certificados de Profesionalidad según el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. Los primeros Certificados de Profesionalidad han sido publicados en el BOE durante el mes de agosto de 2008.

En el ámbito de la formación para los parados, las políticas de las administraciones autonómicas han seguido modelos diferentes. En unos casos se ha potenciado la creación de una red de centros de formación propios de la comunidad, como por ejemplo en la Comunidad de Madrid, en los que se ofrecen cursos dirigidos a los desempleados. En otras comunidades se ha potenciado la creación de organizaciones ad hoc, como por ejemplo en Andalucía, a través de la Fundación Andaluza «Fondo de Formación y Empleo» y la red ejemplar de consorcios locales impulsados por la Junta de Andalucía, con la participación de los ayuntamientos y los agentes sociales. En otras autonomías se han seguido distribuyendo subvenciones entre centros colaboradores, entre los cuales, en algunos casos, desempeñan un papel muy importante las iniciativas municipales, como es el caso de Cataluña.

Los beneficiarios tienen que ser desempleados registrados en las oficinas de ocupación, lo que permite teóricamente la integración de la formación en las medidas para promover la mejora de la ocupabilidad de los parados con un enfoque global para orientar y atender la problemática individualizada de las personas en situación de desempleo. Pero en realidad, y con diferencias entre comunidades autónomas, todavía queda mucho camino por recorrer para lograr una gestión integral de las políticas de ocupación basadas en un tratamiento global e individualizado de las personas desempleadas.

Existe poca información estadística sobre estos tipos de formación, ya que la integración de los datos entre las comunidades autónomas y la administración

del Estado es deficiente y se elabora con retraso. Sin embargo, a partir de los datos de 2006 se deduce que la formación ocupacional de oferta iba mayoritariamente dirigida a mujeres (un 61% de los beneficiarios), con cursos que contaban con una duración media de 350 horas, siendo los más largos de 800 horas. Los participantes mayoritarios (58%) tenían entre 25-45 años y un 13% tenían más de 45 años.

Toda la formación de oferta, tanto la dirigida a los ocupados como la dirigida a los parados, tiene asignados unos módulos económicos por hora y por persona formada que regulan las subvenciones otorgadas, similares en estos momentos a los de la formación de demanda. Hasta el año 2007 la formación para los parados estaba regulada mediante el Plan de Formación e Inserción Profesional (FIP) de carácter estatal y cofinanciado por el Fondo Social Europeo. A partir del Real Decreto que regula el subsistema (Real Decreto, 2007), el Plan FIP se ha diluido como tal, pero los mecanismos de financiación siguen siendo muy similares, con lo cual continúan existiendo unos procedimientos de seguimiento, control y justificación de las subvenciones muy pesados y poco transparentes. Los criterios que utilizan las comunidades autónomas para aprobar las peticiones de actividades de formación por parte de las entidades que proveen el servicio son poco claros y las mismas comunidades son todavía prisioneras de los procesos burocráticos del Plan FIP.

Como se puede observar, tanto la formación de demanda como la de oferta pivotan entorno a un mecanismo de distribución de subvenciones para la financiación de las actividades formativas en el que los agentes sociales ocupan una posición clave.

La formación en alternancia

La formación en alternancia constituye la tercera pata del subsistema de formación para el empleo. Contrariamente a las tendencias en otros países europeos, como por ejemplo en Francia o en Holanda, en España está poco desarrollada y engloba básicamente los programas de las escuelas-taller, casas de oficios y talleres de ocupación, así como las acciones formativas de los contratos de formación.

Los programas de escuelas-taller y casas de oficio son dos tipos de programas muy similares que significaron una innovación importante en el momento de su creación. Dirigidos a jóvenes menores de 25 años, se crearon a mediados

de los años ochenta, en un momento con tasas de paro muy elevadas, para integrar la recuperación del patrimonio histórico y artístico del país con el aprendizaje de oficios en vías de desaparición relacionados con la restauración patrimonial. Después han ido evolucionando como un recurso para jóvenes con niveles de cualificación bajos que consiste en una oferta integrada de trabajo remunerado y formación en el mismo puesto de trabajo. Es un programa muy atractivo por la relación laboral que supone, pero también muy caro y que ha ido perdiendo su carácter innovador, cosa que hace que sea aconsejable un replanteamiento urgente para su reubicación en una estrategia actualizada de las políticas activas de ocupación.

En 2006 se ofrecieron 26.732 plazas de formación en escuelas-taller y 3.450 en casas de oficios. Las evaluaciones realizadas en relación con estos programas (Sáez, 2004) indican resultados aceptables con respecto a la capacidad de mejorar la ocupabilidad de los jóvenes en el mercado de trabajo, pero también señalan que son más efectivos en los casos de los colectivos con más dificultades y, en consecuencia, no como medida generalizada de inserción para jóvenes.

Con respecto a los talleres de ocupación, éstos tuvieron sentido en los años más duros de la crisis de ocupación para ofrecer una oferta de trabajo a desempleados mayores de 25 años con dificultades de inserción, acompañada por una formación de tipo ocupacional, a cargo de los ayuntamientos y de entidades sociales, con el fin de ofrecer una salida a situaciones de emergencia social. Hoy habría que replantear a fondo este programa con unos instrumentos totalmente diferentes para atender de forma integral los casos de mayor dificultad de inserción laboral. En 2006 se ofrecieron en este programa 32.698 plazas.

Las acciones formativas de los contratos de formación también se contemplan en este apartado y su coste puede ser bonificado en los boletines de cotización en la Seguridad Social. El contrato de formación se dirige a jóvenes, generalmente menores de 21 años, para que durante su jornada laboral y fuera de la empresa dediquen un mínimo del 15% de su tiempo a una formación teórica relacionada con su puesto de trabajo. Sin embargo, esta formación teórica suele ser poco consistente, ya que curiosamente el 96% de la formación se hace a distancia.

La opción de utilizar el trabajo como elemento formativo que está en la base de la estrategia de la alternancia, promovida en el ámbito europeo e implanta-

da en muchos países vecinos, no acaba de arraigar en España. Los programas comentados tienen una cobertura reducida. El despliegue de los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI) previstos en la Ley Orgánica de Educación para los jóvenes que no obtengan el Graduado de la ESO puede ser una buena oportunidad para replantear todos estos programas y utilizar la metodología de la alternancia de forma más consistente para los colectivos que han tenido una trayectoria fallida en el sistema educativo. Pero la experiencia en otros países, en cambio, indica que a través del trabajo es posible construir itinerarios alternativos de cualificación aceptables (Francia y Holanda, por ejemplo) y dejar las puertas abiertas para un retorno flexible a otros niveles de formación profesional. El éxito reciente de las pruebas de acceso a los ciclos de formación profesional desde la experiencia laboral demuestra que este camino de retorno es posible.

Las acciones complementarias

La cuarta pata del sistema está compuesta por las acciones de apoyo y acompañamiento a la formación, que tienen por objetivo contribuir a la mejora de la eficiencia de la formación. Estas medidas surgieron con la intención positiva de abrir una línea de subvenciones para promover estudios, programas, instrumentos y metodologías que se emplearan para la mejora de la calidad de las actividades formativas financiadas por las subvenciones de las otras líneas de acción, aunque en realidad se han convertido en un mecanismo de distribución de más subvenciones, a veces sin criterios claros y con dudosa utilidad. Es suficiente consultar las bases de datos con los listados de las subvenciones otorgadas para darse cuenta del escaso impacto de la medida (estos listados se pueden consultar en <http://www.fundaciontripartita.org>). El resultado es que, seguramente, España es uno de los países que más presupuesto dedica a realizar estudios y financiar la elaboración de programas formativos, aunque al mismo tiempo es también uno de los países con menos información de calidad sobre el mismo sistema de formación.

Las denominadas «acciones complementarias» en el argot del sector podrían transformarse radicalmente en un programa de evaluación sistemática sobre la calidad del mismo subsistema o dirigirse a financiar la función de observación de las necesidades formativas de los sectores y de los territorios.

La calidad de la formación para el empleo

Hasta ahora se han descrito básicamente los mecanismos de financiación y de funcionamiento de la formación para el empleo. Como se ha podido comprobar, se trata de un subsistema basado en una provisión privada de las actividades formativas, con una fuerte presencia de las organizaciones sindicales y empresariales, y financiado mediante mecanismos de distribución de subvenciones con fondos públicos, una parte de los cuales proviene de los fondos recaudados de la cuota de formación profesional que ingresan empresarios y trabajadores en la Seguridad Social.

Uno de los rasgos de este subsistema es que los recursos económicos se dedican fundamentalmente a la actividad corriente, consiguiendo un grado de eficiencia muy elevado, y han llegado a un número importante de personas formadas. Sin embargo, esta ventaja conlleva al mismo tiempo el inconveniente de la escasa inversión en equipamientos formativos, cuestión que repercute en el nivel de calidad y de consistencia de la formación impartida. El subsistema de formación para el empleo llega a muchos trabajadores y empresas, pero para impartir una formación poco consistente en número de horas, en contenidos técnicos y en criterios de calidad. La mayoría de las acciones formativas se aplican al aprendizaje de competencias genéricas de tipo transversal y no a la formación técnica específica de cada puesto de trabajo.

De hecho, se trata de un sistema abierto, basado en la iniciativa de los actores institucionales que participan, en el que la selección de los criterios de calidad de la formación y de la profesionalidad del profesorado corresponde al mercado. Por otra parte, todo el sistema carece de un dispositivo de acreditación y certificación de las competencias adquiridas. Desde una perspectiva sistémica estructurada, partiendo de criterios privados y de mercado, el mecanismo de certificación es el que permite asegurar, o como mínimo incentivar, la calidad de todo el subsistema. La inexistencia de este mecanismo priva al subsistema de un factor clave para su buen funcionamiento y perjudica la calidad en su conjunto. Por ahora sólo se dispensa un certificado de asistencia a las personas que han participado en las actividades formativas para la ocupación, ya sea de demanda o de oferta.

En cuanto a las soluciones a los problemas de calidad, sobre el subsistema planea constantemente la tensión entre los partidarios de imponer un control

sobre los contenidos que fuerce la aplicación de los certificados de profesionalidad como elemento estructurador de la oferta formativa, en detrimento del gran dinamismo que presenta el subsistema, y los contrarios a esta forma de control, pero que, en cambio, no proponen medida alguna para asegurar la implantación de unos criterios de calidad mínimos.

2.4. Las instituciones reguladoras del sistema

En los apartados anteriores se ha descrito el funcionamiento básico del sistema de formación estructurado en sus dos subsistemas. En este apartado se abordan los aspectos más genéricos de las relaciones entre las diferentes instituciones que intervienen en la regulación y gestión del sistema en su conjunto.

Cinco instituciones desempeñan un papel clave en la regulación y coordinación del sistema: las conferencias sectoriales de educación y de trabajo, los consejos nacional y autonómicos de formación profesional, el INEM y el Servicio Público Estatal de Empleo (SPEE), la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, y los institutos nacional y autonómicos de cualificaciones profesionales. A continuación se analiza el papel de cada una de ellas, y al final se hacen unas reflexiones generales sobre la coordinación global de todo el sistema y las relaciones entre las dos administraciones de tutela, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico.

Las conferencias sectoriales

La coordinación entre las comunidades autónomas y la Administración del Estado se produce a través de las conferencias sectoriales de cada uno de los respectivos ministerios de tutela, el de educación y el de trabajo. Éstos son los órganos reales de negociación y coordinación en que están representadas en su más alto nivel todas las comunidades autónomas y que, según las dinámicas de cada ministerio, adquieren más o menos protagonismo y fluidez. La falta de un acuerdo global sobre los objetivos del sistema y sobre las relaciones entre estos ámbitos de las administraciones ha generado un excesivo protagonismo para este instrumento de coordinación, que con demasiada frecuencia tiene que asumir la negociación de decisiones muy importantes sobre la distribución de recursos o sobre la elaboración de los procesos de reforma sin otros

elementos de referencia que la pura relación tacticista del momento, muy influida por la coyuntura política.

El Consejo General de la Formación Profesional y los consejos autonómicos

El segundo espacio de coordinación de todo el sistema con la participación de representantes de los dos subsistemas está constituido por el Consejo General de la Formación Profesional, órgano estatal consultivo del gobierno en que están representados los principales agentes institucionales estatales y autonómicos implicados en la formación (administración central y autonómica, empresarios y sindicatos). Sus objetivos principales son: en primer lugar, informar de todos los asuntos que en materia de formación profesional le remita el gobierno; en segundo lugar, proponer todas las medidas que crea oportunas para la mejora del sistema, y finalmente, elaborar y proponer al gobierno la aprobación del Programa Nacional de Formación Profesional para evaluar y controlar posteriormente su ejecución. Es decir, dentro de sus competencias asesoras figura la preparación de la programación estratégica del sistema.

El Consejo elaboró dos Programas Nacionales de Formación Profesional que pretendían ser los ejes de articulación y de programación global del sistema. El primero cubrió el período de 1993 hasta 1996, mientras que el segundo se extendió de 1998 a 2002. Desde esta última fecha no existe un eje que vertebrase la programación estratégica del sistema. Aunque el grado de cumplimiento de estos dos programas fue desigual, desempeñaron un papel importante de orientación estratégica del sistema y ayudaron a introducir una visión global e integrada de los elementos más esenciales. En todo caso, el Consejo supone un espacio de debate que en el pasado ha contribuido, con discusiones, a veces muy acaloradas, a preparar el consenso entre todas las partes implicadas. La actual situación de bloqueo se nota también en la dinámica de los últimos años del Consejo.

En el ámbito autonómico, se han creado también consejos de formación profesional de carácter tripartito con la presencia de representantes de las consejerías responsables tanto de las áreas de educación como de ocupación. Los consejos autonómicos son más o menos activos en función de la dinámica de cada comunidad. En la mayoría de casos han seguido el mismo ejemplo en la elaboración de planes de formación profesional para cada comunidad, con el fin de marcar

objetivos y ordenar las principales medidas que hay que desarrollar. El grado de incidencia de estos planes es desigual, pero en todo caso marcan una cierta tendencia hacia la constitución de sistemas autonómicos de formación profesional con una dinámica propia, lo cual supone un doble reto.

Por una parte, la evolución resulta positiva para concebir la formación profesional a escala autonómica como un sistema y para dotarla de una estrategia política propia con una visión global del conjunto. Eso ayudará a definir objetivos coherentes con las políticas educativas y económicas de cada territorio, sin desempeñar únicamente un papel de gestión delegada del gobierno central. Avanzar hacia sistemas autonómicos de formación permitirá sacar el máximo provecho de la descentralización de las competencias estatales al integrarlos en los contextos sociales y económicos de cada autonomía y, por lo tanto, aumentar la capacidad de responder de forma específica a las necesidades locales de cada territorio. Sin embargo, por otra parte también se corre el riesgo de que cada autonomía se recluya en ella misma y se generen 17 sistemas propios de formación, lo que restaría capacidad de acción a cada uno de ellos.

Por lo tanto, el problema no radica en la evolución de las comunidades autónomas para configurar sistemas autonómicos completos, sino en las dificultades de articular estos sistemas territoriales en un sistema estatal. Las comunidades autónomas temen las propuestas de coordinación, porque cada vez que se trata esta cuestión es para intentar laminar sus prerrogativas en materia de formación. A su vez, la administración central ve con preocupación y desconfianza las iniciativas autonómicas sin la existencia de un marco común que asegure responsabilidades y compromisos, y evite la duplicidad localista de recursos.

La capacidad del ámbito estatal de liderar un proceso participativo de coordinación y de articulación de los sistemas autonómicos consensuado entre todos los actores es una pieza clave para el futuro inmediato del sistema español de formación. Los debates en el seno de las conferencias sectoriales de los últimos años en materia de formación son un claro exponente de las tensiones de liderazgo que sufre el sistema.

La falta de un marco de coordinación y de una programación estratégica consensuada para todo el sistema complica todavía más la existencia de objetivos claros que permitan medir la evolución y la consecución de las metas que se planteen. Esta deficiencia se refleja en las dificultades para que los principales

actores, desde la administración estatal hasta las administraciones autonómicas y los agentes sociales y económicos, puedan adquirir compromisos evaluables en términos de resultados y de impacto para cada una de las medidas y decisiones que se pongan en marcha.

El INEM y el SPEE

La tercera institución de referencia y pieza clave en el subsistema de formación para el empleo es el INEM, en vías de transformación en el Servicio Público Estatal de Empleo (SPEE), que intenta reconstruir una nueva identidad y función en el llamado Sistema Nacional de Empleo. Pensado como agencia para gestionar las políticas de ocupación, el INEM asumió la gestión de los importantes fondos provenientes de la Unión Europea a mediados de los años ochenta, lo cual retrasó su adaptación a los procesos de descentralización que el Estado de las Autonomías estaba inaugurando. La creación del subsistema de formación continua a comienzos de los años noventa, gestionado a través de la Fundación FORCEM a iniciativa de los agentes sociales, volvió a dejar en el aire la reforma del Instituto.

Tradicionalmente, el INEM ha ido más allá de sus competencias como agencia de gestión y ha asumido el peso principal de las políticas de ocupación en una concepción integral que incluía la gestión de las políticas pasivas (prestaciones de desempleo) y las activas. El traspaso de la gestión de las políticas activas a las comunidades autónomas alteró sus funciones, hasta entonces omnipresentes. La reciente regulación del subsistema de formación para el empleo permitió al INEM recuperar sus funciones, que se han visto reforzadas por su creciente influencia sobre la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, heredera de la Fundación FORCEM.

Actualmente el INEM es el principal gestor estatal de toda la formación para el empleo, en sus cuatro ejes de actividad, ya sea directamente o a través de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

El papel que el INEM o el SPEE tendrían que tener en la articulación de un sistema estatal depende de su capacidad de liderazgo del proceso que ya no puede estar basado en el control burocrático y en la justificación de subvenciones, sino en la capacidad para generar consenso, lograr una coordinación compartida y promover procesos de innovación, de calidad, de capacidad de formulación de

objetivos y de criterios de evaluación, con una relación de responsabilidades compartidas con las comunidades autónomas.

La Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo

La Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo es otro de los pilares del sistema, en este caso del subsistema de formación para el empleo. Continuada de la tarea de la antigua Fundación FORCEM, que se creó con los primeros acuerdos de formación continua de 1992 entre los agentes sociales para gestionar el subsistema, la Fundación Tripartita ha ido cediendo en su seno el protagonismo inicial en manos de las organizaciones sindicales y empresariales a un mayor control por parte del SPEE. De hecho, actualmente, la Fundación Tripartita es un organismo de apoyo al SPEE para la gestión de la formación para el empleo de los trabajadores ocupados.

En el nuevo esquema, después de la integración de la formación ocupacional y de la continua en el subsistema de formación para el empleo, la Fundación Tripartita desempeña un papel totalmente subordinado al SPEE, que es el verdadero gestor de todo el subsistema. Hoy, la Fundación Tripartita gestiona el sistema telemático para bonificar la formación de demanda de las empresas y el proceso de justificación de las bonificaciones, así como las convocatorias para financiar, mediante subvenciones a los agentes sociales, los planes de formación de oferta en el ámbito estatal.

El traspaso a las comunidades autónomas de competencias en materia de formación continua para trabajadores ocupados provocó que muchas comunidades crearan, bajo la forma de consorcios u otras soluciones legales, entidades de carácter tripartito para gestionar las nuevas competencias. La situación hoy es de una elevada complejidad a causa de la participación de múltiples actores y entidades en la gestión de la formación para el empleo que, a pesar de los objetivos de integración de los antiguos subsistemas de formación ocupacional y continua, en realidad se han mantenido prácticamente en las mismas entidades existentes anteriormente.

Intentando simplificar las cosas para que el lector pueda asimilar la estructura básica del sistema, se puede afirmar que el dispositivo para la gestión de la formación de demanda de las empresas depende de la Fundación Tripartita estatal, aunque las autonomías, a través de sus órganos especializados, tienen competencias para el seguimiento, control y evaluación de las actividades

formativas de las empresas con sede en el mismo territorio. La formación de oferta de ámbito estatal también está gestionada por la Fundación Tripartita estatal, y la formación de oferta en el ámbito autonómico corre a cargo de las comunidades autónomas, en colaboración con las entidades de carácter tripartito autonómico que se han creado.

En el caso del seguimiento y control de las actividades formativas, es donde se observa de forma más clara las duplicidades de competencias poco coordinadas entre diferentes administraciones. En este ámbito pueden intervenir la Comisión Europea, la Seguridad Social, la Tesorería del Estado, el INEM, la Fundación Tripartita y las autonomías, generando una confusión e inseguridad jurídica considerable entre los beneficiarios de las subvenciones. Esta multiplicidad de actores no ayuda a dar la confianza necesaria para el buen funcionamiento del sistema. Además, hay que mencionar la existencia de unas comisiones paritarias sectoriales y territoriales de carácter bipartito, que en teoría tendrían que ser elementos de dinamización de la formación en su ámbito de actuación pero que, en realidad, juegan un papel muy burocratizado y poco diáfano de apoyo a las entidades gestoras de la formación continua.

La institución de las cualificaciones

La quinta institución que actúa con funciones de coordinación del sistema es el Instituto Nacional de las Cualificaciones (INCUAL). Esta institución, que es de carácter técnico, se creó en 1999 y actualmente está situada bajo la tutela orgánica del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte. El INCUAL tiene como principales objetivos definir, elaborar y mantener actualizado el Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales y el correspondiente Catálogo Modular de Formación Profesional, así como dar apoyo al Consejo General de la Formación Profesional. De hecho, el INCUAL está bajo la tutela funcional del Consejo, que actúa como su órgano rector.

El Catálogo Nacional de las Calificaciones Profesionales (INCUAL, 2008), una de las piezas clave de todo el sistema, constituye la espina dorsal del sistema integrado de Cualificaciones y de Formación Profesional. A través de este catálogo se pretende identificar las cualificaciones profesionales más significativas del sistema productivo español y describirlas en función de las competencias apropiadas para el ejercicio profesional con el objeto de organi-

zarlas en familias profesionales y niveles. Este catálogo tiene que constituir la base para elaborar la oferta formativa de los títulos de formación profesional y los certificados de profesionalidad, e incluye el contenido de la formación profesional asociada a cada cualificación, de acuerdo con una estructura de módulos formativos articulados.

Así pues, el catálogo se constituye como el eje central de todo el sistema que facilita la transición entre los diferentes subsistemas, y entre el mismo catálogo y el mercado de trabajo. Esta concepción es muy moderna y permite reconstruir todos los contenidos formativos del sistema de acuerdo con las competencias profesionales exigidas en el mercado de trabajo, cuestión imprescindible para desarrollar un sistema moderno de formación en el contexto de la sociedad del conocimiento.

El catálogo, que se encuentra en una fase avanzada de construcción con más de 400 cualificaciones ya aprobadas y publicadas en el Boletín Oficial del Estado, se puede consultar en las bases del INCUAL a través de Internet (www.Mepsyd.es/educa/incual/ice_incual.html). Las cualificaciones han sido elaboradas por unos grupos de trabajo formados por expertos formativos y productivos sectoriales, complementados por una fase de consulta con expertos externos. En este proceso de construcción también participan los expertos de las comunidades autónomas para aquellas cualificaciones más relevantes de su territorio.

De hecho, también varias comunidades autónomas han creado sus respectivos institutos de las cualificaciones que colaboran con el INCUAL en la tarea de la construcción del catálogo. Si existiese un consenso más sólido sobre el conjunto del sistema de formación, se podrían generar más sinergias entre los diferentes institutos de cualificaciones y avanzar mucho más en el despliegue del catálogo. La colaboración en red de todos los institutos de cualificación autonómicos, respetando la personalidad de cada uno de ellos y al mismo tiempo rentabilizando los respectivos recursos, permitiría situarlos realmente en el centro del sistema como principales motores de renovación e innovación en la adaptación de este sistema a las necesidades cambiantes del tejido productivo. En cambio, hoy ocupan un lugar más bien secundario a pesar de las buenas intenciones de los textos oficiales.

La finalización del catálogo permitirá iniciar otra fase, largamente esperada, para empezar a diseñar el sistema de reconocimiento, evaluación y acredita-

ción de competencias. El objetivo es crear un dispositivo capaz de reconocer, y finalmente acreditar, las competencias adquiridas por los individuos con independencia del medio que hayan utilizado para adquirirlas (la formación formal, la no formal o la experiencia informal). En próximos capítulos se analizará la importancia de este mecanismo para el futuro del sistema de formación.

2.5. La innovación, la evaluación y la coordinación del sistema

Después de describir la estructura y el funcionamiento del sistema de formación, así como las instituciones implicadas, queda por comentar en el presente capítulo la forma en la que se coordina el sistema y la situación de algunas funciones complementarias en todo sistema de formación referidas a la orientación, la calidad, la innovación, la observación y la evaluación. Estas funciones, aunque están explicitadas en los textos normativos, no se han acabado de desplegar sobre el terreno, y mientras no haya un acuerdo global difícilmente se podrán consolidar de forma eficaz.

La innovación y la evaluación

La innovación y la experimentación han sido confiadas a los denominados «centros de referencia nacional» especializados sectorialmente, pero sin que quede clara su vinculación con el resto del subsistema ni con las estructuras formativas de ámbito autonómico. Seguramente, el País Vasco es la comunidad autónoma que más ha apostado por la creación de mecanismos para asegurar la calidad con la implantación de un Sistema de Gestión de la Calidad llamado «Kalitatea Hezkuntzan», con un sistema de acreditación de la calidad de los centros de formación.

Un factor importante para detectar aspectos que hay que mejorar, y así poder innovar, es disponer de mecanismos de observación de recogida de información sobre el sistema. Estos datos sirven de base para establecer objetivos y orientar las acciones que se tomen.

El INEM desarrolla desde hace tiempo una función de observación, el INCUAL también tiene entre sus objetivos desarrollar esta función referida a las cualificaciones. De hecho, muchas comunidades autónomas han creado programas o entidades dedicados a esta función, dada la falta de información

disponible para la planificación de la formación en el ámbito autonómico y local. Es decir, hasta ahora no se disponía de un programa formal de conexión en red de los diferentes módulos de observación con el fin de rentabilizar los recursos y cubrir todas las necesidades de información para la toma de decisiones de los diferentes actores.

La recogida de información sobre los diferentes parámetros de funcionamiento del sistema y su difusión es un aspecto, sin duda, que hay que mejorar. La poca información disponible es muy dispersa y poco homogeneizada y, en algunos casos, no muy fiable por falta de criterios estadísticos claros y confusión tanto de los datos como de los criterios en la gestión administrativa y la elaboración de datos estadísticos. Por ejemplo, es muy difícil conocer un dato fundamental, como es saber cuántas personas se han formado en un año, porque muchos datos corresponden a criterios de gestión administrativa de las convocatorias de subvenciones que no siguen necesariamente el calendario anual. Todavía no se ha cubierto la necesidad de crear un sistema estadístico fiable conjunto, que implicase tanto a la administración central como a las administraciones autonómicas y que ofreciese a todos los actores del sistema, con independencia de su ámbito, la información necesaria para tomar las decisiones que correspondieran a cada uno.

Sin embargo, hay que reconocer los avances que el INE ha logrado para incorporar la formación en sus planes estadísticos y realizar módulos especiales que aporten información sobre la transición de la escuela al trabajo, aunque todavía harían falta nuevos esfuerzos como, por ejemplo, conocer mejor los niveles de inserción laboral de los jóvenes según programas de formación.

De esta manera, la función de observación todavía se encuentra en sus fases iniciales de asegurar una información regular y fiable sobre el sistema, pero no se ha entrado todavía en una etapa orientada a la producción en red de información útil para la toma de decisiones, tal como preconizan los organismos europeos de formación (Homs, 2001).

De manera similar, en general, en el ámbito estatal y en el autonómico se observa una debilidad generalizada tanto en el despliegue de programas sistemáticos de evaluación de los programas y actividades que se llevan a cabo como en el mismo sistema. En el ámbito de la Fundación Tripartita se han llevado a cabo evaluaciones sistemáticas anuales pero nunca han sido publicadas, cosa

que contribuiría a la transparencia y al buen gobierno del sistema. El Consejo Superior de Evaluación del Sistema Educativo de Cataluña ha puesto en marcha un ambicioso programa de evaluación de la formación profesional inicial (Consejo, 2008) e, igualmente, el Instituto de Evaluación del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte tiene previsto desarrollar acciones en este terreno, pero globalmente no hay un mecanismo permanente de evaluación del sistema en su conjunto.

La función de orientación está organizada a través de los Servicios de Orientación Profesional para el Empleo y Asistencia para el Autoempleo (OPEAS). Este servicio está formado por un programa estatal que cada comunidad autónoma ha intentado adaptar a sus necesidades, pero que presenta una fuerte rigidez metodológica que dificulta su aplicación. En la gran mayoría de casos, este servicio está externalizado a través de entidades colaboradoras que prestan el servicio en colaboración con los servicios locales de ocupación.

A pesar de una cierta amplitud de la cobertura de este tipo de servicio, la falta de flexibilidad de la metodología que se impone de forma centralizada impide la adaptación a las diferentes necesidades de orientación en función de tipologías diferenciadas de usuarios. Esta cuestión coincide con las conclusiones de las evaluaciones de impacto realizadas por estos programas (Sáez, 2004). Según estas evaluaciones, la orientación es más eficaz para las personas que tienen mayores necesidades de orientación. Es decir, hay que diferenciar metodologías según necesidades.

La coordinación

Tal como se ha comentado más arriba, una de las debilidades del sistema de formación es la dificultad de articular y coordinar el conjunto del sistema. Se pueden definir tres ejes de coordinación:

- Las relaciones entre las dos administraciones que tanto en el ámbito estatal como en el ámbito autonómico tienen la tutela sobre cada uno de los dos subsistemas, las administraciones de educación y las de ocupación.
- La relación entre la administración central y las administraciones autonómicas.
- La relación entre los agentes sociales en el ámbito estatal (empresarios, sindicatos) y las administraciones, tanto la central como las autonómicas.

En cuanto al primero de los ejes, desde una perspectiva global, el conjunto del sistema de formación en España pivota entre otros dos sistemas muy próximos y que influyen en gran medida en la configuración de todo el sistema formativo. Por una parte, el sistema educativo, que asume la regulación y gestión de una parte del sistema de formación, el de la formación inicial, y por otra parte, el sistema de ocupación, que regula y gestiona la formación para el empleo. Esta dicotomía tensa todo el sistema de formación y dificulta la coherencia interna, la coordinación del sistema en su conjunto y, por lo tanto, su desarrollo. Es evidente que la formación profesional tiene que mantener una estrecha relación con el sistema educativo, del que históricamente ha formado parte. Asimismo, es evidente que la formación tiene que estar estrechamente relacionada con el mercado de trabajo y, por lo tanto, también con las políticas que intervienen en este ámbito. De hecho, una parte de la formación nació como una de las políticas activas de ocupación más importantes.

A medida que la formación profesional adquiere una dimensión clave en la perspectiva de la sociedad del conocimiento, y su volumen, su complejidad y su importancia crecen, gana progresivamente autonomía en relación con los dos sistemas que la engendraron. No es de extrañar, pues, que hoy se plantee la necesidad de considerar globalmente la formación como un sistema propio que requiere instituciones propias de regulación. Aunque algunos países como Francia, el Reino Unido o Alemania hayan ensayado diversas fórmulas para superar esta disyuntiva sin encontrar todavía el modelo ideal, la futura evolución que se plantea tanto en el ámbito estatal como en el autonómico pasa por la consideración de la formación como un sistema autónomo.

Con respecto al segundo eje mencionado, el traspaso de la gran mayoría de las competencias en materia educativa y de gestión de políticas activas a las comunidades autónomas han dejado en manos de éstas gran parte de las responsabilidades sobre el funcionamiento práctico del sistema de formación. De forma simplificada, se podría afirmar que el Estado se ha reservado las competencias de regulación global del sistema y las comunidades autónomas han asumido las competencias de gestión, aunque hay que matizar que, en materia de formación inicial, las comunidades autónomas también tienen amplias capacidades de regulación (por ejemplo, en la definición del 45% o del 35% de los currículos de los ciclos formativos según tengan una lengua cooficial o no) mientras que en materia de formación para el empleo disponen de competen-

cias para desarrollar un sistema de formación propio, tal como ha intentado el País Vasco, con limitaciones presupuestarias evidentes.

De la manera en que se ha producido el proceso de traspaso de competencias a las comunidades autónomas, más bien fruto de la negociación política coyuntural que de la obediencia a un plan preestablecido, el ámbito estatal no ha acabado de asumir su nuevo papel, tal como se ha expuesto más arriba, sobre todo en el subsistema de formación para el empleo, en el que aparecen importantes disfunciones de coordinación y liderazgo de todo el sistema.

Hay que decir, sin embargo, que las comunidades autónomas han dedicado prioritariamente sus esfuerzos a asegurar la gestión diaria de los importantes trasposos que han recibido en los últimos años; de ahí que el diseño de políticas globales propias, con una visión más estratégica en materia de formación por parte de las autonomías, sea tan reciente. Casi todas las comunidades autónomas han creado consejos de formación profesional donde se integran los agentes sociales y los departamentos gubernamentales implicados en la formación, que constituyen un buen ejemplo en la dirección de una colaboración más estrecha entre los dos subsistemas de la formación.

En este segundo eje hay que estabilizar las relaciones entre la administración central y las administraciones autonómicas a través de unos canales más regulados y previsibles y menos dependientes de la coyuntura política. Una relación de base más contractual entre la Administración del Estado y las administraciones autonómicas, por ejemplo, a través de contratos de programas, en los que se especifiquen los derechos y deberes de cada una de las partes, a partir de un consenso general sobre los objetivos que hay que conseguir en el conjunto del Estado como la suma de los objetivos y compromisos de las administraciones autonómicas. De esta forma se generaría un esquema de relación más transparente y jurídicamente más sólido que la negociación abierta constantemente entre ambas partes.

Pero en este punto aparece otro de los factores de bloqueo de la evolución del sistema de formación en España que conforma el tercer eje: la cuestión sin resolver entre el ámbito estatal y el ámbito autonómico de un lado, y los agentes sociales y económicos con los dos, del otro. Este nuevo factor complica el hallazgo de las soluciones adecuadas.

Las relaciones entre las organizaciones sindicales y empresariales y el conjunto de las administraciones públicas siguen otra dinámica no exenta de complejidad. Uno de los puntos fuertes del sistema español de formación es su carácter tripartito, con una fuerte implicación de los agentes sociales en todos los ámbitos. Los agentes sociales están presentes en todos los centros neurálgicos del sistema:

- En el ámbito del subsistema de formación inicial, los agentes sociales y económicos participan a través de los consejos escolares, tanto del estatal como de los autonómicos, y en los consejos de formación profesional en el caso de las comunidades en la que éstos dependan de los departamentos de educación.
- En el subsistema de formación para el empleo, el modelo español es prácticamente de cogestión tripartita entre los agentes sociales y económicos y las administraciones públicas estatales y autonómicas. Las organizaciones sindicales y empresariales forman parte, no sólo de los órganos consultivos de coordinación, sino también de los consejos de dirección de prácticamente todos los órganos, tanto reguladores como gestores, del subsistema, tanto en el ámbito estatal como en la mayoría de las comunidades autónomas. Por ejemplo, están presentes en el Consejo General y en la Comisión Ejecutiva del Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) y forman parte del Patronato de la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo. También forman parte de la Comisión Tripartita de Formación Continua mientras no se constituya el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo, órgano general de todo el sistema de empleo en el ámbito estatal.
- Las organizaciones sindicales y empresariales también son las proveedoras directas más importantes, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, de las actividades formativas. Esta doble función como interlocutores en los niveles de gestión del sistema, en su papel de agentes sociales, y al mismo tiempo como promotores y organizadores de las actividades formativas, en su papel de actores formativos receptores directos de las subvenciones, es prácticamente única en toda Europa y los convierte en los actores clave de todo el sistema.

La fuerte implicación de los agentes sociales es uno de los factores que más ha contribuido a desarrollar el subsistema de formación para el empleo con la promoción de su credibilidad entre empresarios y trabajadores, aunque también está generando una confusión de intereses que no ayuda a la evolución futura del sistema.

El bloqueo en el acuerdo para desplegar el subsistema integrado de formación para el empleo tiene mucho que ver con estas tensiones entre el ámbito estatal y el autonómico de las administraciones públicas, y entre éstas y los interlocutores sociales en el ámbito estatal. La situación actual es una mezcla entre un modelo de especialización funcional por ámbitos territoriales, donde el ámbito estatal desempeña el papel de regulador, controlador y evaluador, mientras que el ámbito autonómico asume la función de ejecutor (modelo más similar al francés); y otro modelo de tipo federal, donde los dos ámbitos se ponen de acuerdo para crear una estructura de regulación y gestión compartida de todo el sistema (modelo más similar al alemán). La participación de las comunidades autónomas en el Consejo General de la Formación Profesional y en la Fundación Tripartita se acercaría más al modelo federal y, en cambio, el modelo de gestión del INEM sería más próximo al modelo francés.

III. La visión europea de la formación

En el presente capítulo se describirá la política europea de formación y su influencia sobre el sistema español. Europa ha contribuido al sistema español y ha influido en su configuración. Como se ha visto en el capítulo anterior, no se puede entender el sistema español de formación sin tener en cuenta la influencia de la Unión Europea tanto en los aspectos económicos como conceptuales. Posiblemente también por este motivo, es en España donde se perciben de forma más notoria los efectos de la política europea de formación. Los demás países ya contaban con sistemas anteriores al avance en las políticas de formación que la Comisión de Jacques Delors imprimió en la construcción europea. En España, en cambio, la mayor parte de las ideas, de las experiencias y de las orientaciones que se han utilizado para la construcción del sistema de formación coincidieron con el ingreso en la Europa comunitaria.

Si se observan algunos de los indicadores más utilizados para medir los avances en materia de educación y formación hacia los objetivos de 2010 en Europa, y se comparan con los países de los tres modelos europeos de formación que se han citado (Alemania, Francia y el Reino Unido), y con Italia por la similitud en riqueza, se puede comprobar que España todavía debe esforzarse más. España tiene que invertir en educación para llegar a la media europea, tiene que promover que los jóvenes sigan estudiando después de la educación obligatoria y también debe solucionar el grave problema que representa ofrecer una salida a los jóvenes que no obtienen el Graduado de la ESO.

En cambio, en materia de formación continua ya se ha llegado a superar la media europea, aunque hay que admitir que el método para calcular este indicador, a través de una encuesta que examina las actividades formativas realizadas durante las últimas cuatro semanas, favorece probablemente la situación

TABLA 3.1

Indicadores comparativos europeos sobre educación y formación

INDICADORES	ESPAÑA	ALEMANIA	FRANCIA	ITALIA	REINO UNIDO	UE-27
Gasto público total en educación en relación con el PIB (2005)	4,23	4,53	5,65	4,43	5,45	5,03
% población entre 18-24 años que no ha completado la educación secundaria y que no sigue otro tipo de estudio o formación (2007)	31,0	12,7	12,7	19,3	13,0 ⁽¹⁾	14,8
% población entre 20-24 años que ha completado como mínimo el nivel de la segunda etapa de secundaria (2007)	61,1	72,5	82,4	76,3	78,1	78,1
% población entre 25-64 años que participa en educación y formación (2007)	10,4	7,8	7,4	6,2	26,6 ⁽²⁾	9,7
% de chicos y chicas que siguen una formación profesional, en relación con el total de la educación secundaria (2006)	45,1- 40,2	64,9- 53,2	48,8- 37,3	71,1- 49,4	40,6- 42,8	57,0- 46,3

Notas: (1) Datos de 2005.

(2) Datos de 2005 y provisionales.

Fuente: Eurostat. LFS.

en España debido a la concentración temporal de las actividades formativas que ocasiona el sistema de convocatorias de los programas de oferta.

Los objetivos para 2010 son: conseguir que la tasa de abandono escolar no sea superior al 10%; que el porcentaje medio de los ciudadanos de 25 a 64 años que hayan cursado como mínimo la enseñanza secundaria supere el 80% y que la tasa de aprendizaje permanente llegue al 15%. Como se puede observar en la tabla 3.1, en todos los países todavía queda mucho camino por recorrer.

3.1. La política europea de formación

El sistema de formación español no puede analizarse aisladamente del resto de Europa, no sólo por las ya mencionadas influencias de la política europea, sino porque forma parte integrante de una estrategia compartida con los otros 26 miembros actuales de la Unión Europea en materia de formación.

Prácticamente desde los inicios de la Comunidad Económica Europea (CEE), la educación y la formación han constituido una de sus prioridades. Según el artículo 150.1 de su Tratado constitutivo, la Comunidad tiene competencias en materia de formación con el fin de promover una política europea que refuerce y complete las acciones de los estados miembros en este campo, respetando la plena responsabilidad de los estados en todo aquello referido al contenido y a la organización de la formación. En este ámbito, el de la formación, se da a la Comunidad un mandato un poco más extenso que en materia educativa. Esta última queda en gran parte en manos de los estados miembros. La Comisión Europea se ha movido en los límites de estas competencias. Mediante un discurso sólido sobre la formación profesional, la Comisión ha dotado de numerosos recursos a los programas europeos de formación y ha guiado a los estados miembros hacia unas reformas e innovaciones que, con el objetivo de impulsar la dimensión europea de la formación, han conseguido que los sistemas nacionales convergiesen lentamente hacia una orientación común con objetivos compartidos. Este impulso dirigido a una política europea de formación fue especialmente intenso en los años de 1985 a 1995, bajo la presidencia de Jacques Delors.

La política de formación de la Unión Europea se concreta a través de la cooperación con los estados miembros y de la financiación de programas de formación. A través del método de la cooperación abierta, con el que los estados miembros se comprometen voluntariamente a coordinar sus políticas definidas por objetivos evaluables, y el establecimiento de sistemas de seguimiento, la Comisión Europea desempeña un papel de promotor, mediante el análisis de los retos, la propuesta de objetivos y metas, y el lanzamiento de propuestas para conseguir los objetivos. Con resultados desiguales según los campos, este método de coordinación ha generado una estrecha dinámica de colaboración entre los estados miembros que ha favorecido la adopción de medidas y acuerdos de alcance europeo.

La acción de la Unión Europea durante todos estos años se puede sintetizar en cuatro grandes enfoques. En primer lugar, hay que destacar el papel que ha desempeñado la propia Unión Europea como espacio de reflexión y de innovación, es decir de *think tank*. En segundo lugar, hay que decir que se han llevado a cabo acciones dirigidas a crear un espacio europeo de la formación. Estas acciones se aceleraron desde la constitución del mercado único europeo.

En tercer lugar, hay que subrayar los esfuerzos de coordinación, que también se han visto incrementados desde la definición de los objetivos de Lisboa en el año 2000. Finalmente, también hay que recordar que han sido muy importantes los programas de financiación europeos con el fin de dar apoyo a la materialización de los objetivos fijados.

La concepción europea de la formación

A través de documentos, informes, reuniones de expertos y declaraciones, la Unión Europea ha ido poniendo sobre la mesa los aspectos más innovadores de los debates sobre la formación. En todas sus actividades siempre se ha insistido en la importancia de la formación y la necesidad de incrementar sus niveles y su calidad entre los ciudadanos europeos. La Unión siempre ha sido consciente de que una población más formada impulsaría la economía europea, y también que una población con niveles más elevados de formación sería la mejor inversión para construir Europa y para establecer vínculos entre los europeos y sus estados.

Los debates y los elementos que han caracterizado la política europea de formación han sido numerosos y muy influyentes en los diferentes países miembros. Entre otros, podemos destacar los siguientes:

- La difusión, durante los primeros años de la Unión, del modelo de formación de Alemania y del norte de Europa basado en el aprendizaje y los beneficios de la alternancia, como modelo formativo, tuvo bastante influencia en otros países.
- La importancia del impulso que la Unión ha dado a la formación permanente, entendida como la renovación periódica de los conocimientos y competencias de la población adulta, y la necesidad de adaptar los sistemas de formación inicial a una concepción de la formación a lo largo de toda la vida.
- La reorientación de los sistemas educativos, basados tradicionalmente en objetivos pedagógicos, para introducir el enfoque de las competencias más orientadas a los resultados y no tanto a los procesos.
- El énfasis en la necesidad de implicar a los agentes sociales y económicos en el marco del diálogo social, y también la importancia de implicar a los agentes locales en las políticas formativas.

- La insistencia en la aplicación de las nuevas tecnologías en la formación y el apoyo al *e-learning* también forma parte del bagaje europeo en el tema.
- Más recientemente, la atención prestada a la importancia de la formación no formal e informal y la búsqueda de métodos para reconocer las competencias adquiridas mediante estas vías.

Hoy todos estos conceptos forman parte del vocabulario y del bagaje común en todos los países europeos, y se puede afirmar que existe una forma europea de entender la formación. En la mayor parte de los países, pero sobre todo en los de la Europa meridional y los de la Europa del este, se pueden detectar fácilmente las huellas de la influencia europea en sus sistemas de formación.

La participación de España en la Unión ha permitido formar parte de este espacio de circulación de ideas que ha contribuido en buena medida a la formación de expertos y altos responsables del sistema de formación español. Las relaciones institucionales entre altos funcionarios de los países de la Unión, juntamente con las relaciones personales que se han ido tejiendo, han contribuido a generar los alicientes para la innovación y los mecanismos de cooperación entre sistemas de diferentes estados.

La dimensión europea de la formación

Además de proponer ideas desde sus inicios, la Unión ha trabajado para potenciar la dimensión europea de la formación. Hasta los estados menos proclives a ceder competencias a la Unión, incluso en materia de formación, han aceptado que la Comisión se encargue de la dimensión europea. Este concepto ambiguo y de contenido poco claro en su inicio se centró en programas de intercambio entre estados, para mejorar el conocimiento mutuo, y en programas de fomento de los diferentes idiomas europeos. De aquí surgieron el conocido programa Erasmus y, con posterioridad, el programa Leonardo da Vinci, que tan buenos resultados han dado para el fomento del intercambio de estudiantes, del aprendizaje de idiomas extranjeros y de la promoción de la ciudadanía europea.

Un primer elemento de la dimensión europea de formación radica en la **movilidad**. Así, esta dimensión europea de formación recibió un fuerte impulso a partir del establecimiento de los tres ejes sobre los que se construyó el

mercado único europeo: la libre circulación de capitales, de mercancías y de personas.

Para promover la libre circulación de personas había que construir un espacio europeo de la formación y de la cualificación con el fin de facilitar la movilidad de ciudadanos y trabajadores. Se trataba de eliminar las barreras en el reconocimiento de títulos y cualificaciones entre los países europeos y fomentar ofertas formativas de dimensión europea. Las experiencias anteriores impulsadas desde el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP) para establecer correspondencias entre las titulaciones y las cualificaciones profesionales entre los estados europeos habían demostrado la dificultad de una iniciativa de estas dimensiones. Han tenido que transcurrir más de 25 años entre los primeros intentos de construir titulaciones europeas y definir correspondencias directas entre los títulos de formación profesional de los diferentes países hasta la concepción de la transparencia de las cualificaciones que ha presidido los últimos debates, a fin de que desde cada país se puedan entender las cualificaciones vigentes de otros países. Finalmente, todos estos esfuerzos han desembocado en el Marco Europeo de Cualificaciones (EQF), que será tratado en un apartado específico.

El programa europeo Leonardo da Vinci (Decisión, 1999) ha sido y es el principal instrumento de acción para promover la dimensión europea de la formación. Creado en 1995, después de dos períodos de programación, en 2007 fue integrado en el programa transversal más amplio del Programa de Aprendizaje Permanente. El programa Leonardo da Vinci promueve los intercambios de estudiantes, profesores de formación profesional y jóvenes profesionales, ya sea para completar estudios o para realizar prácticas profesionales en empresas de otros países; también promueve el desarrollo de proyectos innovadores en colaboración con socios públicos y privados de diferentes países y el apoyo a redes temáticas sobre formación profesional. El objetivo es contribuir a la movilidad profesional en Europa, potenciar la calidad de la formación, el intercambio de buenas prácticas y la transferencia de las innovaciones. Según los datos de las últimas evaluaciones del Programa Leonardo, los resultados y los efectos son positivos (WSF, 2007). La participación en un proyecto Leonardo favorece el desarrollo personal y la cualificación sociocultural de los participantes, y abre el campo de visión para la perspectiva internacional.

Después de varias evaluaciones y críticas sobre la dispersión de recursos y la falta de eficiencia, el esfuerzo de la Comisión Europea por simplificar, integrar y mejorar la gestión de los diferentes programas europeos condujo, a partir de 2007, a crear un programa único que recogiese todas las acciones en el ámbito de educación y formación. Se trata del Programa de Aprendizaje Permanente 2007-2013 (Decisión, 2006), en el que se integró el Programa Leonardo.

En la actualidad este macroprograma incluye los antiguos programas Comenius para escuelas de educación, el Erasmus para la educación superior, el Leonardo da Vinci para la formación profesional y el Grundtvig para la educación de adultos. Habría que añadir a la lista el programa Jean Monnet para estimular la formación, la investigación y la reflexión sobre la integración europea en las instituciones educativas superiores en todo el mundo. El presupuesto para todo el programa de aprendizaje permanente del período 2007-2013 es de siete billones de euros. Esta cifra da una idea de la dimensión del programa y de los importantes recursos que se dedican.

Estos programas han ido evolucionando desde una gestión más centralizada en la Comisión Europea y sus *task force* hacia una descentralización en que los estados miembros desempeñan una función creciente a través de las agencias nacionales (www.mec.es/educa/leonardo). Asimismo, el programa se va incorporando progresivamente a los sistemas formativos de cada país como una oferta más para que los jóvenes puedan llevar a cabo una estancia en otro país de la Unión. El objetivo para el 2013 es llegar a 80.000 estancias anuales a toda la Unión. En cambio, los otros aspectos del programa dedicados a los intercambios de profesores y, sobre todo, a la realización de proyectos comunes con otros países todavía quedan como acciones esporádicas para iniciados, sin llegar a incorporarse plenamente como una herramienta más para estimular la innovación de las prácticas formativas.

En el caso español, los problemas de integración de los programas europeos (no solamente del Leonardo) en la dinámica del sistema también están relacionados con el hecho de que la representación en el ámbito europeo está en manos del Estado, aunque el grueso de las capacidades ejecutivas de la organización de las acciones constituye una competencia de las comunidades autónomas. En general, con alguna excepción, las comunidades autónomas no aprovechan suficientemente los programas europeos para desarrollar una

política coordinada de fomento de la innovación y la calidad de sus sistemas de formación.

Si el primer elemento de la dimensión europea de la formación es la movilidad, el segundo es la promoción del **aprendizaje permanente a lo largo de la vida** de las personas. Este es el lema central en torno al cual la Unión Europea quiere impulsar el incremento de los niveles y la calidad de la formación de los ciudadanos y ciudadanas con el fin de avanzar hacia los objetivos de Lisboa.

La estrategia de cooperación que los estados miembros se han marcado a través de la Unión consiste en la creación de un espacio europeo del aprendizaje permanente que actúe sobre la mejora de la calidad de la educación de base; que promueva la aplicación de las nuevas tecnologías en la educación y la formación; que modernice y mejore la calidad de la educación superior y fomente la convergencia de los sistemas de enseñanza superior; que promueva la enseñanza de las lenguas extranjeras; que fomente la educación de los adultos, mediante la mejora de la eficiencia y la equidad de los sistemas de educación y formación, con el establecimiento de referentes para la adquisición de las competencias clave para el aprendizaje permanente, con la promoción del reconocimiento de la educación no formal e informal, y con la definición de sistemas de información mutua y seguimiento de los procesos. A la estrategia del espacio europeo para la formación permanente se dedicará todo un apartado más adelante.

La coordinación europea en materia de formación

La coordinación ha constituido la vía para conseguir los objetivos en materia de formación. Ahora son los estados miembros, con el apoyo de la Comisión, los que marcan las orientaciones y los objetivos de trabajo y la forma de realizar el seguimiento. Como consecuencia de esta cooperación han surgido varias iniciativas que actualmente constituyen los referentes para las actuaciones de los estados miembros.

Por ejemplo, en 2002, el Consejo Europeo de Barcelona aprobó un plan de trabajo detallado, denominado «Educación y Formación 2010» (Decisión, 2006), para conseguir los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación europeos que se habían aprobado en 2001. Se trataba de desarrollar el cumplimiento en el ámbito de educación de la estrategia de Lisboa, en la

que se propone que antes de que finalice 2010 la Unión se convierta en el área económica basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social.

La estrategia de Lisboa, aprobada en 2000, constituyó la reacción europea a la constatación de que Europa estaba perdiendo posiciones en la escena mundial ante los cambios internacionales originados por la globalización de las economías y la aparición de los nuevos países emergentes. La inversión en educación y en I+D se situaba por detrás de otros bloques mundiales, como los Estados Unidos y el Japón. Si no se quería perder la carrera mundial, manteniendo al mismo tiempo el modelo social europeo, había que invertir mucho más en innovación y educación. Por esta razón, la educación constituyó uno de los pilares de la estrategia de Lisboa y desencadenó un nuevo impulso para la política europea de educación y formación.

El plan de trabajo «Educación y Formación 2010» fija tres objetivos: mejorar la calidad y la eficacia de los sistemas de educación y de formación, facilitar el acceso de todo el mundo a la educación y la formación y abrir la educación y la formación a un mundo más amplio. Estos tres objetivos se desglosan en trece medidas concretas, con un conjunto de indicadores para supervisar el cumplimiento de acuerdo con un calendario preciso para las actuaciones y los informes bianuales con el fin de evaluar la aplicación.

El informe de seguimiento del plan que se elaboró en 2008 (Consejo Europeo, 2008) señala los puntos de adelanto y de retraso, y expresa la necesidad de acelerar las reformas de los sistemas nacionales con el fin de conseguir los objetivos fijados para 2010. Preocupan las tasas elevadas de abandono escolar, la baja participación en actividades de formación permanente por parte de trabajadores mayores y personas poco cualificadas, y la escasa cualificación de los inmigrantes. Existen avances en la definición de estrategias integradas, especialmente en educación preescolar, en los marcos nacionales de cualificación y en la validación del aprendizaje no formal e informal. Pero, en cambio, muchos países siguen sin dar apoyo suficiente a las iniciativas innovadoras ni a la inversión en educación y formación.

Las conclusiones de este informe de seguimiento insisten en la necesidad de ampliar la base de los conocimientos de la población, para aumentar así las ca-

pacidades, especialmente las tecnológicas y las científicas; en la corrección de las desventajas socioeconómicas para preservar la cohesión social; en la utilización del potencial de los inmigrantes y la mejora de la calidad de la enseñanza; en el incremento de la inversión en educación y formación para aproximarse como mínimo a los porcentajes de inversión de los Estados Unidos; en la potenciación de la innovación y la creatividad y la mejora de la gestión de los sistemas de formación.

El mismo año 2002, en el que se aprobó el plan de trabajo «Educación y Formación 2010», tuvo lugar la declaración de Copenhague (Copenhague, 2002) de los ministros de formación profesional, conjuntamente con la Comisión Europea, que concretó los objetivos de la cooperación europea en el ámbito de la formación profesional. Esta declaración constituyó el punto culminante de la iniciativa que empezó en la reunión de directores generales de formación profesional de Brujas (Bélgica) y que se conoce como el proceso de Brujas-Copenhague, que ha dado lugar a toda una serie de iniciativas que refuerzan la dimensión europea de la formación:

- Una de las iniciativas, la creación, en el año 2005, de la Red Europea de Aseguramiento de la Calidad en la Formación Profesional, está integrada de forma voluntaria por 22 países miembros, entre los que figura España. La Red promueve un Marco Común de Aseguramiento de la Calidad y refuerza la cooperación entre los estados miembros en torno a esta temática.
- Otra de las iniciativas es la Resolución del Consejo Europeo (2004) sobre fortalecimiento de las políticas en materia de orientación permanente. El Consejo insiste en la necesidad de impulsar servicios de calidad de orientación abiertos al conjunto de la población durante toda su vida, y la participación de todos los agentes implicados en la formación, la educación y la ocupación de cada país. También pide a los estados miembros que revisen los actuales servicios nacionales y que los refuercen en todos los campos.
- Una tercera iniciativa está constituida por la definición, por parte del Consejo Europeo (2004), de unos criterios comunes para la determinación y convalidación de la educación no formal e informal. El desarrollo del aprendizaje a lo largo de toda la vida implica dotar de valor toda la variedad de conocimientos y aptitudes que posee una persona, independientemente

del lugar o la forma como los ha adquirido. Este tema es de enorme complejidad y se volverá a tratar más adelante. Hoy por hoy, la Unión avanza en el establecimiento de criterios comunes para tratar esta cuestión.

- Finalmente, la cuarta iniciativa, y seguramente la que tiene y tendrá más consecuencias en los sistemas nacionales, es el objetivo de crear un sistema europeo de transferencia de créditos en el ámbito de la formación profesional en conexión con el Marco Europeo de Cualificaciones, sobre el que se hablará a continuación.

En general, la forma de actuación de la Unión se basa en la construcción de un consenso en torno a un problema esencial: la generación de unos criterios de referencia. En base a esta cuestión, se exige a los estados miembros y a la Comisión Europea que adapten sus actuaciones e informen periódicamente de los avances en la materia. Este método de trabajo da resultados desiguales. En muchos casos los avances son muy lentos y desiguales entre países, pero en general están preparando el terreno para lograr adelantos más sustanciales cuando se den las condiciones políticas favorables a un compromiso más decidido entre los estados miembros. Con todo, la acción comunitaria repercute, aunque en unos países más que en otros, en la agenda de la evolución de los sistemas nacionales de formación. Como se puede ver, el ámbito de la coordinación entre los estados miembros en materia de formación profesional es extenso y se efectúa en torno a temas relevantes. Sin intervenir en el núcleo de los sistemas nacionales, estas iniciativas de coordinación configuran un gran espacio de colaboración que a la larga tendrá efectos en la construcción de un espacio común descentralizado de formación profesional.

El volumen de personas implicadas como representantes de cada estado miembro en los diferentes programas e iniciativas en marcha simultáneamente, la frecuencia de reuniones a diferentes niveles hasta llegar al ámbito de los directores generales de formación profesional y de los ministros competentes, los compromisos adquiridos en declaraciones y resoluciones, el volumen de los recursos movilizados y los procedimientos de trabajo conjunto, constituyen una red tan densa de factores que permite afirmar que los sistemas nacionales de formación actualmente están interconectados a escala europea.

3.2. El marco europeo de cualificaciones y los instrumentos para la movilidad

Como se ha mencionado en el apartado anterior, la movilidad de los ciudadanos y los trabajadores constituye uno de los pilares de la construcción del mercado único. Con esta finalidad se ha desarrollado toda una serie de instrumentos que han reforzado la dimensión europea de la formación, con el avance hacia la construcción de un espacio europeo del aprendizaje permanente y las cualificaciones.

Los principales instrumentos son:

- El marco europeo de las competencias clave, que describe las capacidades necesarias para el aprendizaje permanente.
- El Europass, un servicio directo a los ciudadanos para valorar mejor sus cualificaciones y competencias, que se complementa con varias redes de centros nacionales como puntos de información.
- El Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente (EQF), el Sistema Europeo de Transferencia de Créditos (ECTS) para la educación superior y el Sistema Europeo de Transferencia de Créditos para la formación profesional (ECVET).

A estos instrumentos habría que añadir la directiva europea de 1993 relativa al derecho de residencia de los estudiantes en otro país europeo y la recomendación a partir de la Carta Europea de Calidad para la Movilidad. Estos dos documentos están dirigidos a eliminar las barreras para la movilidad por razones de educación y formación. Además, la directiva europea relativa al reconocimiento de las profesiones reguladas (2005) simplificó los procedimientos del sistema anterior, demasiado complejo y burocratizado, para el reconocimiento de las cualificaciones profesionales reguladas.

A continuación se describen estos instrumentos, para tratar posteriormente con más detalle el ambicioso sistema europeo que se está creando para el reconocimiento y la transferencia de créditos entre los diferentes países de la Unión.

Los instrumentos europeos para el aprendizaje permanente

El primer instrumento para crear un espacio europeo de formación y cualificaciones es la definición de las **competencias clave** para el aprendizaje permanente, que fue aprobada en 2006. Este documento definitorio entiende las competencias como la combinación de conocimientos, capacidades y actitudes que todas las personas precisan tanto para su realización y desarrollo personal, como para la ciudadanía activa, la inclusión social y el empleo.

El marco de referencia establece ocho competencias clave: la comunicación en la lengua materna, la comunicación en lenguas extranjeras, la competencia matemática y las competencias básicas en ciencia y tecnología, la competencia digital, la competencia de aprender a aprender, las competencias sociales y cívicas, el sentido de la iniciativa y el espíritu de empresa y la conciencia y expresión culturales. Para cada una de ellas, consideradas todas de igual importancia, se establece una definición y una descripción de los conocimientos, capacidades y actitudes esenciales relacionados. Con este marco de referencia se pretende que los estados miembros aseguren que todos sus ciudadanos puedan acceder a este mínimo bagaje educativo común a cualquier edad.

Un segundo instrumento importante es el llamado **Europass**. La idea básica inicial del Europass consistió en crear un pasaporte o portafolio que avalara el historial formativo y las cualificaciones adquiridas por el individuo. En relación con el Europass, en 2004 se agruparon una serie de documentos elaborados a escala europea:

- El Europass CV (*Currículum Vitae*): fue concebido para destacar las competencias de los ciudadanos. Se puede obtener vía digital en el portal (<http://europass.cedefop.europa.eu/europass>), a través del cual más de 3.000 personas elaboran diariamente su CV.
- El documento de Movilidad Europass: pretende registrar todos los períodos de movilidad transnacional realizados a efectos del aprendizaje, con independencia del nivel, validado por dos centros, uno en el país de origen y otro en el país de acogida, conectados a la red de centros nacionales Europass.
- El suplemento Europass al título: se trata de un documento complementario al título universitario o de formación profesional superior que describe en términos de competencias las características y el contenido del título.

- El suplemento Europass al certificado de profesionalidad o título de formación profesional de grado medio: tiene la misma finalidad que el anterior. Los suplementos, que no garantizan el reconocimiento del título ni lo pueden suplir, se pueden obtener a través de la red de centros nacionales Europass.
- Finalmente, el pasaporte de lenguas Europass: sirve para presentar las competencias lingüísticas y culturales adquiridas.

Además de los centros nacionales de Europass que están conectados entre sí, hay que destacar otras redes de centros con funciones similares, como los puntos nacionales de referencia, los centros de euroorientación, los centros NARIC para el reconocimiento de titulaciones académicas, la red EURES para el empleo y la red del Consejo de Europa, con cuya colaboración se diseñaron los suplementos de título, y la web Ploteus (www.europa.eu.int/ploteus), que ofrece información sobre todas estas cuestiones.

Un tercer instrumento relevante para la creación de una dimensión europea de la formación es el **Marco Europeo de las Cualificaciones (EQF)**, que al mismo tiempo constituye el paso más ambicioso para completar el espacio europeo de las cualificaciones, después de muchos años de intentos fallidos, en los que, por lo menos, se consiguió preparar el terreno para la implantación del actual EQF.

El Marco Europeo de las Cualificaciones para el aprendizaje permanente consiste en un sistema de ocho niveles de referencia que relaciona entre sí los sistemas de cualificaciones de los países miembros y sirve para mejorar la comprensión de las cualificaciones nacionales. El objetivo es que en el año 2012 todos los certificados nacionales individuales de cualificación contengan una referencia al nivel correspondiente del EQF. Los estados miembros tienen de plazo hasta el año 2010 para establecer las correspondencias entre sus sistemas y el EQF.

En estos ocho niveles se incluyen todos los obtenidos en el ámbito de la educación general y la formación profesional tanto a través de la formación inicial como de la permanente. Los niveles están descritos en términos de resultados de aprendizaje, una vía para poder superar la diversidad de modelos, instituciones y sistemas nacionales. Los resultados de los aprendizajes expresan lo que una persona sabe, comprende y es capaz de hacer cuando finaliza un

proceso de aprendizaje. Por lo tanto, se ha evitado definir los aprendizajes mediante un indicador como la duración de los estudios. Se han establecido tres categorías de resultados de aprendizajes: conocimientos, destrezas y competencias, entendiendo que las cualificaciones constituyen combinaciones de las tres categorías.

Los ocho niveles permiten adaptar todo el abanico de cualificaciones de cualquier sistema. No obstante, es muy probable que el establecimiento de estos niveles no resuelva todos los conflictos sobre los criterios que cada estado miembro utilizará para clasificar, en especial en lo que respecta a los niveles del 3 al 5, que corresponden a una amplia variedad de ofertas formativas y cualificaciones de las que no siempre es fácil captar las diferencias de nivel. Además de los ocho niveles, se han definido unos criterios relativos a la garantía de calidad para asegurar las responsabilidades en el proceso de su aplicación.

En cualquier caso, el EQF pretende ser un referente no sólo para la movilidad y el reconocimiento de las titulaciones y cualificaciones, sino también para el mercado de trabajo y las empresas a la hora de establecer sus sistemas de cualificación internos, a nivel sectorial en el marco de la negociación colectiva o como instrumentos para los dispositivos de selección y gestión de personal.

La aplicación del EQF a partir del año 2012 no estará exenta de dificultades, dada la heterogeneidad de conceptos y estructuras de los respectivos marcos nacionales de cualificaciones. Pero también surgirán dificultades derivadas del mismo concepto de construir un megamarco de clasificación, ya que introduce elementos de institucionalización y al mismo tiempo de flexibilización de las cualificaciones que generarán nuevas tensiones en la concepción del aprendizaje permanente a lo largo de la vida.

El sistema de transferencia de créditos

Paralelamente a la aprobación del Marco Europeo de Cualificaciones (el EQF), la Comisión ha estado trabajando en el diseño de un sistema de transferencia de créditos (denominado ECVET), actualmente en curso de aprobación. El objetivo es que los estados miembros utilicen este sistema a partir de 2012 en el ámbito de la educación y la formación profesional a efectos de la transferencia, el reconocimiento y la acumulación de los resultados de los aprendi-

zajes individuales adquiridos en un contexto formal, no formal o informal. Se propone que los estados promuevan la experimentación del sistema, lo difundan y aseguren la calidad de la aplicación.

El Sistema Europeo de Créditos para la Educación y la Formación Profesional (ECVET) aspira a facilitar el reconocimiento de los resultados del aprendizaje en el marco de la movilidad con la finalidad de la obtención de una cualificación. El sistema se estructura sobre la base de definir unidades de resultados de aprendizaje entendidas como componentes de una cualificación, consistentes en una parte de los conocimientos, las aptitudes y la competencia necesarios para obtener una cualificación determinada. Una cualificación estaría formada por varias unidades, de manera que una persona podría obtener una cualificación con la acumulación de varias unidades conseguidas en diferentes países y en contextos de formación distintos, ya sean formales o no.

El mecanismo del ECVET consiste en que las unidades de resultados de aprendizajes obtenidas en un contexto determinado de un país se evalúen, y si la evaluación es positiva, se transfieran a otro contexto de otro país. En el segundo contexto, el organismo competente podrá proceder a su validación y reconocimiento como parte de los requisitos de la cualificación que pretende obtener la persona. Las unidades de aprendizaje obtenidas así podrían acumularse posteriormente con la finalidad de obtener la totalidad de la cualificación según las normas nacionales, sectoriales y regionales. Cada organismo competente define los procedimientos y las directrices a efectos de evaluación, validación, acumulación y reconocimiento de las unidades de resultados de aprendizaje.

Para el funcionamiento de este mecanismo es necesario contar con diversos organismos que reconozcan la competencia mutua de evaluación, validación y reconocimiento de cualificaciones mediante protocolos de colaboración establecidos. Por eso la propuesta recomienda a los estados miembros promover asociaciones y redes europeas de organismos competentes.

Un sistema de puntos complementa el dispositivo, de forma que cada organismo competente confiere un número de puntos determinado a cada cualificación y lo distribuye entre sus unidades proporcionalmente a su peso en la cualificación global. Estos puntos se podrían transferir de un país a otro, asociados siempre al reconocimiento de una unidad determinada de resultados

de aprendizaje. Como unidad homogénea de referencia de puntos, se propone que 60 puntos sean equivalentes a los resultados que se tienen que conseguir en un año de formación profesional formal a tiempo completo.

El dispositivo ECVET, en fase de aprobación y de experimentación, abre una nueva etapa en la construcción del espacio europeo de la formación y la cualificación. No será fácil su implementación tanto por la complejidad de su funcionamiento como por la resistencia institucional al cambio por parte de los sistemas nacionales.

Planteado, en principio, como un método para la transferencia de los resultados de los aprendizajes en el marco de la movilidad intraeuropea, a nadie se le escapa la posibilidad de que se integre progresivamente en los sistemas nacionales. Esta posibilidad empieza a preocupar a los responsables de los sistemas nacionales y a los agentes sociales, ya que el ECVET está concebido como un dispositivo abierto, donde cualquier actor, ya sea privado o público, nacional, regional o local, puede intervenir con el fin de establecer acuerdos de transferencia de créditos de resultados de aprendizaje. Esto podría causar problemas a los sistemas nacionales, sobre todo en aquellos que presentan mayor centralización en materia de reconocimiento de cualificaciones.

Con todo, la dinámica que está poniendo en marcha el sistema ECVET, conjuntamente con el EQF, resulta bastante positiva porque acelera el proceso de desarrollo de los marcos nacionales de cualificación, basados en resultados de aprendizajes y con mecanismos de reconocimiento de las cualificaciones. Con independencia de los resultados de la implantación del sistema ECVET en el ámbito europeo, las transformaciones que está provocando en el ámbito nacional constituyen su principal activo y la base sobre la que se podrá consolidar en el futuro el espacio europeo de la formación y las cualificaciones.

Un sistema de créditos acumulables estructurado sobre resultados de aprendizaje y no sobre títulos es una de las condiciones para consolidar unos sistemas abiertos de formación a lo largo de la vida de las personas, pero abre también un debate profundo sobre la institucionalización actual de los sistemas de formación.

3.3. Los efectos sobre los sistemas nacionales

Como se ha podido observar a lo largo de este capítulo, la dimensión europea de la formación no se puede reducir a la recepción de subvenciones de los Fondos Sociales Europeos para financiar cursos de formación ocupacional o continua. El sistema español de formación, igual que los de los demás países miembros, con toda su independencia y personalidad, está cada vez más interrelacionado y forma parte de un proceso común de adquisición de compromisos para avanzar en la construcción de un espacio europeo de la formación y las cualificaciones. El proceso ya ha adquirido dimensiones considerables y no admite la marcha atrás.

Todavía no se sabe el valor que estos dispositivos europeos tendrán para la movilidad, que continúa manteniéndose en niveles bajos desde una perspectiva global, pero lo que sí es evidente es su impacto progresivo en los sistemas nacionales, aunque algunos países, como por ejemplo Dinamarca, intenten disimularlo.

Desde la perspectiva española, la dimensión europea de la formación plantea tres aspectos que hay que comentar:

- España ha sido y es un buen alumno europeo, que se esfuerza para evolucionar siguiendo las orientaciones europeas; pero, en cambio, tiene poco peso en la elaboración de las orientaciones, quizás porque todavía hay carencias en la coordinación de los diferentes frentes abiertos y en la planificación de las intervenciones con el fin de asumir una posición más activa y de liderazgo en algunas acciones determinadas. Para asumir esta posición habrá que disponer de más y mejores recursos humanos que adopten una visión europea y dediquen esfuerzos profesionales a participar en primera línea en la tarea de construir un espacio europeo de la formación y las cualificaciones.
- En España, como en muchos otros países europeos, la integración de la dimensión europea en el propio sistema es escasa, por no decir que constituye un apéndice dentro del marco de funcionamiento. Aunque cuente con el apoyo de personas interesadas por la cuestión europea, la repercusión de la dimensión comunitaria en el funcionamiento del sistema es escasa. Tal como se ha visto, las posibilidades de utilizar las iniciativas europeas en

materia, por ejemplo, de calidad, orientación o innovación, son considerables y podrían ser aprovechadas para desarrollar institucionalmente los dispositivos de calidad, innovación y orientación internos del sistema de formación en el país.

- Por último, sería importante encontrar una fórmula consensuada y coordinada de implicación de las comunidades autónomas en los asuntos europeos, ya que finalmente serán éstas las que tendrán que aplicar e integrar la dimensión europea en el funcionamiento cotidiano del sistema en su marco de competencias.

IV. La formación y el mercado de trabajo

La razón fundamental de la formación profesional es la de ofrecer el aprendizaje de las competencias que requiere el mercado de trabajo, incluyendo las necesidades de cualificación de los trabajadores y de todas las organizaciones públicas y privadas que desarrollan actividades que tienen una dimensión económica. Además, la formación profesional debería dar respuesta a las necesidades formativas de los profesionales y de las personas autoocupadas, así como a la capacidad futura de creación de nuevas empresas. Es decir, la formación profesional tiene que anticiparse a las demandas presentes y futuras de un mercado de trabajo en constante evolución en el marco de las reglas de la competitividad.

Al mismo tiempo, tal como se ha dicho en los primeros capítulos, la concepción moderna de la formación profesional inicial es la de acoger a las personas que salen de la educación general para especializarlas en el mercado de trabajo. Por lo tanto, la formación profesional también está condicionada por la demanda de formación de los jóvenes y de los adultos en su dimensión más global.

Así, la formación profesional también constituye un sistema institucional con una dinámica corporativa propia. El sistema se mueve entre tres aguas: la demanda de formación de los individuos, la demanda de cualificación del mercado de trabajo y la inercia corporativa propia.

Es en este contexto donde hay que analizar la relación entre la formación y el mercado de trabajo y buscar las explicaciones acerca de los ajustes y desajustes entre los dos ámbitos, aunque sabiendo que el sistema de formación sólo se justifica si está orientado hacia el mercado de trabajo.

La disyuntiva entre formación y mercado laboral llevada a su extremo genera desajustes nocivos para el sistema, para la población y para la economía. Los sistemas formativos alejados del mercado de trabajo que se instalan como una vía más para desarrollar competencias personales en el marco de un sistema educativo cerrado en sí mismo caen rápidamente en el desprestigio por la falta de salidas laborales que ofrecen a sus beneficiarios y no contribuyen al desarrollo económico, como lo demuestra la situación de los sistemas de formación de algunos países en vías de desarrollo (ETF, 2005).

Pero también la situación contraria produce efectos negativos, ya que los sistemas totalmente subordinados a los requisitos del mercado de trabajo, como se ha propuesto en algunos casos por parte de organismos internacionales, tienen dificultades para cubrir las necesidades de la economía a largo plazo y avanzar en sus necesidades futuras, además de crear problemas de gestión política bajo la presión ciudadana para mejorar la capacidad de inserción laboral de la población.

El difícil equilibrio entre ambas situaciones no se encuentra en el punto medio, sino en la capacidad de ofrecer la posibilidad de adquirir las competencias que facilitarán la inserción laboral y el desarrollo de la actividad económica al máximo de población posible. Y esta tarea no es sencilla, ya que hoy en día el mercado de trabajo evoluciona muy rápidamente y a menudo de forma inesperada.

En las sociedades desarrolladas el mercado de trabajo es poco predecible y bastante opaco, y no sólo en épocas de crisis. Por lo tanto, siempre resulta difícil para una persona que quiera trabajar saber dónde y en qué momento hay un empresario que esté buscando a un trabajador de sus características. Lo mismo le ocurre al empresario, que cuando necesita a un nuevo trabajador muchas veces no sabe dónde encontrarlo.

Esta característica de los mercados laborales actuales explica la queja constante de los empresarios, que dicen que no encuentran los trabajadores adecuados, y la de los trabajadores, que sostienen que no encuentran trabajo, aunque se encuentren en una coyuntura de fuerte expansión de la ocupación. Esta dificultad afecta más a los jóvenes, que sin experiencia previa inician los primeros contactos con el mercado de trabajo y no saben cómo moverse. En las sociedades avanzadas, la transición de la escuela o del desempleo a la ocupación es siempre problemática.

La constatación de esta situación ha motivado que las políticas activas de ocupación, y especialmente las medidas de orientación profesional, se vayan consolidando como medidas permanentes y estructurales para una buena gestión del mercado de trabajo. Unas medidas que progresivamente se transforman en un nuevo eje de las políticas básicas del estado del bienestar, y no sólo para afrontar momentos de crisis. En sociedades avanzadas, los ciudadanos y ciudadanas requieren soportes de información y de orientación en diferentes grados de intensidad para favorecer su tránsito por el mercado de trabajo.

Si la cualificación, como uno de los principales ejes del mercado de trabajo, se convierte en problemática, la formación, como principal vía para acceder a la cualificación, también comparte su complejidad. Detectar las necesidades de formación del sistema productivo con el fin de orientar el sistema de formación a la provisión de las cualificaciones necesarias no es tarea sencilla, y todavía menos intentar prever las evoluciones futuras.

Por esta razón, los modernos sistemas de formación se dotan de mecanismos de observación para seguir las evoluciones del mercado de trabajo e interpretar sus necesidades. Este concepto, denominado «función de observación» (Homs, 2001), todavía no está presente en el sistema de formación español, que dispone de un sistema deficiente, disperso, poco sistemático y poco coordinado de producción de información sobre la evolución del mercado de trabajo y sus necesidades de cualificación. En consecuencia, queda mucho trabajo por hacer en la coordinación de las fuentes de información disponibles por parte del Instituto Nacional de Estadística y de los centros estadísticos de las comunidades autónomas, además de los equipos estadísticos tanto del Ministerio de Trabajo e Inmigración como del Ministerio de Educación, Política Social y Deportes con sus homónimos autonómicos. Esta coordinación es vital para que los actores principales que tienen que tomar decisiones sobre el sistema de formación en todos los ámbitos, tanto en el estatal, como en el autonómico y en el local, lo puedan hacer de acuerdo con informaciones sistemáticas y fiables.

Sin embargo, la información, por muy abundante y rigurosa que sea, es muy poco útil si llega a los actores clave cuando éstos ya han tomado sus decisiones, o no se proporciona en el formato adecuado a los centros de decisión. Las nuevas redes de observación elaboran la información y se encargan de transmitirla en función del momento y de las necesidades de los principales actores.

Además, los actores, según su posición en el sistema de formación, tienen necesidades diferentes de información. El ministro o el secretario de empleo del Ministerio de Trabajo e Inmigración no necesita la misma información para decidir los objetivos generales de la política de formación estatal que los directores generales de los servicios autonómicos de ocupación para distribuir el presupuesto para la formación entre los diferentes territorios o centros, o que el director de un centro que tiene que decidir qué tipo de oferta formativa programa para el curso próximo, o que un sindicato u organización empresarial que tiene que aconsejar la programación de las necesidades formativas en su ámbito de actuación. La función de observación de un sistema de formación tiene que ser capaz de suministrar información en el momento adecuado a todos estos tipos de actores.

Incluso en los ámbitos más locales, como por ejemplo un centro de formación, la información que le pueda ofrecer un observatorio, ya sea estatal o regional, le podrá servir de referencia, pero le será mucho más útil el contacto directo con su «clientela» local con el fin de programar una oferta adaptada a las necesidades de su entorno.

En España, con seguridad, ninguno de los principales centros de producción de información tiene la capacidad por sí solo de desarrollar las complejas metodologías de previsión y detección de necesidades formativas indispensables para proveer a todos los actores del sistema con la información necesaria. Sólo el trabajo en red podría cumplir eficientemente esta función de observación.

4.1. El mercado de trabajo en España

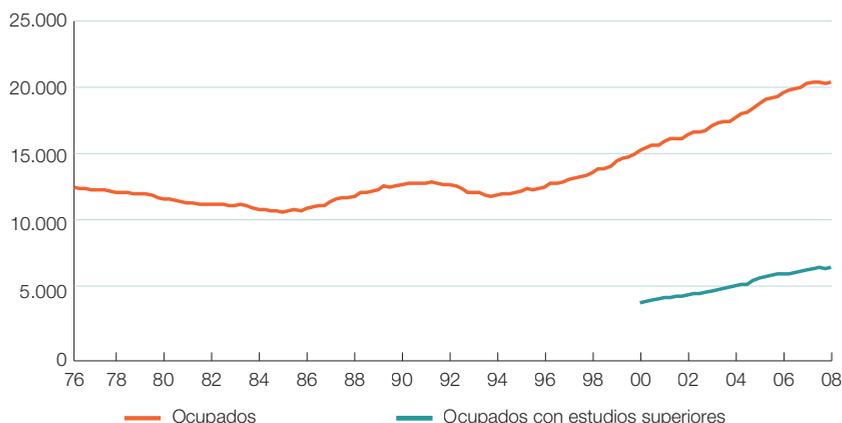
Las características del mercado de trabajo español constituyen un buen indicador de las necesidades de cualificación del tejido económico. Tres de sus principales características en los últimos 30 años aportan información en este sentido: tasas elevadas de desempleo, alta volatilidad de la ocupación con cambios de ciclos muy bruscos y bajos niveles de cualificación.

En cuanto a la primera característica, el mercado de trabajo español se ha caracterizado históricamente por la dificultad de ofrecer oportunidades de ocupación a toda la población. En algunas épocas esta dificultad se compensó mediante la emigración exterior de grandes sectores de población a Europa y

GRÁFICO 4.1

Evolución trimestral del empleo

Años 1976-2008. En miles de personas



Fuente: Elaboración propia a partir de la EPA.

América, porcentajes elevados de subempleo y niveles de renta bajos. Pero en el último cuarto del siglo XX, con unas expectativas de desarrollo interior más elevadas y con el inicio de la transición democrática, las dificultades históricas del empleo en España se han manifestado con unas elevadas tasas de paro, que han dominado durante todo el período.

Los volúmenes de ocupación de la mitad de los años setenta no se superaron de forma consolidada hasta el segundo trimestre de 1996, ya que entre el cuarto trimestre de 1992 y el segundo de 1996 volvieron a situarse por debajo de los límites de la primera mitad de los años setenta, después de unos pocos años de crecimiento. A partir de entonces, la ocupación creció de forma continuada hasta el último trimestre de 2007, momento en el que se observa el efecto de una nueva crisis. Esta evolución del empleo puede observarse en el gráfico 4.1.

Las pautas de comportamiento, tanto de empresarios como de la población activa, y especialmente de las nuevas generaciones que se incorporaron al mercado de trabajo durante todos aquellos años se desarrollaron en unas condiciones de importantes excedentes de mano de obra. Algunas de aquellas pautas, como por ejemplo que se dejase de considerar el vínculo laboral con

la empresa como una relación para toda la vida, la precariedad de los contratos o el alargamiento de la escolaridad, han calado tan profundamente en el comportamiento de los actores económicos y sociales que hoy prácticamente se han institucionalizado y, de alguna manera, forman parte del marco socio-cultural del mercado de trabajo español. Las demandas de formación y cualificación de la población y las empresas están influidas por esta percepción crítica de la ocupación.

Durante los años de tasas más elevadas de desempleo, la formación profesional inicial, al igual que todo el sistema educativo en su conjunto, y la formación ocupacional desempeñaron una función de retención ante la escasa demanda de trabajadores por parte del tejido económico. Este recurso a la formación permitió un incremento importante de los niveles de educación de la población. En aquellas circunstancias era muy difícil orientar a los individuos en función de la demanda del mercado laboral, ya que ésta era muy débil.

Esta situación se repite en todos los países y períodos en los que la demanda de trabajo por parte de las empresas no cubre toda la oferta existente en el mercado. En estas épocas se hace difícil desarrollar los sistemas de formación profesional. En cambio, a partir de la mitad de los años noventa, el desarrollo del subsistema de formación continua acompañó el fuerte crecimiento de la demanda de cualificación por parte de las empresas y eso contribuyó a consolidar la modernización de la formación inicial, tal como se ha explicado en el capítulo dedicado al repaso histórico de la evolución del sistema de formación.

Además de las históricamente elevadas tasas de paro, la segunda característica del mercado de trabajo español es la volatilidad de los ciclos, es decir, la facilidad con la que en pocos meses se pasa de la destrucción a la creación de empleo, y viceversa. Este hecho tiene unas consecuencias de desorientación para el sistema de formación y para los individuos, que no acaban de saber a qué atenerse, ya que las demandas de cualificación no son las mismas según cuál sea el ciclo económico.

Desde los años setenta, la duración de los ciclos económicos en España ha sido bastante corta, en torno a los cinco años, excepto en el último tramo, que ha durado cerca de 13 años. Por lo tanto, el sistema de formación no ha tenido tiempo para adaptarse a las nuevas demandas del mercado de trabajo a corto plazo. Este hecho, más la inercia de un sistema de formación poco proclive a

reestructuraciones repentinas y el predominio de una formación más genérica que especializada, provoca un distanciamiento constante entre las demandas del mercado de trabajo y las ofertas del sistema de formación inicial en España.

Cabría preguntarse, sin embargo, si este distanciamiento en el caso español constituye una dificultad o no para suministrar las cualificaciones que el mercado demanda. Si existiese una mayor adecuación entre oferta y demanda, haría falta un sistema muy versátil, capaz de prever los cambios de rumbo del mercado de trabajo y de adaptarse a ellos rápidamente, ya que si no el sistema estaría siempre inadecuado, por detrás de la evolución del mercado de trabajo. Dado que el sistema español de formación no posee esta versatilidad y no es capaz de reaccionar rápidamente ante las necesidades cambiantes del mercado de trabajo, su concepción de formación profesional de base, poco especializada desde una perspectiva ocupacional, no ha representado una grave dificultad para proveer las cualificaciones demandadas por el mercado de trabajo.

En este contexto, las empresas se han acostumbrado a «hacer la cualificación en casa», es decir, a contratar personal con unos niveles determinados de educación de base y con ciertas aptitudes y actitudes favorables al trabajo, y construir la cualificación ocupacional que necesitan a través de la transmisión informal de la experiencia acumulada en el proceso productivo de la empresa. En este procedimiento de cualificación del personal contratado intervienen de forma destacada los compañeros de trabajo y los mandos intermedios.

Por último, la tercera característica se refiere a la poca cualificación del tejido productivo español. Como se ha visto en capítulos anteriores, el 49,6% (año 2007) de la población española de 25 a 64 años sólo tiene estudios de la primera etapa de secundaria (ESO), en comparación con el 29,2% de la Unión Europea ampliada. El modelo productivo español ha sido históricamente poco exigente en materia de cualificación, aunque hay que matizar esta afirmación, ya que el mercado de trabajo español ha sufrido escasez de cualificación en ciertos momentos y excedente de cualificación en otros.

4.2. La gestión de la cualificación y el mercado de trabajo

En parte, como consecuencia de las características del mercado de trabajo, España ha experimentado un cambio de modelo en la gestión de la mano de

obra y de su cualificación, que ha tenido importantes repercusiones en las necesidades de formación. En concreto, se ha pasado de un modelo de gestión descualificada de la mano de obra a un modelo cualificado. A continuación se detalla con un poco más de profundidad cuáles son las implicaciones de cada uno de los modelos.

De la gestión descualificada a la gestión cualificada de la mano de obra

Hasta los años ochenta se puede decir que en España existió un modelo descualificado de gestión de la mano de obra (Homs, 1987). El *boom* económico de los años sesenta desbordó la rigidez estructural impuesta por el régimen franquista y propició un crecimiento desordenado a partir de una gestión descualificada de la mano de obra que emigraba del campo hacia la ciudad. El movimiento sindical clandestino incipiente estaba más preocupado por organizarse en las condiciones difíciles de la dictadura y por atender a las reivindicaciones salariales y contractuales que por abordar aspectos relacionados con las cualificaciones. El importante retraso en materia educativa y en la implantación del estado del bienestar tampoco favoreció el desarrollo del modelo europeo de gestión cualificada de la mano de obra.

Las empresas tuvieron que improvisar rápidamente la cualificación de los trabajadores industriales para afrontar las grandes necesidades de personal generadas por la fuerte expansión económica de aquellos años. Se partió de una mano de obra preindustrial, básicamente agrícola, con unos niveles muy bajos de educación general, desprovista de cualificación profesional, sin ningún tipo de formación profesional, que adquirió la cualificación directamente a partir de la experiencia.

En aquellos años se consolidó la vía española de cualificación que dominó tradicionalmente durante las primeras etapas de la industrialización y que todavía mantiene una fuerte influencia en la actualidad: la solución de empresa. Es decir, cada empresa, a partir del trabajo directo, generaba la cualificación que necesitaba con el apoyo de los mandos intermedios y del personal más experimentado. Era una cualificación rígida, adaptada a las necesidades inmediatas, poco transferible de una empresa a otra, no reconocida formalmente, y que dependía de la calidad del trabajo que se realizaba y de la exigencia de calidad o de la posición de la empresa en relación con el mercado.

Cuando en Europa se estaba construyendo el modelo de gestión cualificada, basado en una mano de obra formada, en España se estaba improvisando el modelo de gestión descualificada basada en el aprendizaje directo en el puesto de trabajo. Fue, por lo tanto, una gestión de mano de obra no cualificada por parte de un empresariado, en general, tampoco profesionalizado, y en un marco de relaciones laborales progresivamente conflictivo que, entre otras consecuencias, dio prioridad a criterios de adhesión a la empresa como factor de ascenso a los niveles intermedios de mando.

Esta situación cambió con la crisis de mediados de los años setenta. La reacción de las empresas para adaptarse a las nuevas condiciones de competitividad condujo a una innovación en los ámbitos de las estrategias de mercado, las políticas de producto, la organización del trabajo y también las políticas de gestión de la mano de obra.

En relación con la organización del trabajo, la cualificación y la gestión de la mano de obra, el proceso de cambio fue tan intenso y profundo que se puede hablar de la aparición de un nuevo modelo de gestión de la mano de obra en las empresas españolas a partir de los años ochenta. Este cambio consistió en una demanda, por parte de las empresas, de mano de obra con niveles de educación completa más una formación profesional de primero o de segundo grado para cubrir los puestos de trabajo directos de producción (Homs, 1987). En la parte formal de la economía, una mayor competitividad interior y exterior condujo a una reorganización de las estrategias de producción y a una inversión tecnológica acelerada que provocó importantes cambios en la organización del trabajo.

En algunos sectores, que hasta aquel momento eran intensivos en mano de obra, la fuerte inversión tecnológica redujo considerablemente el peso de la masa salarial en el coste unitario final del producto, imponiéndose una nueva política de gestión de la mano de obra basada en la polivalencia, en la flexibilidad y en una mayor cualificación. Éste fue el caso, por ejemplo, de las hilaturas y de los tejidos del algodón en la industria textil (Homs, 1988). En España, en otros sectores, por ejemplo el del automóvil, se detectó claramente una reestructuración de la organización del trabajo con el enriquecimiento de algunos puestos de trabajo a causa de la incorporación del control de calidad, el mantenimiento simple y la organización de islas de montaje y de trabajo en grupo en partes importantes de la cadena de producción. En el caso del sector

químico, la automatización de las nuevas instalaciones requirió una mayor cualificación de los operarios de planta y unas nuevas relaciones con el personal técnico. Esto hizo entrar en crisis a la jerarquía tradicional del sector, centrada en los mandos intermedios (Homs, 1989).

En otros sectores industriales se produjeron tendencias parecidas, como en el de fabricación de máquinas-herramienta, o en el de servicios como la banca y el comercio (Homs, 1987). Todos ellos constituían ejemplos del nuevo modelo que se estaba configurando y que afectaba principalmente a las grandes empresas que contaban con un fuerte peso en inversiones tecnológicas, una situación favorable en el mercado y una estrategia de competitividad ante el exterior de la economía española.

El nuevo modelo ya se podía considerar como de gestión de mano de obra cualificada e incorporaba las mismas características que se repetían en otros países europeos, aunque ya se apuntaban nuevas tendencias hacia la aproximación a un modelo diferente, la llamada gestión por competencias (Kern, 1988), de la que se hablará más adelante y que también se ha introducido posteriormente en el tejido productivo español. Así pues, en España se ha pasado, casi sin solución de continuidad, de un modelo de gestión de mano de obra descualificada al modelo de gestión por competencias.

En los años noventa, se fue consolidando el modelo de mano de obra cualificada, aunque limitado al ámbito de las grandes empresas y de pequeñas y medianas empresas altamente competitivas, así como a determinados sectores. En el otro extremo se encontraban las pequeñas empresas de la economía sumergida o semisumergida, muy intensivas en mano de obra, cuya competitividad en el mercado se basaba en el mantenimiento del diferencial de coste de la mano de obra y, por lo tanto, intentaban mantener a toda costa el modelo anterior de gestión de mano de obra descualificada.

La relación entre los dos extremos del modelo de gestión de la cualificación es muchas veces ambigua, ya que los procesos de reestructuración y descentralización productiva provocan que en determinados sectores (por ejemplo, la construcción y el textil) algunas empresas situadas en el primer grupo estén conectadas con las del segundo, estableciéndose así una interrelación entre los dos modelos de gestión de la mano de obra. Por esta razón se puede afirmar que en aquel momento convivían, y seguramente todavía ahora conviven, los

dos modelos, yuxtaponiéndose uno al otro. No obstante, el modelo cualificado se ha acabado imponiendo culturalmente, pero con importantes contradicciones y dificultades.

La gestión cualificada de la mano de obra

En España, la oferta de jóvenes formados en plena crisis del empleo durante la segunda mitad de los años setenta y la primera de los años ochenta desempeñó un papel muy importante en el proceso de cambio hacia el modelo de gestión cualificada de la mano de obra.

En el período que va de 1975 a 1990 se produjo un proceso importante de sustitución de la fuerza de trabajo, prácticamente único en toda Europa, y que se puede dividir en dos fases: la primera, entre 1975 y 1985, es una fase de fuerte crisis en la que se destruyeron casi dos millones de puestos de trabajo. La segunda, entre 1985 y 1990, es una fase de expansión donde se recuperaron, exactamente, el mismo número de puestos de trabajo.

Así, en la primera fase, la reacción de las empresas ante la crisis consistió en desarrollar una política de expulsión general de fuerza laboral. No obstante, la mano de obra afectada no siempre coincidió con la que presentaba más problemas para su reciclaje. En estas condiciones, la formación no fue un instrumento utilizado mayoritariamente ni para la recualificación de las plantillas restantes ni para su adaptación a la nueva situación productiva. Las empresas utilizaron, más bien, la reorganización de los puestos de trabajo como forma de adaptación de las características de sus plantillas a las nuevas necesidades productivas.

Pero durante este período las empresas realizaron un gran esfuerzo de modernización y las plantillas envejecieron considerablemente. Fueron 10 años de reorganización interna de las plantillas de las empresas, que quedaron prácticamente cerradas al exterior.

La política de expulsión redujo el problema de la rigidez provocada por el modelo anterior de gestión descualificada de la mano de obra, que se mostró incapaz de adaptarse a las innovaciones tecnológicas. No obstante, los costes sociales, tanto colectivos como individuales, fueron muy elevados. Hay que recordar que la generación que en aquellos años fue expulsada de la producción fue la misma que protagonizó el gran desarrollo industrial de los años sesenta.

Asimismo, si esta política empresarial era posible en un momento de fuerte caída de la producción, no era tan fácil mantenerla en una fase de expansión. Por eso, en la fase posterior, de 1985 a 1990, apareció el problema de la cualificación con mayor gravedad y empezaron a desarrollarse nuevas políticas basadas en el desarrollo de la cualificación, ya sea a través de la formación o de una reorganización del trabajo con mayor voluntad de cualificación.

En la segunda fase, iniciada con el cambio de tendencia a partir de 1985, que es cuando se consolida una mejora en los mercados económicos, la modernización de las empresas se agiliza. Empieza un período de fuerte creación de empleo e incluso aparecen, contradictoriamente, algunas tensiones en el mercado de trabajo por la intensidad de los nuevos reclutamientos de mano de obra. Con todo, esta fase de expansión coexiste con una tasa muy elevada de desempleo (más del 20%) y con una situación de excedente general de mano de obra. Para ciertos colectivos del mercado de trabajo ya empezaron a aparecer algunas dificultades de contratación por la escasez de personal adecuado, debido al intenso cambio sectorial y ocupacional que había tenido lugar durante los años anteriores (Toharia, 2004; Garrido, 1991; García Serrano, 1995; Fina, 2000; Cuadrado, 2002).

La combinación de elevadas tasas de paro y de dificultades para contratar a algunos colectivos de mano de obra cualificada será una constante en toda la evolución de la cualificación en España. La rapidez de los cambios, el poco desarrollo de la formación profesional, la inercia de los comportamientos de la población tendentes a alargar la escolaridad, el escaso atractivo de las condiciones ofrecidas en el mercado de trabajo en una situación de excedencia de mano de obra y la reducción de la disponibilidad para la ocupación por parte de sectores importantes de parados que, desanimados, encuentran un proceso de adaptación a situaciones precarias en la economía sumergida son factores que explican la coexistencia, aparentemente contradictoria, de un nivel elevado de desempleo y la falta de mano de obra cualificada.

No obstante, la característica más importante de esta segunda fase es que en el momento en que las empresas volvieron a recurrir al mercado de trabajo exterior se encontraron con una mano de obra totalmente diferente a la que expulsaron en los años precedentes. Una mano de obra en la que abundaban jóvenes con elevados niveles educativos (enseñanza general secundaria, formación profesional y estudios universitarios) y con otra cultura con respecto

al trabajo. Hay que recordar que eran los años en que ya salían al mercado los jóvenes de la nueva formación profesional de la Ley General de Educación.

La contratación de estos jóvenes, propiciada por la política de fomento del empleo por parte de las administraciones públicas financiada con fondos europeos introdujo un rápido cambio generacional en las empresas con fuertes contrastes, debido a la inexistencia de una generación intermedia que tendría que haberse incorporado entre 1975 y 1985, y que no lo hizo por el cierre de plantillas. La incorporación masiva de jóvenes en el sistema productivo español significó una ruptura real y profunda con toda la cultura laboral anterior, sin que existiera una generación intermedia que hiciera de puente y asegurara una transición más matizada (Kruse, 1990).

La nueva generación, con una formación de base mucho más completa y con una actitud de mayor competitividad, mostró una mayor capacidad para adaptarse a los procesos de cambio que vivía la empresa. Este hecho, juntamente con el desarrollo de los nuevos conceptos de producción, generó una transformación importante en las políticas de gestión de la mano de obra. Las empresas empezaron a exigir un perfil de mano de obra cualificada en sus políticas de contratación.

Hay que insistir en la importancia que tuvo la existencia de una mano de obra abundante, con niveles medios y elevados de formación, en el momento preciso en que las empresas recurrían de forma generalizada a la contratación. Esta circunstancia introduce nuevas perspectivas en el análisis tanto de la relación entre la educación y la ocupación, como de la influencia ejercida por la oferta del sistema educativo en la configuración de las políticas de recursos humanos en las empresas (Béduwé, 2003).

El potencial cualificador que aportaron los jóvenes a las empresas estaba, en muchos casos, muy por encima de lo que ofrecía la organización del trabajo en aquel momento. Todavía no se había producido el *boom* de la «nueva economía». Es decir, en aquel momento, la oferta de cualificación actuaba como estímulo para el cambio en la organización, tal como observaron diferentes estudios de la época en el caso de la recualificación del personal obrero del sector químico o del personal intermedio de los sectores con fuerte expansión, como por ejemplo la distribución comercial de productos alimenticios (Homs, 1993).

El nuevo modelo de gestión de la mano de obra se basaba en unas políticas de contratación mucho más selectivas, favorecidas por los excedentes de mano de obra existentes en el mercado de trabajo. Las empresas exigían unos niveles mínimos de educación general secundaria con formación profesional inicial, generalmente de segundo grado, para cualquier ocupación en el nivel de operario. Además de la experiencia en el puesto de trabajo, la empresa empezó a utilizar la formación continua como elemento de cualificación, y, en general, profesionalizó los criterios de ascenso, que pasaron a basarse más en la competencia profesional. La movilidad y la polivalencia eran también dos rasgos del nuevo modelo de gestión.

Así pues, tanto por el lado de la demanda como por el de la oferta de cualificaciones, para un sector importante de la economía española se observaron presiones hacia un cambio en la organización del trabajo, con un replanteamiento de la organización taylorista e importantes repercusiones en los niveles de cualificación y gestión.

No obstante, los cambios no se percibieron de forma generalizada en todas las empresas, tal y como ya se ha dicho antes. Hasta bien entrados los años noventa no se puede hablar de la existencia de un discurso general, ya sea por parte de los empresarios o de los mismos sindicatos, centrado en un nuevo enfoque de las relaciones laborales. Con todo, la estrategia de gestión de la mano de obra ya era evidente en las empresas y en los sectores económicamente decisivos, tal como confirman numerosos estudios empíricos de la época (Prieto, 1988).

Diversos factores pueden explicar esta dificultad. La rapidez de los cambios impidió quizás a los actores sociales y económicos disponer del tiempo suficiente para tomar conciencia de lo que estaba pasando. Por otra parte, la debilidad tradicional de las organizaciones e instituciones intermedias en el mercado de trabajo en España dificultaba también la generalización de los cambios, la toma de decisiones colectivas y el desarrollo de los recursos que facilitarían las innovaciones en el ámbito de las empresas.

El discurso dominante sobre la modernización de la estructura productiva estaba centrado casi de forma exclusiva en la necesidad de innovar tecnológicamente para recuperar el retraso que tradicionalmente sufría España. A este discurso se le añadió posteriormente el del fomento del diseño y de la comercialización exterior de los productos del país, y la mejora de la calidad. Los as-

pectos relacionados con los recursos humanos y la mejora de la organización del trabajo sólo aparecieron más tarde, de forma muy limitada y en círculos reducidos que impulsaban nuevos modelos de *management*.

Es así como durante aquellos años se construyó el modelo de cualificación que ha durado hasta la actualidad y que se puede catalogar como un modelo «hecho en casa» por parte de las empresas, a partir de una mano de obra abundante y con buena capacidad de aprendizaje desarrollada a partir de las enseñanzas secundarias obligatorias y postobligatorias, pero poco especializada en relación con las necesidades específicas de cada empresa. A partir de esta base, las empresas construyen la cualificación que necesitan. Como la especialización se produce generalmente en la fase final de la inserción de los jóvenes en la empresa, las compañías españolas se han acostumbrado tradicionalmente a no exigir una especialización excesiva en el mercado de trabajo externo, sino más bien un determinado nivel de capacidad de aprendizaje.

En función de lo que encuentran en el mercado de trabajo, según el momento del ciclo económico y de la oferta formativa en cada momento histórico, las empresas españolas han aprendido a distinguir entre las capacidades que ofrece la EGB, la ESO, el bachillerato y la universidad. Lo que más abunda en la actualidad en el mercado es o bien el nivel de la ESO, aunque no esté avalado por un graduado, o bien el nivel universitario, aunque tampoco esté avalado por una licenciatura o diplomatura. Preferentemente, las empresas industriales buscan personal con formación profesional, sobre todo de segundo grado, que ya posea un bachillerato. Dado que este perfil escasea entre la oferta, las empresas tienen que recurrir como segunda opción a candidatos con bachillerato, si la especialización exigida no es muy elevada, o bien a una persona universitaria, aunque no haya acabado los estudios.

A medida que los jóvenes han intentado obtener titulaciones superiores para afrontar mejor las dificultades del mercado laboral y situarse en mejores posiciones profesionales, las titulaciones universitarias han abundado más en el mercado de trabajo. El resultado es un subempleo de estos niveles de formación, que ocupan puestos de trabajo por debajo de la cualificación obtenida en el sistema educativo (Oliver, 2003). La abundancia de la mano de obra contribuía a mantener bajos los salarios de entrada al mercado de trabajo y reducía la discriminación entre los niveles. La diferencia de sueldo de entrada entre un

joven con una formación profesional y un joven con un nivel universitario es bastante reducida (ANECA, 2007).

Las empresas no son muy exigentes con la demanda de una especialización muy elevada, ya que construyen la cualificación o bien a partir de niveles de aprendizaje o bien a través de especializaciones muy amplias tal como ofrece el sistema educativo. De esta forma, se produce una cierta simbiosis entre la oferta formativa poco especializada y la demanda poco exigente de especialización que se alimentan mutuamente.

Una ocupación escasa, muy volátil y poco exigente para una cualificación especializada resume esquemáticamente los requerimientos de cualificación del sistema productivo español. La dinámica del mercado de trabajo a partir de los últimos años del siglo XX ha introducido nuevos elementos que hay que tener en cuenta.

4.3. Las necesidades de cualificación de las empresas

El alargamiento del último ciclo económico de fuerte crecimiento de la ocupación, entre 1994 y 2007, ha generado una nueva situación, en la medida en que ha coincidido con la incorporación en el mercado de trabajo de las generaciones demográficamente reducidas, nacidas a partir de la crisis de mediados de los años setenta.

La creación de más de 8.400.000 puestos de trabajo durante este período agotó el mercado de trabajo español y requirió la importación de mano de obra extranjera para muchos sectores y niveles de cualificación.

Durante el período expansivo de las últimas décadas, el modelo de cualificación ya experimentó una convulsión importante. El mercado de trabajo español no ha sido capaz de ofrecer la mano de obra necesaria con las cualificaciones adecuadas, y el tejido productivo ha tenido que volver a improvisar la cualificación con una mano de obra inmigrante, con unos niveles de cualificación reducidos en algunos casos e inadecuados en otros. Todo el avance logrado en las décadas precedentes, con la construcción de la cualificación a partir de niveles educativos consolidados y complementados por una especialización en la empresa, se ha vuelto a tambalear con un bajón de la calidad de los servicios o del producto final.

El caso más ejemplar es el del sector hotelero y de la restauración, en el que, para evitar el incremento de los salarios, las empresas han contratado a inmigrantes con una cualificación reducida, incluso con niveles elementales de conocimiento del idioma. Esta situación ilustra el grado de fragilidad del modelo construido anteriormente, las carencias del sistema de formación para responsabilizarse de la producción de la cualificación necesaria para el tejido productivo y las carencias de éste para mantener criterios de calidad y de profesionalidad que parecían consolidados, como mínimo, en los sectores competitivos de la economía.

El mercado de trabajo español se caracteriza también por una baja eficiencia en la utilización de la mano de obra cualificada. Algunos estudios calculan para Cataluña, en 2006, una pérdida del talento del 22,72%, que en el caso de las mujeres representa un diferencial de más de 11 puntos con respecto a los hombres, lo que equivale a una pérdida del 28,31%. Este cálculo de pérdida de talento se obtiene con la suma de las personas con estudios superiores que están inactivas, desempleadas y subempleadas (CIREM, 2007).

La capacidad del sistema de formación para ofrecer un mayor número de personas con cualificaciones intermedias y superiores será clave para la transformación del modelo de cualificación, ya que el modelo actual presenta unas claras limitaciones. A continuación se examinan con más detalle estas limitaciones y algunas posibles vías para superarlas.

Un nivel bajo de cualificación y falta de cualificaciones intermedias

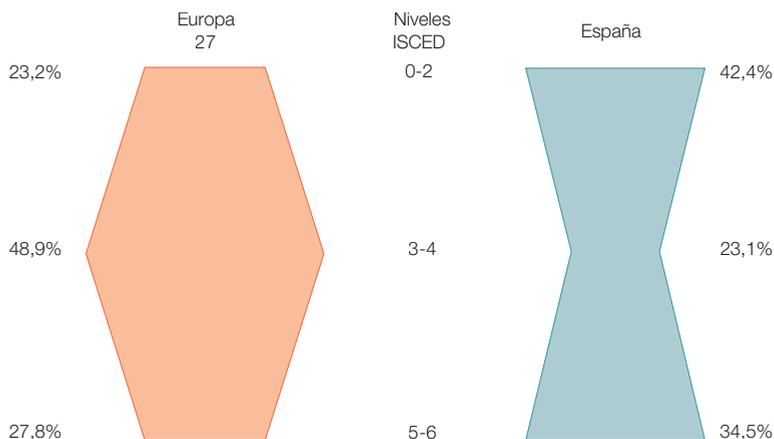
En comparación con el modelo de cualificación que domina en Europa, España presenta una sobreabundancia de mano de obra poco cualificada y una escasez de cualificaciones intermedias. En el gráfico 4.2 se puede contemplar como la figura que representa a los modelos de cualificación de los 27 países de la Unión Europea y la figura que representa al modelo español son totalmente opuestas. Los países miembros de la Unión tienen, por término medio, el 23,2% de la población entre 25 y 64 años con un nivel educativo bajo, que corresponde a los estudios primarios y de primer ciclo de enseñanza secundaria, es decir, a la ESO. En cambio, en España esta proporción es del 42,4%, prácticamente el doble. El dato más espectacular es el peso de los niveles intermedios, los que corresponden al segundo ciclo de secundaria general y profesional, que en Europa es el grupo dominante con el 48,9% de la pobla-

GRÁFICO 4.2

Modelos de cualificación en Europa y España

Año 2007

PORCENTAJE DE POBLACIÓN OCUPADA DE 25 A 64 AÑOS SEGÚN LOS NIVELES DE EDUCACIÓN



Fuente: Eurostat. LFS.

ción (casi la mitad de toda la población) y, en cambio, en España es el 23,1% (menos de la mitad). En el nivel superior, España aventaja la media europea con el 34,5% en comparación con el 27,8% europeo.

Es decir, en Europa la cualificación del sistema productivo se asienta sobre una base de cualificaciones intermedias, mientras que en España se basa en una combinación de cualificaciones bajas y superiores. Se podría pensar que esta situación es debida a la herencia histórica de una cualificación reducida, construida sobre unos niveles educativos muy elementales, pero si se construye el mismo gráfico con sólo la población joven, de 25 a 29 años, aparece la misma situación e incluso se agravan las diferencias con Europa. Para este grupo de edades, Europa presenta un 16,2% de jóvenes con niveles bajos, un 50,5% con niveles intermedios y un 32,9% con niveles elevados. En cambio, España vuelve a presentar la figura de un reloj de arena: el 33,1% posee niveles bajos, el 26,7%, niveles intermedios y el 40,3%, niveles superiores.

La tendencia es la misma tanto en la media europea como en la española: reducción de los niveles bajos y aumento de los otros, pero con más intensi-

TABLA 4.1

Población ocupada de 25 a 29 años por niveles de educación y país

NIVELES DE EDUCACIÓN (ISCED 97)	UE-27	ALEMANIA	ESPAÑA	FRANCIA	ITALIA	REINO UNIDO
0-2	16,2	10,6	33,1	12,6	27,0	14,0
3-4	50,5	67,4	26,7	42,7	55,2	43,7
5-6	32,9	22,0	40,3	44,7	17,7	41,6

Fuente: Eurostat.

dad en los superiores que en los intermedios. La diferencia, sin embargo, es la estructura de esta distribución. Entre las nuevas generaciones españolas se sigue reproduciendo el mismo esquema que en el conjunto de la población. Continúa saliendo al mercado de trabajo un porcentaje excesivo de jóvenes con niveles demasiado bajos de educación y formación.

Si se compara la situación con otros países europeos como Alemania, Francia, Italia o el Reino Unido, las diferencias se mantienen. Todos estos países tienen más del 40% de la población ocupada con un nivel intermedio de cualificación, y en el caso de los jóvenes este porcentaje todavía se incrementa de forma ligera. El caso de Alemania es todavía más contundente, con el 67,4% de la población joven con cualificaciones intermedias. En cambio, con las cualificaciones superiores Francia y el Reino Unido tienen un porcentaje también superior al 40%, igual que España con respecto a los jóvenes. Alemania e Italia, al contrario, están en torno al 20%.

Es decir, Alemania, con el 28,1% de la población ocupada con cualificaciones superiores, puede mantener una de las economías más potentes de Europa y del mundo, porque tiene el 60,5% de la población con cualificaciones intermedias muy sólidas. Esto demuestra una elevada eficiencia y productividad tanto de su tejido productivo como de su sistema de formación.

Por lo tanto, el problema español no se encuentra principalmente en un exceso de cualificaciones superiores, sino en la incapacidad del sistema de formación de incentivar y producir mayoritariamente cualificaciones intermedias, básicamente por el excesivo volumen de jóvenes que no obtienen el Graduado de la ESO y que no pueden continuar estudiando.

La suma de la población con cualificaciones intermedias y superiores representa para el conjunto de la población ocupada en Europa el 76,7%, mientras que en España es del 57,6%. La diferencia, pues, se encuentra en esta distancia de casi 20 puntos. Es decir, aunque en España hay un porcentaje elevado de personas con estudios superiores, la cualificación general de su población es comparativamente baja.

Ante esta situación, como se ha visto más arriba, las empresas han utilizado mano de obra con titulaciones superiores (que es la abundante), en lugar de exigir más oferta de cualificaciones intermedias; esto ha dado lugar a un modelo de cualificación poco eficiente y con un resultado de baja productividad. Haría falta, sin embargo, matizar esta última afirmación, dado el espectacular salto de la economía española durante los últimos 30 años, ya que probablemente la abundancia de profesionales con una elevada capacidad de aprendizaje propulsada por sus cualificaciones superiores explica, al menos en parte, la capacidad de adaptación al cambio, y el crecimiento que ha vivido la economía y la sociedad española durante todos estos años.

En España, el cambio del modelo de cualificación se ve dificultado por las características del tejido productivo dominante hasta ahora, que presenta una estructura muy dualizada, con unos sectores altamente competitivos en el mercado internacional y otros de baja productividad y muy intensivos de mano de obra que han protagonizado el fuerte crecimiento de los últimos años. Los sectores altamente competitivos, en caso de necesitar más personal cualificado, utilizan mano de obra con cualificaciones superiores, mientras que los sectores de baja productividad no necesitan mano de obra cualificada y contratan o bien a los jóvenes que sin ninguna cualificación salen del sistema educativo o bien a mano de obra inmigrante que llega sin cualificaciones reconocidas.

Esta situación ha ido funcionando en un contexto de abundancia de mano de obra, pero ya desde los primeros años del siglo XXI se constataron las limitaciones y los peligros de este modelo en una situación de desaparición de la abundancia de mano de obra en el mercado de trabajo, debido a la crisis demográfica y al fuerte crecimiento de la ocupación. Si se quiere impulsar un cambio de modelo productivo que se base más en los sectores altamente competitivos, la cualificación de la mano de obra disponible en el mercado de trabajo será una variable fundamental para su éxito. Dicho claramente, en el mercado de trabajo español actualmente no hay suficiente oferta de cuali-

ficación para sostener un nuevo período de crecimiento de la ocupación si se pretende que ésta sea cualificada.

El incremento de la cualificación no podrá basarse en un crecimiento continuado de las cualificaciones superiores, que ya están llegando a un cierto límite de saturación, sino que tendrá que fundamentarse en el crecimiento de las cualificaciones intermedias, es decir, del bachillerato y de los ciclos medios de formación profesional.

En respuesta a la pregunta sobre el grado de adecuación del sistema de formación a las necesidades de cualificación del mercado de trabajo se puede llegar, de forma resumida, a dos conclusiones. La primera de ellas es la constatación de una falta de cualificaciones intermedias en el mercado de trabajo, fruto de una adecuación mutua entre una baja exigencia de cualificación por parte del sistema productivo y la escasa oferta de estas cualificaciones por parte del sistema formativo. El factor que puede permitir la superación de esta limitación por parte del sistema formativo es una mejora de los resultados de la ESO que permita un incremento sustancial de los jóvenes que acceden a los ciclos formativos de grado medio. La segunda conclusión es que el sistema se enfrenta al reto de mejorar la adecuación entre la oferta formativa y las necesidades del mercado de trabajo, mediante la introducción de medidas que permitan adaptar esta oferta a las condiciones cambiantes del mercado. Ésta es la cuestión que se tratará a continuación.

La adecuación de la oferta formativa a las necesidades del mercado de trabajo

La escasa especialización de la oferta formativa de formación inicial plantea, tal como se ha visto, ventajas e inconvenientes. El tipo de comportamiento del mercado de trabajo español permite que se puedan superar estos inconvenientes sólo con una implicación más estrecha de las empresas en la oferta formativa.

Un aspecto clave en este sentido es la adaptación continua de los contenidos a los cambios y a la evolución de los requerimientos de cualificación del tejido productivo. Para alcanzar esta mejor adecuación no se trata tanto de reformar los contenidos actuales, sino más bien de formalizar el proceso de adaptación de las cualificaciones para acceder al empleo reduciéndolo a las necesidades

concretas del puesto de trabajo. Esto podría tener efectos positivos tanto en la productividad de las empresas como en las condiciones laborales de los nuevos contratados.

Este aumento de la eficiencia en el proceso de adaptación de los contenidos se puede abordar desde diferentes perspectivas que se exponen a continuación.

Una primera estrategia podría consistir en el alargamiento del período de prácticas de los estudiantes de los ciclos formativos y generalizar las prácticas en toda la oferta formativa, tanto inicial como ocupacional, a fin de que los estudiantes tengan un período más largo de aprendizaje en la empresa y puedan adquirir así las competencias específicas de un puesto de trabajo concreto. Por su parte, las empresas podrían especializar, según sus necesidades, a los estudiantes antes de su incorporación contractual.

Una segunda opción es la iniciativa del gobierno vasco con el programa «Ikasi eta Lan», mediante el cual ofrece una fuerte subvención a las empresas que contraten estudiantes durante el proceso de aprendizaje en condiciones contractuales que permitan simultanear los estudios con la actividad laboral y faciliten así un proceso dual de aprendizaje de las competencias del puesto de trabajo. La evaluación de este programa y su posible implantación en todo el país supondrían un cambio muy importante en la transición de la formación ocupacional tradicional en España.

Una tercera vía podría consistir en acercar la formación inicial a la formación ocupacional, de forma que se ofreciera una formación continua de un ciclo de formación inicial más una adaptación con un módulo ocupacional, ya en colaboración con una empresa determinada con el fin de asegurar la incorporación del joven a la ocupación. Esta opción requeriría superar de una vez las barreras institucionales y administrativas que están retrasando la implantación y la generalización de los centros integrales de formación profesional, de tal forma que los centros pudieran ofrecer los dos subsistemas y tener una relación mucho más estrecha con las empresas.

En todo caso, cualquiera de estas estrategias exige una relación más estrecha entre las empresas y los centros de formación. Para lograr este nivel de relación habría que potenciar los organismos intermedios entre organizaciones empresariales y sindicales, centros de formación y administraciones públicas dedicadas, ya sea de forma territorial o sectorial, a promover y a articular la

oferta y la demanda de formación profesional. El fomento de este tipo de organismos colectivos por encima de los posibles intereses individuales, como proveedores directos de formación de cada uno de sus componentes, facilitaría la coordinación sobre el terreno de la oferta y su adecuación a las necesidades de las empresas.

Una cuarta vía de actuación consiste en mejorar la orientación profesional que se ofrece a los jóvenes y a sus familias. Los jóvenes escogen las especialidades formativas en función de muchos parámetros, entre los que destaca la percepción sobre las profesiones de futuro. Así, los jóvenes escogen aquellas especialidades de las que piensan que tienen más «salida» y huyen de las que creen que no tienen futuro. Esta percepción se basa en fuentes diversas, desde los estereotipos difundidos por los medios de comunicación y por la opinión pública hasta las experiencias adquiridas en su entorno directo, ya sea familiar, de amigos o de tipo local.

Las profesiones con escaso atractivo por sus condiciones laborales o con mala imagen social, o las que son percibidas como de poco futuro, tienen graves dificultades para conseguir llenar las ofertas de sus respectivos cursos. Así, se entiende el reducido número de estudiantes de las familias textiles o de la construcción, aunque la capacidad de absorción por parte del mercado de trabajo es muy superior al número de jóvenes que obtienen la titulación. Una mejora en la orientación y el conocimiento del mercado de trabajo por parte de los jóvenes y sus familias permitiría una mejor adecuación entre la oferta y la demanda de formación.

En quinto lugar, la integración real de la formación ocupacional y la continua en un único subsistema de formación continua, dirigida tanto a desempleados como a ocupados, ayudaría también a una mejor aproximación entre oferta y demanda. En este sentido, el elevado número de personas ocupadas con baja cualificación constituye un importante reto para el subsistema de formación continua, que una vez conseguido un importante volumen de participantes requiere ahora priorizar unos contenidos que posibiliten una mayor cualificación en proporción a las necesidades directas del puesto de trabajo o de la expectativa profesional. Este reto es totalmente contradictorio con el hecho de que las empresas no se gasten todo el crédito del que disponen para organizar la formación de sus trabajadores y contrasta también con la situación de la

formación que se imparte en las empresas, dirigida básicamente a mejorar las actitudes en lugar de los conocimientos y las habilidades.

De esta manera, una de las prioridades del subsistema de formación para la ocupación tendría que consistir en conseguir que los trabajadores adultos con niveles bajos de educación básica, tanto desempleados como ocupados, siguieran un reciclaje en profundidad que complementara su educación general y les proporcionase unas bases sólidas de formación para poder adaptarse a los cambios tecnológicos y organizativos que ocurrirán en los próximos años. Esto requiere el diseño de unos programas de formación específicos para este colectivo, tanto en lo que concierne a sus contenidos como a su metodología, y la aplicación de un mecanismo de certificación y de reconocimiento en el mercado de trabajo que convierta estos programas en atractivos. Volver a utilizar el recurso de prescindir de toda una generación con niveles bajos de cualificación y sustituirla por una población joven más formada, tal como se ha hecho en el pasado, ya no será posible en el futuro, por la falta de población joven en el mercado de trabajo. Pero, además, esta solución es costosa y socialmente injustificable en una sociedad que tiene los instrumentos y los elementos suficientes en el sistema de formación para optar por la vía de reciclar desde ahora a los colectivos más débiles del mercado de trabajo.

Por último, la llegada masiva de nuevos trabajadores inmigrantes plantea un nuevo reto para la integración de estas personas en el sistema de formación. Si no se quiere ir hacia atrás es necesario que para los inmigrantes la cualificación también se asiente sobre una educación completa en los distintos niveles, más una formación profesional específica, para evitar volver a las etapas de construcción de la cualificación desde el puesto de trabajo sin unos niveles adecuados de educación de base.

En los próximos años irán llegando a la enseñanza secundaria los hijos de los inmigrantes. Con toda probabilidad, si no se mejora urgentemente el rendimiento de la ESO y se incide contundentemente en las pautas culturales con respecto a la educación y a la inserción laboral de los padres de estos jóvenes, los indicadores de continuación de los estudios postobligatorios no mejorarán o empeorarán. De esta forma se llegaría al peor escenario previsible para impulsar un cambio en el modelo productivo español. Al contrario, si se consigue mejorar el rendimiento de la ESO y que los jóvenes nativos e inmigrantes continúen estudiando después de graduarse, se daría la mejor oportu-

nidad para llenar el vacío de cualificación existente. Para ello hace falta algo más que ofrecer plazas escolares: hay que mejorar la calidad de la enseñanza y la implicación activa de la sociedad para cambiar las pautas culturales hacia la educación y la inserción profesional de las nuevas generaciones.

La adecuación de la oferta formativa a las necesidades del sistema productivo es más una cuestión de accesibilidad a la formación de nuevos colectivos y de reformas institucionales en el ámbito de la relación entre oferta y demanda que una cuestión de adaptación de contenidos, que a pesar de ser importante es una cuestión comparativamente menor.

Hay que tener en cuenta que, en un escenario en el que sea necesario movilizar un mayor volumen y calidad de cualificaciones medias y superiores con el fin de impulsar un nuevo modelo productivo, las principales reservas disponibles son los jóvenes que no acaban la ESO, los jóvenes cualificados subempleados, las mujeres cualificadas, los inmigrantes subempleados y los adultos con mucha experiencia profesional pero con unas bases educacionales bajas. La vía más rápida, y seguramente la menos costosa, para generar niveles más elevados de cualificación y potenciar la adaptación del sistema formativo a las demandas del mercado de trabajo es introducir los cambios necesarios para que estos colectivos accedan al sistema de formación de manera que se refuerce su posición en el mercado de trabajo.

V. El aprendizaje de las competencias profesionales

Hoy en día, la relación entre los sistemas formativos y el mercado de trabajo se plantea en términos de competencias. En los países desarrollados, en los años ochenta, se produjo una innovación profunda en el ámbito formativo con la reorganización de los sistemas educativos y de formación, hasta entonces contruidos en torno a la consecución de objetivos pedagógicos, en unos sistemas de entrenamiento de competencias entendidas como resultados de aprendizajes de capacidades y habilidades. De poner el énfasis en los procesos educativos se pasó a priorizar los resultados de los aprendizajes. Este cambio conceptual es uno de los elementos más innovadores que ha permitido evolucionar a todos los sistemas de formación para adaptarse a las nuevas condiciones sociales y económicas que han surgido en las últimas décadas.

El concepto de competencia ya surgió en los años sesenta incorporado a la evaluación objetiva de los aprendizajes y al debate sobre las competencias lingüísticas que aportaron las teorías de Chomsky. La coincidencia de la maduración de este concepto en el ámbito educativo y el desarrollo del concepto en el ámbito de la gestión de los recursos humanos en el mercado de trabajo ha transformado los conceptos sobre los aprendizajes y la orientación de los sistemas de formación (Wynne, 1997).

5.1. De la cualificación a las competencias

En diversos países europeos, como el Reino Unido o Francia, a partir de los años ochenta empieza a utilizarse el concepto de competencias para describir una nueva forma de gestión de la mano de obra denominada «modelo de las competencias» que introduce innovaciones con respecto al modelo anterior de

gestión fordista (Kern, 1988; Boyer, 1998; Friedmann, 1964) de la organización de la producción (Stroobants, 1993). Durante aquellos años se observan prácticas empresariales que tienden a una gestión de la mano de obra basada en las capacidades personales y en las habilidades, con el fin de conseguir movilizar la inteligencia del trabajador y así tratar de superar los sistemas de clasificación de categorías que homogeneizaban a los trabajadores y que no permitía visualizar sus capacidades personales. El objetivo era mejorar la gestión de la cualificación de los recursos humanos a partir del análisis de puestos de trabajo, para flexibilizarla en un contexto de cambio tecnológico y permitir el reconocimiento de las capacidades de los individuos que ocupan un puesto de trabajo determinado.

Antes de entrar a definir qué se entiende por competencias y tratar algunas implicaciones importantes del debate en torno a este concepto, se describirá brevemente los cambios en la organización del trabajo facilitados por la aparición de una nueva manera de entender el concepto, basada precisamente en las competencias.

Los cambios en la organización del trabajo

Las convulsiones en los mercados mundiales, las innovaciones tecnológicas y un nuevo tipo de mano de obra con niveles mucho más elevados de educación provocaron una reacción de las estrategias empresariales ante un contexto de mayor competitividad y de cambio en las regulaciones de los mercados. Como consecuencia de estas estrategias surgieron grandes transformaciones en el contenido del trabajo en las empresas. La gestión tanto de las incidencias como de la comunicación en el interior de las organizaciones, y el espíritu de servicio requerirán unas nuevas aptitudes y actitudes en el trabajo.

Al asumir la tecnología muchas de las tareas del trabajador, la gestión de las incidencias se ha convertido en una de las claves de la productividad. El trabajador ya no es evaluado por la ejecución de unas tareas prefijadas, sino por su capacidad de resolver correctamente y en el mínimo tiempo posible las incidencias que de todas maneras se siguen produciendo en el proceso productivo. En este contexto, el trabajo se convierte en la acción experta del individuo ante las incidencias. Es el trabajador quien tiene que movilizar sus capacidades, en una relación con otros agentes, para resolver los retos que plantean las

eventualidades. La iniciativa del trabajador es clave en este nuevo contexto de trabajo (Zarifian, 1999).

Esto plantea una nueva relación con el aprendizaje de la experiencia. La antigüedad ya no es la principal fuente de la experiencia, sino el enriquecimiento profesional de haber vivido y solucionado correctamente incidencias. Al contrario, las rutinas constituyen una gran barrera para la de adquisición del nuevo tipo de experiencia. No se trata solamente de haber vivido muchas incidencias, sino de haberse «enfrentado» a ellas, es decir, haber analizado sus componentes de forma crítica y sistemática, y haber sido capaz de generar una acción preventiva para anticiparse a las nuevas incidencias. Para ello se requiere una mayor capacidad tanto en el aprendizaje y como en las aptitudes intelectuales, desarrolladas normalmente en los sistemas educativos.

En un situación en la que abundan las incidencias, los jóvenes con mayores niveles de educación pueden aprender más rápidamente que los trabajadores maduros, acostumbrados a unas rutinas y excluidos tradicionalmente de la resolución de las incidencias en el marco del modelo de división fordista del trabajo.

Por otro lado, aunque siempre ha sido necesario un sistema de información y de comunicación entre el equipo humano que participa en el proceso productivo, la función de la comunicación como elemento esencial del trabajo sólo se reconoce desde hace relativamente poco tiempo. La organización fordista mediatizaba la comunicación en el interior de la organización, en un sistema de transmisión vertical de órdenes o criterios preestablecidos. Sin embargo, progresivamente fue cobrando importancia la calidad de las interacciones entre el equipo humano para mejorar el rendimiento de las organizaciones. Las interacciones y comunicaciones en el seno de un equipo de trabajo, entre varios talleres, entre talleres y departamentos conexos, entre profesionales diferentes, entre la empresa y sus clientes o entre la empresa y sus proveedores son esenciales para asegurar la calidad de los productos o servicios o el cumplimiento de los plazos de entrega (Stroobants, 1993).

En este contexto la comunicación no puede reducirse a una simple coordinación «automática» de operaciones o a una simple transferencia de información. Una concepción enriquecida de la comunicación comporta una nueva forma de organización del trabajo. Las experiencias de equipos de calidad, de

grupos semiautónomos o de grupos de resolución de problemas obedecen a esta transformación del concepto de comunicación. No se trata solamente de una cuestión de aptitudes de comunicación o de una política de comunicación de empresa, sino de una organización del proceso de comunicación sobre el que se basa la organización del trabajo y la gestión de las incidencias. Pero esta reorganización requiere determinadas aptitudes de comunicación que hasta ese momento no habían sido valoradas.

Finalmente, si hasta ese momento se había relacionado el trabajo con el concepto de «producir» alguna cosa, una mercancía o un servicio, con posterioridad el trabajo será concebido progresivamente como un servicio, al margen del proceso de terciarización de las economías desarrolladas. Ya sea en la agricultura, en la industria o en los servicios, trabajar supone ofrecer un servicio. La producción del servicio es esencial para una producción moderna, es la que aporta el sentido y la pertenencia tanto al trabajo como al trabajador asalariado. Se espera del trabajador que aporte un servicio al cliente, y eso requiere unas habilidades y actitudes que tradicionalmente no eran valoradas ni, por lo tanto, formaban parte de proceso formativo del trabajador.

Estas transformaciones convierten el trabajo en menos lineal y menos homogéneo. Ya no es necesaria la comunicación directa del mando al subordinado, sino que se dedica más tiempo a establecer criterios en reuniones de coordinación. El trabajo se ejecuta más en equipo, en red y de forma estructurada partiendo de proyectos. El éxito de la competitividad sigue estando asegurado colectivamente, pero hay una mayor implicación de la subjetividad de cada individuo. Por eso, los nuevos conceptos de producción requieren también un trabajador de tipo nuevo, más capaz y más dispuesto a movilizar su subjetividad personal (Iribarne, 1987). Las capacidades de organización, de comunicación, de trabajo en equipo, de resolución de problemas son cada vez más valoradas en el mercado de trabajo. Aspectos que hasta entonces se consideraba que pertenecían a la esfera personal del individuo, ahora se integran en aquello que el empresario espera que el trabajador aporte en la relación laboral. Los jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo con más educación y con una trayectoria personal más individualizada aportan en mayor medida este nuevo perfil de competencias personales.

La estrategia de gestión de los recursos humanos girará progresivamente en torno a cómo motivar la movilización de la subjetividad de los trabajadores.

De esta forma, serán necesarios nuevos instrumentos, nuevas técnicas, nuevas propuestas para motivar, definir, reconocer, remunerar y organizar las capacidades individuales. Y es aquí donde aparece el concepto de competencia o competencias, más adecuado para construir el nuevo modelo de gestión de los recursos humanos.

Aunque ha sido con posterioridad a los ochenta cuando se han generalizado y consolidado las transformaciones descritas del trabajo, y que hoy el discurso de las competencias domina en la gestión de los recursos humanos, todavía se sigue constatando el carácter inestable y ambivalente de estos cambios, quizá porque todavía no han madurado suficientemente, o porque todavía no existe un modelo alternativo que cuaje definitivamente en la organización de la producción, o bien porque las mismas características de los cambios, orientados hacia una mayor individualización y subjetividad de la organización, dificultan la construcción de un modelo único y exigen un modelo más heterogéneo, más descentralizado, de mayor protagonismo de las soluciones de empresa, difíciles de transferir y generalizar.

Es en este contexto de transformaciones donde se tiene que entender la popularidad actual del concepto de competencia y su aplicación en el mundo del trabajo y la formación. Es el momento de definir qué se entiende por competencia.

El concepto de competencia

Entre los especialistas todavía no existe suficiente consenso sobre una definición estándar del término competencias (OCDE, 2001; Rope, 1994). Las razones de esta falta de consenso son diversas. En primer lugar, los sistemas nacionales de institucionalización de las relaciones laborales han generado conceptos no siempre coincidentes. En segundo lugar, la dificultad de traducir a otros idiomas los conceptos clave que están muy arraigados en la cultura laboral de cada país (los términos cualificación o competencia en Alemania, Francia o el Reino Unido tienen significados diferentes) no ayuda a lograr este consenso. Hay que añadir, además, la confusión que genera el uso del concepto competencia ya sea por parte de organismos o para finalidades no científicas o académicas en el ámbito político y administrativo con el fin de desarrollar programas, políticas o dispositivos de formación o de movilidad

profesional. A pesar de todo, en los últimos años se observa un proceso de convergencia conceptual a medida que aumenta la colaboración entre equipos internacionales en la elaboración de los dispositivos europeos relacionados con las competencias.

A efectos del presente trabajo se ha utilizado de forma pragmática el concepto desarrollado a finales de los años noventa por el autor francés Zarifian, que propone una aproximación desde diversas dimensiones más próximas al concepto tal como es utilizado en España (Zarifian, 1999).

- Una primera dimensión concibe la competencia como la iniciativa y la responsabilidad que el individuo asume ante situaciones profesionales a las que se enfrenta. Esta dimensión pone el énfasis en el hecho de que es el individuo el que acepta, y por lo tanto, asume desplegar la iniciativa y la responsabilidad en el trabajo. Sin este acto volitivo del individuo es inconcebible el resultado del trabajo. Desde este punto de vista, la competencia depende del individuo y de su voluntad de movilizar sus capacidades de iniciativa y de responsabilidad necesarias para asegurar unos resultados determinados.

Este enfoque constituyó una novedad con respecto al concepto de cualificación: el trabajo concebido como una acción que tiene que originar un resultado esperado y no como un conjunto de normas a ejecutar. Ya no se habla de puesto de trabajo sino de situación profesional ante la que el trabajador tiene que asumir la responsabilidad y la iniciativa. Estas situaciones no son previsibles totalmente *a priori*, y por lo tanto, aunque se pueden definir las competencias necesarias para superar correctamente una determinada situación, nunca la competencia (en singular) puede reducirse a la suma de las competencias (en plural).

Se entiende por competencias en plural, cada una de las capacidades que tienen que movilizarse en una situación profesional determinada. La falta de una comprensión correcta de la distinción entre competencia y competencias ha provocado el fracaso de muchas herramientas diseñadas para gestionar las competencias y muchos programas de formación. La competencia tiene que entenderse como una capacidad global del individuo para asegurar un resultado determinado.

- Una segunda dimensión concibe la competencia como la inteligencia práctica de las situaciones, que se basa en los conocimientos adquiridos y los transforma, con mucha más fuerza a medida que aumenta la diversidad de las situaciones. Esta dimensión pone el énfasis en lo que se moviliza y no en aquél que moviliza. Se trata de la «inteligencia práctica», es decir, de la capacidad de comprensión de las situaciones, que se transforman, a su vez, por la acción de la misma inteligencia. Esta inteligencia se basa en los conocimientos, entendidos no sólo desde el punto de vista cognitivo sino también comprensivo, que se acumulan por diversidad y no por repetición.

La adquisición de la competencia se realiza por la acumulación de la diversidad de situaciones que el individuo comprende. Esta concepción es mucho más interesante y aporta una visión más realista y completa que la aportada por el concepto de cualificación, en la medida en que define mejor las condiciones y las proporciones en las que se integran tanto los conocimientos como la experiencia práctica. Esta forma de concebir la adquisición de las competencias abrió un encendido debate, todavía sin concluir, sobre la función del sistema de formación. El sistema de formación no sólo tiene que desarrollar la inteligencia de los alumnos, sino también su inteligencia práctica.

- La tercera dimensión se refiere a la facultad de movilizar redes de actores entorno a una misma situación, de compartir los retos y de asumir las áreas de corresponsabilidad. Este tercer enfoque aporta la dimensión colectiva inherente a todo proceso de trabajo. Son los individuos quienes movilizan las competencias, pero se requiere la competencia colectiva de una red de actores para conseguir un resultado satisfactorio. El trabajo deja de ser concebido como una acción individual de relación entre persona, herramienta, máquina y producto, para pasar a ser comprendido como una relación colectiva de una red de individuos que interactúan para conseguir un resultado determinado.

Sin embargo, en el contexto de las relaciones laborales asalariadas, la corresponsabilidad tiene sus límites, y éste es el aspecto que en la actualidad está generando los mayores fracasos en la aplicación del modelo de la competencia. La desconfianza mutua, tanto la acumulada por la cultura tradicional asalariada, como la acumulada por parte del empresario constituye una de las barreras más importantes para el desarrollo del modelo de la competencia.

Por otra parte, la corresponsabilidad se construye en relación con una identidad, en este caso profesional. Éste es uno de los puntos débiles del modelo de la competencia, ya que el modelo de cualificación ofrecía una identidad profesional clara a través de las titulaciones y las categorías profesionales. El modelo de la competencia tiene que construir también un referente de identidad profesional sin el que difícilmente podrá movilizarse la corresponsabilidad. Intentar suplir esta identidad por la meramente corporativa, que considera al trabajador como «una inteligencia práctica adherida a la imagen corporativa de la empresa» es una solución demasiado frágil, como se ha podido comprobar en la inestabilidad de las experiencias innovadoras en el ámbito de la gestión de los recursos humanos en las empresas.

Esta forma de entender las competencias resume bien los límites, los puntos fuertes y los puntos débiles del nuevo concepto, y permite entender la gran cantidad de elementos que integra, algunos de los cuales ya formaban parte del *statu quo* anterior, pero otros resultan totalmente innovadores. Por lo tanto, no es de extrañar la controversia generada.

El modelo de las competencias supone, de hecho, una ruptura con respecto al *statu quo* institucional de la cualificación. Pero que signifique una ruptura no quiere decir que ambos conceptos sean antagónicos o que sean sustitutivos entre sí (Paradise, 1987).

En España, tal como se ha visto en capítulos anteriores, el debate sobre las competencias coincidió con el momento de mayor desarrollo del modelo de gestión cualificada de la mano de obra a mediados de los años ochenta. Por este motivo, no se vivió de forma tan intensa la polémica que tenía lugar en otros países en torno a ambos conceptos, y se integraron en una única visión para mejorar las cualificaciones de los trabajadores y adaptar el sistema de formación a las necesidades emergentes del sistema productivo. La escasa tradición del concepto de cualificación ayudó a concebir las competencias como una nueva estrategia para promover la cualificación de los trabajadores. Además, el concepto venía de Europa, de donde procedía también el mensaje de la necesidad de invertir en formación.

Los conceptos de cualificación y de competencia, como formas para designar las capacidades humanas en el trabajo o los requerimientos de la profesión, se deberían de utilizar siempre de forma complementaria. El hecho de que en la

actualidad se ponga más el acento en las competencias no tendría que negar la importancia de la cualificación. La cualificación expresa mejor las potencialidades profesionales de un individuo, mientras que las competencias, en cambio, expresan mejor la acción para conseguir unos resultados profesionales determinados.

Ambos conceptos tendrían que ser complementarios aunque hay que evitar ciertas confusiones. No tiene sentido una cualificación en potencia sin una competencia práctica, aunque es posible que una persona esté suficientemente preparada para una tarea o una función profesional, pero que en realidad no sea capaz o no quiera movilizar esta capacidad ante un reto profesional determinado; así no adquirirá la competencia necesaria. En cambio, en una situación contraria, la complementariedad es más clara. Es necesario que una persona competente esté cualificada, es decir, que cuente con la preparación necesaria. La competencia no se puede improvisar, no es una intuición, sino que requiere una preparación sistemática. Desde este punto de vista se podría decir que la competencia incluye la cualificación.

La competencia podría ser definida también como la movilización de la cualificación, añadiendo a la cualificación su capacidad para obtener unos resultados determinados (Homs, 2002). La competencia es lo que da significación a la cualificación, a la que debería aproximarse, y la cualificación es necesaria para conseguir la competencia. La cualificación pone el énfasis en la preparación de una persona para realizar una tarea, sin comprometerse con el resultado. En cambio, la competencia pone el énfasis en el resultado sin comprometerse en cómo se ha conseguido adquirir las habilidades necesarias. Esta doble forma de poner el énfasis en uno u otro concepto no tendría que hacer olvidar la necesaria complementariedad de ambos conceptos para conseguir la profesionalidad del trabajador.

Hoy en día es totalmente inconcebible que la competencia profesional se pueda construir básicamente a partir de la experiencia sin una formación sistemática previa, tal como se producía en el modelo anterior de gestión descualificada de la mano de obra, que dominaba en España hasta los años ochenta.

Otra cosa muy diferente es revalorizar los aprendizajes a través de la experiencia como elementos constitutivos de la competencia, y revalorizar el trabajo como fuente de aprendizaje. Las teorías sistémicas aplicadas al trabajo

aportan una nueva dimensión sobre cómo aprenden los adultos y las organizaciones. Los nuevos conceptos de organizaciones cualificantes, organizaciones inteligentes, *learning process*, etc. introdujeron un nuevo debate en los años noventa que todavía está vigente y que acompaña la transformación de los sistemas formativos hacia el nuevo objetivo de la formación a lo largo de toda la vida (Argyris, 1992).

Los efectos del debate sobre las competencias

El debate sobre los nuevos conceptos que vehiculaban el enfoque de las competencias, a pesar de las visiones escépticas iniciales, entró en el ámbito de la formación profesional cuando en el Reino Unido, durante el gobierno de Margaret Thatcher, se construyó un sistema de formación profesional basado en las competencias que fue asumido por las instancias europeas en su discurso.

El debate en torno a las competencias se estructuró desde diversos ángulos. En primer lugar, y desde el punto de vista de la formación, la progresiva aceleración de las innovaciones tecnológicas, especialmente en el ámbito de las nuevas tecnologías de la comunicación y su influencia en el resto de sectores, motivó la necesidad de renovar los contenidos de la formación profesional. En segundo lugar, la generalización de la enseñanza general secundaria en Europa para la gran mayoría de las nuevas generaciones requería una adaptación de los sistemas educativos. Casi todos los países europeos iniciaron reformas de sus sistemas y actualizaron la formación profesional. En España, este momento coincide con los debates sobre la LOGSE. Por último, la aplicación de las teorías sistémicas y del constructivismo en la pedagogía (Coll, 1991) contribuyó a replantear el desarrollo curricular sobre otras bases más amplias que la sencilla transferencia de conocimientos, poniendo el énfasis en las aptitudes, las actitudes y los valores.

Esta visión del aprendizaje entroncaba mejor con las aportaciones del enfoque de las competencias, que permitía abordar desde una perspectiva más dinámica los aprendizajes todavía demasiado dependientes de los conocimientos académicos. La importancia concedida al desarrollo curricular en la reforma de la LOGSE (Coll, 1986) constituye un buen ejemplo de este cambio de conceptos.

Desde la transición de la escuela al trabajo, la búsqueda de una mayor adecuación de la formación a los requerimientos del mundo del trabajo, como estrategia para facilitar la inserción de los nuevos titulados en un contexto de incremento del desempleo, encontró en las competencias el elemento motivador para un mayor esfuerzo de formación con el fin de adaptarse a las demandas del mercado de trabajo y, a la vez, una explicación de las dificultades de la inserción (Planas, 2003).

La oferta de una formación complementaria para la ocupación, dirigida a la adquisición de las competencias que el sistema educativo no había ofrecido, pasó a formar parte de todas las políticas de ocupación en los diferentes países europeos. En España, el Plan FIP cumplió en parte esta misión, al ofrecer a los individuos que salían del sistema educativo una formación ocupacional para adaptarse a las necesidades específicas del mercado de trabajo. Para las nuevas generaciones, la exigencia de las competencias era percibida como un obstáculo más, que se añadía a los largos años de formación, para poder acceder a ocupaciones cualificadas.

Este debate sobre las competencias ha tenido un importante impacto en muchos aspectos que configuran el mercado de trabajo, desde la selección de personal y gestión de recursos humanos hasta los procesos de negociación colectiva.

Desde los procesos de selección de personal, en un momento de abundancia de mano de obra en gran parte titulada, la posesión de un diploma dejó de ser requisito suficiente de selección. En unos procedimientos de selección mucho más exigentes, los diplomas pasan a desempeñar una función de discriminación de niveles y de capacidades de aprendizaje, pero pierden fuerza como demostración de conocimientos específicos. La posesión de un título no asegura a la empresa que el individuo sea un buen profesional. Las empresas ya no piden personas preparadas. Esto lo pueden encontrar fácilmente en el mercado de trabajo. Lo que buscan son personas «competentes», es decir personas con la capacidad de resolución suficientemente demostrada en condiciones de competitividad, preparadas para abordar las «eventualidades» de la práctica profesional.

Por parte del trabajador, la selección por competencias era percibida con cierta frustración ya que devaluaba los esfuerzos formativos para adquirir una titu-

lación que, posteriormente, era solamente exigida como condición necesaria pero no suficiente, dado que el criterio último para conseguir una ocupación obedecía a razones que parecían subjetivas y para las que no tenía instrumentos de certificación.

Desde la gestión de los recursos humanos en la empresa, la introducción de las competencias como criterio de gestión supuso un cambio de mentalidad importante al romper la relación entre formación, lugar de trabajo, categoría, antigüedad y salario. Los trabajadores jóvenes encontraron en las competencias una oportunidad para ver reconocidas su mayor capacidad de aprendizaje y adaptación a los cambios. Al contrario, los trabajadores de mayor edad, con niveles bajos de formación inicial, percibieron las competencias como una amenaza que los dejaba desvalidos en relación con los elementos tradicionales de defensa de su cualificación: el puesto de trabajo, la categoría laboral y la antigüedad.

Por otra parte, las competencias ponían el énfasis en unos elementos de la profesionalidad que hasta ese momento habían sido negados y que los trabajadores se habían acostumbrado a no desarrollar o a negociar a cambio de mejoras económicas. A partir de aquel momento se les exigía competencias como elementos de profesionalidad sin una oferta salarial complementaria. En cambio, los trabajadores jóvenes, sin una experiencia fordista anterior, estaban más predispuestos a incorporar las competencias en su oferta de capacidades a cambio del salario pactado, teniendo en cuenta que las condiciones del mercado de trabajo no permitían una excesiva capacidad de negociación.

Desde el ámbito de la negociación colectiva, la posición de los sindicatos ha sido ambigua. Por una parte, el modelo de las competencias se basaba en las capacidades humanas y por lo tanto ofrecía una oportunidad para los sindicatos de ver reconocida, por fin, la globalidad de la aportación del trabajador a su tarea profesional. Por otra parte, desconfiaban de un modelo que reforzaba la tendencia hacia la individualización de las relaciones laborales y restaba protagonismo al papel sindical en la negociación colectiva.

Las competencias rompían el *statu quo* de la cualificación en la empresa y obligaban a una renegociación del reconocimiento de los contenidos del trabajo, lo que incluía, no sólo, las relaciones entre el trabajador y la empresa sino también las relaciones entre los mismos trabajadores, hecho que siempre pro-

duce tensión tanto en el seno de la representación sindical como en la relación entre los trabajadores y sus representantes. Ésta es la razón de los dilatados plazos de discusión y negociación de los nuevos sistemas de regulación de las competencias en la empresa en España. Un ejemplo de ello fue el retraso que se produjo en la renovación de los sistemas de categorías profesionales, que finalmente tuvo que ser impuesta con una fecha de caducidad para así forzar a los interlocutores sociales a llegar a un acuerdo.

Como se puede comprobar, el debate fue intenso y apasionado y todavía hoy colea en algunos ámbitos académicos, en los que algunos autores alertan sobre el riesgo de una mayor desigualdad en el mercado de trabajo y en la igualdad de oportunidades (Martín Artiles, 2005; Guerrero Serón, 2005; Crouch, 2001). Con todo, ¿cuál es la aportación del enfoque de las competencias?

5.2. El aprendizaje de las competencias

El debate sobre las competencias en la gestión de los recursos humanos ha comportado una interrogación directa al sistema educativo y a las estrategias de formación, que ha coincidido con la evolución del mismo concepto en el mundo educativo, aplicado sobre todo en la evaluación de los aprendizajes y posteriormente en la definición y la organización de los procesos de aprendizaje.

La aplicación del concepto de las competencias tanto en el ámbito laboral como en el educativo ha comportado priorizar especialmente los resultados, ya sean de los aprendizajes o los profesionales, por encima de los procesos tanto educativos como laborales. Esto ha generado un profundo cambio en los sistemas educativos, y una controversia entre los diferentes modelos.

La aplicación de las competencias en la formación

El modelo liberal inglés tomó la delantera en el debate con la organización de un sistema de formación profesional basado en los NVQ (National Vocation Qualifications), es decir, en certificados de competencias profesionales al margen de su proceso de adquisición. A este nuevo concepto se adaptaron los sistemas más escolarizados, como los de Francia, Italia o España, que vieron en las competencias una oportunidad para adaptar mejor sus sistemas formativos a las cambiantes demandas del mercado de trabajo. Finalmente, también

se han incorporado los sistemas duales, como el de Alemania, no sin cierta resistencia, porque en su concepción de la formación basada en los aprendizajes a partir del trabajo de los aprendices, proceso y resultado prácticamente llegan a coincidir y, por lo tanto, se dificulta la valoración de la aportación innovadora del enfoque de las competencias.

La aplicación del enfoque de las competencias a la formación profesional también ha supuesto una transformación importante de los sistemas de formación con respecto a la definición de los contenidos de la formación, a la forma de organizarlos y a su evaluación.

Reformular los contenidos formativos, mediante la sustitución de las temáticas definitorias de los objetivos pedagógicos por las competencias para entrenar, implica todo un recorrido, no exento de contradicciones y de debates, que los diferentes sistemas europeos de formación están llevando a cabo a diversas velocidades. En el caso español, los títulos correspondientes a los ciclos formativos de grado medio y superior están asociados a competencias profesionales que los alumnos tienen que dominar al acabar los aprendizajes, pero los currículos de los títulos todavía están descritos en función de temarios de contenidos.

El INCUAL (Instituto Nacional de las Cualificaciones) ha avanzado un paso más en este sentido mediante la definición, en el marco del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, de los módulos formativos para cada unidad de competencias que forman una cualificación. Los módulos están definidos por capacidades y criterios de evaluación de estas capacidades, lo que facilitará el trabajo al Ministerio de Educación, Política Social y Deporte en el momento que actualice los títulos de formación profesional en términos de competencias.

La redefinición de los contenidos formativos en términos de competencias es una tarea compleja que requiere la participación de expertos profesionales y formativos entrenados para identificar las competencias necesarias con el fin de ejecutar unas funciones profesionales determinadas. La identificación, formación y movilización de los expertos para cada una de las cualificaciones requiere tiempo, esfuerzos y unas capacidades organizativas considerables. En esto están trabajando hoy la mayor parte de sistemas educativos en Europa.

Este proceso está reforzando la orientación de la formación profesional hacia el mercado de trabajo, y la colaboración entre expertos formativos y profesionales contribuye a una relación más estrecha entre la formación y el tejido productivo y económico. De hecho, uno de los valores más importantes de la elaboración de los elementos de referencia de las competencias en cada país es el inmenso trabajo de campo que hay que llevar a cabo. Como resultado de este esfuerzo, existe una mejor identificación de las necesidades formativas, hay un mayor número de técnicos, expertos y formadores entrenados en esta metodología y se ha logrado divulgar el aprendizaje de las competencias en el ámbito formativo y en las empresas.

Las tipologías de las competencias

La elaboración de una metodología de detección de competencias requiere una definición previa de conceptos y de taxonomías de competencias con el fin de poder identificarlas en los contextos profesionales. No hay un consenso consolidado acerca de una taxonomía general de competencias. En general, cada organismo crea su propia clasificación en función de la finalidad de su metodología y de los aspectos que considere prioritarios. Así, se pueden encontrar diversas clasificaciones con estructuras diferentes que pueden generar alguna confusión, ya que a veces se utilizan criterios similares para describir conjuntos de competencias diferentes.

Competencias clave o competencias de base son los nombres que suelen utilizarse para definir aquel conjunto de competencias no específicas de un puesto de trabajo concreto, pero que tienen un valor importante para definir la competencia exigida en el mercado de trabajo. Estos términos suelen referirse a competencias genéricas de carácter elemental, fundamentales para la realización personal de los individuos y para su integración social, así como para la ciudadanía activa y la ocupación.

Por ejemplo, la Unión Europea, como se ha visto en capítulos anteriores, ha definido las ocho competencias básicas para la formación permanente que toda persona tendría que dominar en una sociedad basada en el conocimiento y que garantizan una mayor flexibilidad de la mano de obra para adaptarse más rápidamente a la evolución constante de un mundo que se caracteriza por una interconexión cada vez mayor. En la misma línea, la OCDE ha puesto en marcha un programa internacional para evaluar las competencias de los adultos

(PIAAC) siguiendo el ejemplo del ya conocido programa PISA de evaluación de los resultados de aprendizaje de los jóvenes de 15 años.

Se reserva el nombre de **competencias sociales o transversales** para aquel conjunto de competencias de carácter personal relacionadas con la capacidad de las personas de comunicarse, tener iniciativa, trabajar en equipo o resolver problemas. Estas aptitudes también son genéricas y comunes a muchos tipos de funciones profesionales y están relacionadas con los nuevos requerimientos de la organización del trabajo, tal como se ha explicado más arriba. Se pretende que los programas formativos incluyan este tipo de competencias en los resultados esperados de los aprendizajes al mismo nivel que las competencias de tipo específico o técnicas de las diversas profesiones.

Las **competencias técnicas o específicas** se suelen reservar para definir el conjunto de las capacidades directamente relacionadas con una función productiva o de servicio de una profesión determinada.

De forma más tradicional, existe un acuerdo general para clasificar las competencias entre las relacionadas con el «saber» (o conocimientos), las relacionadas con el «saber hacer» (o aptitudes) y las relacionadas con el «saber estar» (o actitudes) (CEREQ, 2001). Sin embargo, los anglosajones, con unos conceptos propios, difíciles de traducir literalmente a otros idiomas, han conseguido influir en los conceptos utilizados en el marco europeo de las cualificaciones (o EQF, European Qualification Framework) para clasificar las cualificaciones europeas de manera que este sistema no siga el criterio anterior de clasificación, de influencia más francesa. El EQF, como se ha visto en capítulos anteriores, está construido sobre lo que los ingleses han bautizado con las siglas KSC (*knowledge, skills and competences*), cuya traducción sería: conocimientos, destrezas y competencias. Esta novedad ha introducido una confusión entre el concepto reducido de competencias, entendido como actitudes (básicamente de responsabilidad y autonomía), y la competencia entendida globalmente como la capacidad de movilizar las KSC (los conocimientos, las destrezas y las competencias).

Con todo, estas diferencias se detectan más en los ámbitos de especialistas y académicos que en su uso corriente, ya que en este ámbito persiste el acuerdo de entender las competencias como resultados de aprendizajes considerados globalmente como el conjunto de conocimientos, destrezas y actitudes.

La medición de las competencias

El principal problema práctico que presenta el enfoque de las competencias es su medición, ya que por definición las competencias se refieren siempre a resultados observables y por lo tanto hay que definir quién, cómo y en qué contexto es posible evaluar la movilización de las competencias que un individuo afirma poseer para la ejecución de una determinada tarea. Esto ha hecho cambiar la concepción de la evaluación educativa y formativa, hasta ahora muy basada en los clásicos exámenes o pruebas escritas. El enfoque de las competencias requiere utilizar más bien el método de las pruebas prácticas, donde un evaluador pueda constatar las capacidades en acción del individuo, ya sea presencialmente o a través de demostraciones de rendimiento, o evidencias históricas, y mediante pruebas de habilidades, ejercicios de simulación, realización de proyectos o tareas determinadas, etc. Estos métodos son costosos y requieren movilizar muchos recursos humanos y organizativos.

En el ámbito profesional, la cosa se complica más, ya que la verificación requiere una observación en el contexto del ejercicio profesional para poder constatar que un individuo es capaz de movilizar las competencias profesionales. Algunos sectores empresariales defienden que sólo en el contexto de la empresa, y únicamente a cargo de ésta, se puede llevar a cabo una certificación de las competencias profesionales de un individuo o que en todo caso deben ser los organismos profesionales los que tendrían que certificar la adquisición de competencias, y no dispositivos formativos alejados de la práctica profesional.

De esta forma se plantea el problema de la transferencia de las competencias de una empresa concreta al mercado de trabajo global y el control de los procesos de evaluación de las competencias, y la validez general de las competencias de un individuo. En cambio, los sindicatos y los organismos públicos, en general, defienden mecanismos más globales e institucionales.

Por otra parte, también se plantea la caducidad de las competencias, ya que no ejercitarlas reduce las capacidades del individuo para movilizarlas en un momento determinado, además de la exigencia de su actualización para ponerlas al día de la evolución tecnológica o de la innovación en su campo determinado.

La adaptación a las competencias de los sistemas de formación

La introducción del sistema de competencias en la formación inicial está evolucionando de forma más lenta de lo que cabría esperar, a causa del peso de la tradición en la organización clásica de los aprendizajes. De hecho, en muchos casos se trata de un cambio de lenguaje pero con poco impacto en la organización real de los aprendizajes, como es el caso hasta ahora de España. De todas maneras, no hay que menospreciar la profundidad de las transformaciones que supone el cambio de paradigma y por lo tanto hay que prever ciertas dificultades causadas por esta innovación.

Los sistemas formativos clásicos están capacitados para transmitir sobre todo conocimientos, ya sean cognitivos o prácticos. Los sistemas anglosajones y los germánicos tienen más tendencia a transmitir conocimientos prácticos en la formación profesional, mientras que, en cambio, los latinos tienden a dar más importancia a los conocimientos teóricos. Sin embargo, ¿cómo se organiza el entrenamiento de habilidades, destrezas y actitudes profesionales en un centro formativo? Ésta es la cuestión de fondo que plantea la incorporación de la perspectiva de las competencias en los sistemas de formación, sobre todo en la concepción más latina de la formación.

Formar las competencias significa una acción más cerca del concepto inglés de *training* (que significa entrenamiento) que del concepto de formación clásica entendida como transmisión. Se trata de desarrollar las capacidades de los individuos en un contexto lo más real posible, para ejecutar las competencias exigidas para el ejercicio de una profesión u oficio. Esto significa un cambio radical en la organización del aprendizaje profesional y supone, como mínimo, la introducción de dos aspectos clave: el primero es la necesidad de un espacio lo más próximo posible al contexto real de producción para entrenar las competencias; el segundo es el cambio del proceso de aprendizaje para transformarlo en un nuevo ciclo que incluya el análisis de las situaciones de trabajo, los elementos de conocimiento necesario para interpretarlas, el conocimiento de las metodologías para resolverlas y el desarrollo de la capacidad para lograrlo, junto con la evaluación de los resultados en las condiciones exigidas por los criterios de calidad del servicio, la corrección de las desviaciones y la extracción de las enseñanzas necesarias para la próxima vez. Ambos aspectos implican reconocer que el sistema de formación, de forma aislada, no puede

asumir esta transformación y requiere la participación y complementariedad del sistema productivo.

Convertir los centros de formación en centros de entrenamiento de competencias requerirá transformaciones mucho más profundas de los sistemas de formación. Por una parte, exigirá abrir las empresas a espacios de entrenamiento de las competencias y esto supondrá esfuerzos más amplios que la colaboración en la realización de prácticas formativas; por otra parte, también se necesitará una regulación de este nuevo ámbito de las relaciones laborales, con mucho más interés y visión de futuro que los aplicados hasta ahora por parte de los sindicatos y las empresas.

Los sistemas anglosajones y germánicos están más acostumbrados a esta colaboración entre sistema de formación y de producción. En Francia y en Italia, por ejemplo, los intentos de generalizar la formación en alternancia han dado buenos resultados pero todavía falta mucho camino por recorrer, sobre todo en España, para que esta colaboración se articule en la construcción de un proceso de aprendizaje de las competencias realmente complementario e integrado. La experiencia española de la formación en centros de trabajo es muy valiosa y podría servir como referente para profundizar en una colaboración más estrecha y de mayor valor añadido.

Los centros de formación tendrán que cambiar mucho para convertirse en espacios de entrenamiento con programas personalizados de adquisición de los aprendizajes. La función del docente también se tendrá que adaptar a la nueva situación, desempeñando una función más próxima a la del entrenador que a la del profesor clásico. Igualmente, las empresas también tendrán que cambiar los conceptos de formación, ya que no todas las experiencias profesionales generan competencias. El hecho de que las aptitudes de una parte importante de la mano de obra se hayan vuelto obsoletas después de largos años de repetir la misma actividad profesional prueba la contundencia de esta afirmación. Es necesario un contexto productivo especial, orientado hacia el desarrollo de las competencias, para que los individuos puedan formarse en un contexto productivo.

La aplicación de la inteligencia en las situaciones de trabajo y el desarrollo del «saber cómo actuar» sólo puede aparecer en un contexto rico desde un punto de vista organizativo, que facilite al trabajador el descubrimiento y compren-

sión de las situaciones de producción y amplíe de esta forma sus conocimientos y habilidades.

De todas maneras, la adquisición de competencias no es únicamente una cuestión de «cualidades humanas». Como ya se ha dicho, se trata de una «construcción social» que no puede desarrollarse sin la existencia de lugares y de momentos para la formación, y el ejercicio y la reflexión sobre la acción. Estos lugares y momentos no se producen exclusivamente en el seno de la empresa: la vida social, en general, ofrece también espacios de formación. Las iniciativas de voluntariado, la participación en actividades ciudadanas o en organizaciones sociales también facilitan la adquisición de competencias que tienen valor en el mercado de trabajo. Algunas de las medidas a favor de la ocupación en el Reino Unido y en Francia en los años noventa constituyen ejemplos de la manera de aprovechar la participación en actividades de carácter social para el entrenamiento de competencias reconocidas en el mercado de trabajo.

Por su parte, los centros de formación tendrán que aceptar que los aprendizajes no sólo se adquieren en el centro de formación y se aplican posteriormente como meras prácticas en el puesto de trabajo, sino que el trabajo es también una fuente de aprendizaje de unas competencias de igual valor que las adquiridas en el centro de formación.

El enfoque de las competencias abre el debate sobre el valor de los títulos y diplomas para certificar las competencias. En un contexto de generalización de los títulos, a causa del aumento de los niveles educativos de la población, y de cambio rápido en la evolución de las tecnologías, las titulaciones pierden su valor como instrumento de certificación de las capacidades de un individuo para ejercer una determinada profesión.

Por una parte, si se pone el acento en los resultados, el modelo de las competencias tiende a establecer una separación entre los resultados de los aprendizajes y el proceso de su adquisición, cuando tradicionalmente las titulaciones eran el final del proceso formativo de aprendizaje. Ante esta situación, los sistemas formativos tienden a reaccionar abriéndose al modelo de las competencias pero manteniendo su función privilegiada de acreditación y de certificación. Si esta apertura al modelo de competencias es meramente formal y se limita únicamente al nivel de los lenguajes, sin asegurar un aprendizaje real de las

competencias (ya se han visto las limitaciones que aparecen en la estructura actual de los sistemas de formación), las tensiones entre la adquisición de las competencias por la vía formativa o por otras vías quedará pendiente de resolver y la presión para desarrollar sistemas de certificación de competencias al margen de los sistemas formativos seguirá existiendo.

Por otra parte, sin embargo, también es cierto que un debilitamiento de la función de los títulos, que constituyen la base de todo el sistema actual de institucionalización de la cualificación, podría resultar peligroso porque desmotivaría a la población para formarse. Esto traería consecuencias graves en los niveles de educación de la población y, finalmente, en la competencia de la mano de obra.

Esta cuestión es una de las claves para el desarrollo de los sistemas de formación a lo largo de la vida, como se verá más adelante. La institucionalización, desde una perspectiva global, del nuevo modelo de competencias es todavía una cuestión abierta.

Con todo, la perspectiva de las competencias ha generado un proceso de cambio en el ámbito de la formación profesional de gran interés y alcance que ha permitido abordar aspectos de gran innovación, como por ejemplo el impulso a los programas de alternancia entre formación y trabajo, la revaloración del trabajo como fuente de aprendizajes, la modularización y flexibilización de la oferta formativa y el fomento del reconocimiento de la formación no formal e informal. Posiblemente, la aportación más importante del enfoque de las competencias es su contribución a impulsar la transformación de los sistemas de formación inicial en sistemas de formación a lo largo de toda la vida de las personas. Esta cuestión será abordada en el próximo capítulo.

VI. El aprendizaje permanente a lo largo de toda la vida

El aprendizaje permanente a lo largo de toda la vida es uno de los mensajes más repetidos en las últimas décadas con el fin de concienciar a la población de la necesidad de actualizar constantemente sus competencias y sus conocimientos. La Unión Europea designó 1996 como el año europeo de la educación y la formación permanente.

El concepto de formación permanente tiene un largo recorrido en la historia de la educación. Sin embargo, en el pasado se trataba de un subsistema separado de la formación inicial, tenía una función complementaria y giraba en torno a la actualización de los conocimientos o del reciclaje de las capacidades en el caso de cambio de ocupación. En los países del norte de Europa, el concepto cubría además la formación de adultos. Pero el protagonismo que ha ido adquiriendo a medida que se han acelerado los procesos de innovación y de cambio tecnológico ha convertido la formación permanente en un elemento central en las estrategias formativas (Descy, 2002).

En la actualidad se pretende que la participación en actividades de formación permanente no sea reactiva a necesidades de adaptación a cambios en la ocupación o la carrera profesional de los individuos, sino que sea una disposición preventiva como entrenamiento para mantener las capacidades de aprendizaje activadas incluso más allá de la perspectiva profesional. La reducción del tiempo de trabajo, el adelanto de la edad de jubilación profesional y el mayor nivel educativo de la población también han contribuido al desarrollo de esta perspectiva planteada a lo largo de toda la vida de una persona.

Por otra parte, en la actualidad se entiende la formación permanente como un continuo, que integra la formación inicial desde las primeras etapas de la educación infantil hasta la formación adulta, y no como un subsistema complementario aparte.

La formación permanente plantea dos retos básicos: la formación «en todo momento» y la formación «para todos». Es decir, no se trata sólo de facilitar los aprendizajes continuados a lo largo de la vida de una persona, sino que acceda además el máximo número de personas. La formación se expande en el tiempo y en el espacio para todo el mundo y para cualquier momento. Como se expondrá en el próximo capítulo, sin una población altamente formada y en constante actualización es imposible que una sociedad del conocimiento desarrollada se mantenga cohesionada.

6.1. La adaptación de los sistemas de formación inicial

La transformación de los sistemas de formación inicial para adaptarse a la demanda creciente de formación permanente es, juntamente con la perspectiva de las competencias, el factor que más está impulsando la innovación y la evolución de los sistemas formativos. Y como en el caso de las competencias, la incorporación del mensaje viene de la mano de la Unión Europea.

La Comisión Europea elaboró un Memorándum el año 2000 (Memorándum, 2000) que sometió a debate durante los meses siguientes y que concluyó con una Comunicación del Consejo Europeo el año 2001 para la creación del espacio europeo del aprendizaje permanente. El Memorándum planteaba seis mensajes clave que resumen la concepción europea sobre el tema:

- Posibilitar la adquisición o la renovación de las capacidades necesarias para participar de forma sostenida en la sociedad del conocimiento.
- Asegurar un aumento significativo de la inversión en recursos humanos para otorgar la prioridad al principal capital de Europa: sus ciudadanos.
- Introducir innovaciones en la enseñanza y el aprendizaje con el desarrollo de métodos eficaces que permitan aprender ininterrumpidamente a lo largo de la vida y en todos los ámbitos.
- Revalorizar la formación con la mejora de la manera de entender y valorar la participación en el aprendizaje y sus resultados, sobre todo con respecto al aprendizaje no formal e informal.
- Conseguir que todos los ciudadanos de Europa, a lo largo de su vida, puedan acceder fácilmente a una información y a un asesoramiento de calidad sobre las oportunidades de aprendizaje.

- Acercar en la mayor medida posible las oportunidades de aprendizaje permanente a las necesidades de los ciudadanos.

El Memorándum transmite el concepto de una visión sistémica integrada de todo el aparato de formación abierto en cualquier momento al conjunto de la población. Esta visión todavía está muy lejos de la realidad en la mayoría de países europeos, pero marca una orientación para la evolución de los sistemas. En realidad, en la mayoría de casos se cuenta con un subsistema de formación inicial, básicamente orientado todavía a la formación de las generaciones jóvenes antes de su incorporación en el mundo laboral, y que lentamente se va abriendo a otros colectivos, juntamente con un subsistema de formación continua, no siempre conectado con el primero y que generalmente está relacionado con el mundo productivo, y con una formación de adultos, más desarrollada en unos países que en otros, que en muchos casos todavía gira en torno a la recuperación o el acceso a la educación de base.

Al margen de estos tres subsistemas existe una gran dispersión de ofertas formativas de todo tipo, normalmente poco reguladas y con escaso reconocimiento, que abarcan una gran variedad temática, desde el conocimiento general, en muchos casos dirigidas a la población mayor, hasta temáticas de desarrollo personal o de habilidades relacionadas con el ocio y la cultura. Aunque se encuentre en la periferia de cualquier planteamiento sistémico, habría que mencionar también la formación informal, es decir, aquellos aprendizajes que se adquieren básicamente a través de la experiencia vital del individuo.

Integrar todos estos elementos en una articulación sistémica supone un proyecto ambicioso que requerirá tiempo, recursos y una fuerte dosis de voluntad política, tanto en el ámbito nacional como en el europeo, si se pretende que estos sistemas globales estén conectados entre sí.

La evolución de los sistemas nacionales

Por ahora, los movimientos que se están observando en los sistemas nacionales se producen en torno a cuatro ejes:

- Un primer eje es la flexibilización y la apertura de la formación inicial para facilitar el acceso a colectivos más amplios y de más edad, básicamente a través del reconocimiento de la experiencia para acceder a la obtención de los títulos de la educación y la formación inicial. Francia ha avanzado

considerablemente en esta dirección, incluso en el acceso a las titulaciones universitarias.

- Un segundo eje de evolución es la integración de la formación de adultos dentro de un esquema más general de la formación permanente en torno al acceso, bajo fórmulas modulares, a las titulaciones de la formación inicial. Los países escandinavos son pioneros en esta tendencia, especialmente Dinamarca.
- Un tercer eje, más generalizado en casi todos los países europeos gracias al impulso del EQF (Marco Europeo de las Cualificaciones), consiste en la constitución de marcos nacionales de cualificación, un elemento fundamental para avanzar en la articulación de los diferentes subsistemas.
- Finalmente, un cuarto eje es el reconocimiento de la formación no formal e informal.

Desde una perspectiva europea, hoy se puede confirmar la aceleración de un proceso de reformas, tanto en el ámbito nacional como en el europeo, a ritmos diferentes, con características diversas, pero que avanza hacia unos objetivos y criterios compartidos. En el caso español, tal como se ha visto en capítulos anteriores, las evoluciones más recientes van en esta misma dirección. En este sentido, hay que destacar tres avances: el desarrollo del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, que se constituye como el marco español de cualificaciones; la flexibilización modular de la formación profesional inicial para facilitar el acceso de personas que provienen directamente del mundo laboral sin las titulaciones académicas apropiadas; y la integración de la formación ocupacional y la continua en un único subsistema con una visión de formación permanente. Quedarían pendientes tres aspectos más: el reconocimiento de la formación no formal e informal, pendiente de la finalización del Catálogo y de la definición de un mecanismo de reconocimiento de la experiencia profesional; la articulación de la escasamente desarrollada educación de adultos en un esquema más general de formación continua; y la articulación entre la formación inicial y la formación para la ocupación, anunciada muchas veces pero que de momento continúa pendiente (IFES, 2005).

La apertura de los sistemas de formación al acceso, en cualquier momento, de los ciudadanos supone introducir criterios adaptados a las posibilidades y a las características de un conjunto mucho más amplio y heterogéneo de per-

sonas. Desde esta perspectiva, hay que destacar tres aspectos: la distribución en el tiempo de las posibilidades de dedicación a la formación por parte de los adultos; la autonomía del adulto para definir los aprendizajes y construir su recorrido personal formativo; y la diversidad y calidad de la oferta con el fin de que sea atractiva para el conjunto de la población, atendiendo a la diversidad de intereses y situaciones existentes.

Los dos primeros aspectos que se acaban de mencionar requieren la modularización y la acumulación de los aprendizajes para que se puedan adquirir de forma dilatada en el tiempo y mediante una combinación autoconstruida por el adulto en formación, que se convierte en el gran protagonista del proceso. Ambos aspectos suponen una fuerte dosis de innovación con respecto a la situación actual.

Los sistemas de créditos cumplen esta función y están suponiendo una innovación importante, y aunque tienen una larga trayectoria en la historia de los sistemas pedagógicos (Tiana, 2002) nunca se habían desarrollado tanto como en la actualidad. La certificación de cada crédito y su posible acumulación permite visibilizar muchos aprendizajes que, de otra manera, podrían quedar truncados sin ningún reconocimiento y obligarían a reiniciar la formación para obtener una determinada titulación.

No obstante, los sistemas de créditos también plantean interrogantes que deberán ser abordados. Por ejemplo, la certificación parcial de créditos de aprendizaje puede restar motivación para obtener la globalidad de una cualificación completa reconocida por una titulación, que hasta ahora es lo que sustenta la identidad profesional y el reconocimiento de las posiciones en el mercado de trabajo. Por lo tanto, la modularización de los créditos de competencias no tendría que ir en detrimento del valor de los títulos, como mínimo hasta que no se consolide un sistema alternativo de reconocimiento y de valoración de las posiciones profesionales en el mercado de trabajo.

Por otra parte, la distribución en el tiempo de los aprendizajes también plantea la cuestión de la validez temporal de los créditos realizados. ¿Es aceptable que una persona pueda obtener créditos parciales muy distanciados entre sí en el tiempo para obtener una determinada titulación, por ejemplo con quince o veinte años de diferencia? Seguramente no. ¿Hay que incluir fecha de caducidad a los aprendizajes y a los créditos obtenidos o sólo hace falta introducir

la fecha de adquisición en los certificados y dejar que sea el mercado quien haga la valoración? Seguramente, la caducidad de los créditos aportaría una fuerte presión para actualizar los aprendizajes, pero al mismo tiempo también generaría un margen amplio de incertidumbres y una desprotección de las posiciones profesionales de los individuos.

Autonomía y flexibilidad son dos de las características que tienen que ofrecer los sistemas de formación permanente. Sin embargo, para que sean factibles es necesario otro elemento: la facilidad en el acceso a los aprendizajes. Esto supone disponer de condiciones y tiempo. Promover la universalización del acceso a los aprendizajes para todo el mundo requiere dos premisas:

- Una oferta fácilmente identificable, de calidad, próxima al ciudadano y sin trabas de acceso.
- Una población motivada para formarse y que disponga de los recursos y las condiciones adecuadas para dedicar tiempo y energías a la formación.

Con respecto a la primera de las premisas, en el caso español, aunque las principales fuentes de información sobre actividades formativas son relativamente conocidas (los centros de formación profesional inicial, las oficinas del INEM o las oficinas de los servicios públicos de ocupación autonómicos así como las empresas y los agentes sociales) y con una buena cobertura territorial, la falta de coordinación entre las fuentes mencionadas y la ausencia de unos referentes claros para el conjunto del sistema son la causa de que todavía haya muchas personas que no conocen los dispositivos de formación existentes ni la forma para acceder a éstos.

La concepción de un sistema de formación para toda la vida requiere un potente sistema de orientación, abierto al conjunto de los ciudadanos y de calidad, que realmente pueda dar apoyo informando y asesorando a los ciudadanos con instrumentos metodológicamente eficaces para que tomen las decisiones adecuadas en materia de formación. Este sistema de orientación tendría que acercarse en la mayor medida posible al ciudadano. Por lo tanto, las administraciones locales deberían desempeñar un papel clave en la provisión de este servicio o, como mínimo, en su coordinación.

La cuestión hoy no es tanto la dispersión de mecanismos de orientación, como su descoordinación. Esto tiene consecuencias en la calidad de cada mecanis-

mo, ya que, ante la complejidad del mercado de trabajo y la diversidad de ofertas y de necesidades, son necesarios instrumentos muy costosos de observación, información y retroalimentación de los mismos dispositivos, y ningún dispositivo de forma aislada tiene capacidad para suministrarlos. Todavía no se utilizan suficientemente las tecnologías modernas de información y comunicación para crear redes fácilmente accesibles de información y orientación para todos los ciudadanos. En este campo, todavía hay mucho terreno para recorrer, desde Internet, hasta el móvil o los medios más tradicionales de comunicación, radio y televisión.

Con respecto a la segunda de las premisas, no toda la población tiene la misma motivación, ni las mismas condiciones ni recursos para formarse. En Europa, y también en España, se constata entre los colectivos la existencia de grandes diferencias de acceso a la formación. Aunque las diferencias de género se van reduciendo y en algunos casos las mujeres demuestran más disponibilidad que los hombres para acceder a la formación, otros grupos como las personas más mayores, los que tienen menores niveles educativos, los que disponen de posiciones menos cualificadas en el mercado de trabajo, los inmigrantes o las minorías étnicas, los que viven en sitios más alejados de los grandes centros urbanos e industriales, o los colectivos con dificultades de inserción tienden a presentar los niveles más bajos de formación. La Unión Europea y otros organismos internacionales como la OIT han alertado sobre la necesidad de mejorar la eficacia, pero sobre todo de aumentar los objetivos de equidad de los sistemas de formación permanente.

En 2006, la Comisión Europea emitió una Comunicación sobre la eficiencia y la equidad en los sistemas europeos de educación y formación, en la que se insistía en la necesidad de reducir las desigualdades existentes en el acceso a la formación y en sus resultados con el fin de afrontar los retos económicos y sociales de Europa (Comunicación, 2006). Las personas poco cualificadas están cada vez más expuestas al desempleo y a la exclusión social. En el 2004, 75 millones de ciudadanos de la UE estaban poco cualificados, lo que equivalía a un 32% de la mano de obra.

Asimismo, la Comunicación argumenta que las políticas de educación y formación pueden incidir muy positivamente en los resultados económicos y sociales, así como en el desarrollo sostenible y la cohesión social, sobre todo si se tiene en cuenta que las desigualdades en materia de educación y formación

comportan enormes costes ocultos que no suelen reflejarse en las cuentas públicas. Estas políticas tienen sin duda un coste, pero el precio de la inacción y del alto índice de fracaso estudiantil todavía es más elevado. En los Estados Unidos, el coste bruto medio en el transcurso de la vida de una persona de 18 años que abandona los estudios de enseñanza secundaria se estima en 350.000 euros. Este cálculo incluye pérdidas de impuestos sobre la renta, un incremento de la demanda de atención sanitaria y de ayuda pública, y unos mayores índices de criminalidad y delincuencia. En el Reino Unido, se calcula que si un 1% más de la población activa tuviera titulación de enseñanza secundaria en lugar de no tener ninguna titulación, el beneficio para el país supondría unos 665 millones de libras esterlinas anuales, gracias a la disminución de la criminalidad y al aumento de los ingresos potenciales.

La Comisión Europea pide a los estados miembros que tengan en cuenta los criterios de eficiencia y equidad en las reformas de los sistemas educativos y formativos, aplicando una visión global de todo el sistema, desde la educación infantil a la universitaria, pasando por la formación de adultos y la formación permanente. En España, los fondos de las llamadas acciones complementarias a la formación continua, que tal como se ha visto en otros capítulos presentan déficits importantes de gestión, podrían dedicarse a fomentar de forma mucho más eficiente la igualdad de oportunidades en el acceso a la formación y a financiar dispositivos de orientación.

La participación en la formación no sólo depende de la voluntad de las personas sino también de las condiciones y la disponibilidad de tiempo. Por lo tanto, también es una cuestión que implica otros ámbitos como el laboral, el social y el doméstico. Convencer a las empresas para que dediquen más esfuerzos a la formación y ofrezcan más tiempo de formación para sus empleados, conseguir que los trabajadores dediquen más tiempo personal a la formación sin esperar a que la empresa lo ofrezca, complementar los programas de ayuda a los colectivos vulnerables con programas formativos o desarrollar estrategias que faciliten la conciliación del trabajo con la vía personal y familiar constituyen vías para promover la igualdad de oportunidades en este campo.⁽¹⁾

(1) Para más información sobre las características de las empresas formadoras en España, véase MTAS, 2008.

Concebir la educación y la formación, de forma más amplia, como un derecho reconocido por los organismos internacionales a la formación permanente y generalizar su aplicación real es una de los logros que favorecería una extensión universal de la formación permanente. La Recomendación número 195 de la OIT de 2004 va en esta dirección, ya que recuerda que la educación y la formación son un derecho para todo el mundo y recomienda que los gobiernos, en colaboración con los interlocutores sociales, se esfuercen para asegurar el acceso de todo el mundo al aprendizaje permanente.

Los agentes sociales y económicos tienen ante sí un largo camino por recorrer, incorporando de forma más decidida e innovadora la formación en la regulación de las relaciones laborales a través de la negociación colectiva. La experiencia española de renovación de acuerdos bilaterales entre organizaciones empresariales y sindicales sobre formación continua, que tan buenos resultados ha dado hasta ahora, tendría que ser impulsada con nuevas iniciativas que abordaran la eficiencia y la equidad del sistema, y ampliaran la potenciación de la formación permanente a todos los ámbitos de la vida.

La estructuración del tiempo de trabajo como período de formación requiere una experimentación innovadora que debería contar con el apoyo de programas públicos, a través, por ejemplo, de las acciones complementarias o dentro del marco de los programas de ayuda a la I+D+i, ya que de hecho son formas de potenciar los intangibles competitivos de las empresas. En algunos países, como Noruega o Alemania, existen programas que incentivan la innovación en materia de recursos humanos en las empresas.

Los centros de formación permanente

Un sistema de formación a lo largo de la vida, tal como se ha presentado hasta ahora, supone un nuevo concepto de los centros de formación profesional como espacios abiertos, dedicados a promover el aprendizaje de un amplio conjunto de población con intereses diversos y a ofrecer recursos multidimensionales para el aprendizaje. En cambio, hoy, en general dominan los centros clásicos aislados, especializados en ofertas reducidas o destinadas a públicos determinados, siguiendo pautas muy academicistas mediante el modelo escolar de transmisión de los aprendizajes y de relación con los alumnos. Estos centros, en el mejor de los casos, disponen de unos equipamientos e instalaciones anticuados. En el caso español, este tipo de centros clásicos sólo se des-

tinan a la formación profesional inicial, ya que en el resto del sistema dominan los aularios más que los centros de formación.

Así pues, la adaptación de los centros de formación profesional a una concepción de formación permanente requiere cambios importantes en su composición, su funcionamiento y su regulación. La transformación de los centros actuales en centros integrales, tal como se ha señalado en capítulos anteriores, habría constituido un gran avance tanto en la integración de los subsistemas de formación inicial y continua como en la perspectiva de evolución hacia un sistema abierto en los aprendizajes permanentes. Éste continúa siendo el primer paso urgente y necesario para superar las actuales limitaciones de los centros docentes públicos de formación para avanzar en esta dirección.

La creación de los centros integrales también ofrecería una solución a los otros problemas que se han planteado cuando se describía el sistema formativo español: la falta de centros consistentes y bien equipados para impartir la formación continua, especialmente para las especialidades tecnológicas. Disponer de este tipo de centros permitiría responder mejor a las necesidades de formación continua de las empresas en este ámbito. En la actualidad, esta importante dimensión de la formación continua es cubierta directamente por los mismos proveedores de la tecnología, pero el resultado es una formación muy limitada al funcionamiento de una maquinaria específica, y por lo tanto resulta escasamente transferible y con poca capacidad para cualificar. Si a este aspecto se le suma el bajo nivel formativo de la población ocupada, el resultado todavía es más preocupante, ya que se originan unas cualificaciones muy limitadas, de elevada caducidad y con problemas de adaptación al cambio tecnológico.

La posibilidad de que desde los centros integrales se pueda impartir formación continua a la carta y conforme a la demanda de las empresas contribuiría enormemente a potenciar la relación entre centros de formación y empresas, mejoraría la calidad de la oferta formativa y atendería una demanda que en la actualidad no está cubierta o queda atendida sólo de forma parcial. Las buenas prácticas del Instituto de Máquina-Herramienta de Elgoibar en el País Vasco (www.imh.es), o la Fundación Lacetània de Manresa en Cataluña (www.fundaciolacetania.org), por citar sólo dos ejemplos, avalan el interés de esta perspectiva.

La persistencia de los centros de referencia sectoriales estatales con funciones ambiguas y poco claras no ayuda a generar los consensos necesarios entre las comunidades autónomas y la administración estatal para articular mediante una red los centros de dimensión sectorial, cuya permanencia en el ámbito estatal sólo se justifica en contadas ocasiones y en sectores muy específicos. Cada autonomía tendría que tener sus centros de referencia para los sectores más importantes de su territorio, que desempeñasen un papel de motor en la innovación tecnológica. Conectar en red todos estos centros de carácter sectorial generaría una riqueza de innovación mucho más potente que el mantenimiento de unos centros de referencia burocratizados como los actuales.

Además, la regulación de los centros integrales no abordó otra cuestión clave para el futuro de los centros de formación profesional: su autonomía. Si éste es un punto débil de todo el sistema de educación español, lo es todavía más en el ámbito de la formación profesional. En la actualidad, es difícil que un centro pueda programar con agilidad y flexibilidad las acciones formativas que detecte necesarias en su entorno productivo o que le formulen empresas o entidades locales si no tiene capacidad para contratar los expertos y profesores necesarios. En esta situación, los centros tampoco tienen la capacidad para llevar a cabo la programación formativa, adquirir los equipamientos e instalaciones necesarios, facturar (y no sólo recibir subvenciones) y ofrecer sus servicios en el tejido económico de su área de influencia.

En estas condiciones, es difícil que los centros públicos de formación profesional puedan cumplir con eficacia y eficiencia las funciones asignadas. La orientación y adaptación a las necesidades del mercado de trabajo a que tiende la formación profesional quedan en entredicho por la rigidez en el funcionamiento y gestión de los centros que constituyen la espina dorsal de todo el sistema, y que de esta forma se convierten en meros ejecutores de una oferta formativa planificada centralmente que, sumada a la inercia institucional, presenta limitaciones evidentes para la necesaria adaptación a las exigencias del mercado de trabajo.

Hasta que los centros de formación profesional no puedan planificar autónomamente su oferta formativa según las necesidades de su entorno y adquirir de forma independiente los recursos humanos (equipos de profesores) y materiales (inversiones, equipos, maquinaria, material, etc.) adecuados para llevarla a cabo y poder actuar en el mercado abierto de la formación, la evolución del

sistema español hacia la formación permanente quedará bloqueado en este punto. La evidencia de las ventajas que supondrían unos centros de estas características queda manifestada en los éxitos de las fórmulas experimentales e innovadoras que se han ensayado en algunos centros, aparte de los resultados de la red de centros integrales del País Vasco.

Una de las razones del bloqueo de los centros integrales es el choque de esta concepción de la autonomía de los centros de formación profesional con bastantes aspectos de la regulación de la función pública. Pero no se trata de un problema de carácter técnico, sino de voluntad política para afrontar una cuestión delicada con profundas repercusiones, que puede provocar efectos colaterales en otros ámbitos importantes y en la dinámica del diálogo social.

En una época en que el estado del bienestar ha configurado nuevas figuras jurídicas para gestionar de forma más ágil las intervenciones y los servicios públicos en ámbitos del mercado económico especialmente protegidos, la autonomía de los centros de formación profesional no se presenta como un problema técnico. Figuras como los consorcios o las fundaciones públicas podrían resolver de forma bastante sencilla los aspectos más importantes de este debate.

Cuando la Unión Europea reclama con insistencia a los estados miembros que aborden reformas de largo alcance para acelerar la evolución hacia sistemas de aprendizaje permanente, se está refiriendo a estos tipos de dificultades de reformas, que a pesar de no ser fáciles son necesarias para mejorar la eficacia y la equidad de los sistemas europeos de formación si se quieren afrontar decididamente los retos de futuro. En este compromiso no sólo intervienen los estados miembros sino también los agentes sociales que pueden y deben desempeñar un papel clave para posibilitar estas transformaciones. El bloqueo del diálogo social en este campo también es una muestra de las dificultades para avanzar hacia una concepción innovadora de la formación que supere las resistencias de la situación actual.

En la medida en que esta evolución de los centros de formación sea posible, aparecerá otra cuestión relacionada con la configuración actual de los institutos de enseñanza secundaria, donde conviven las enseñanzas de la ESO, de bachillerato y de los ciclos de formación profesional en un mismo centro. Este tipo de centros, tal como se ha visto, nacieron con la LOGSE y han tenido un efecto

positivo en el prestigio y la modernización de la formación profesional. Pero en una perspectiva de futuro, si los centros integrales de formación profesional tienen que abrirse a una mayor heterogeneidad de públicos y actividades e integrarse mucho más en el entorno económico y en las políticas activas de fomento de la ocupación a escala local, cumpliendo más funciones que las meramente docentes, la convivencia con los niveles de escolarización obligatoria de la ESO y la vía de educación general del bachillerato se convierte en más compleja, perdiéndose, en consecuencia, las ventajas surgidas en el pasado.

El incremento de la valoración de la formación profesional en España ya no tiene que seguir realizándose en base a su carácter escolar, sino a través de la capacidad de canalizar las necesidades de cualificación de la población y de las empresas con la oferta de oportunidades profesionales sólidas. Y esto sólo se podrá lograr con una mayor integración de la formación profesional en su entorno productivo.

Con la llegada de generaciones más numerosas a las enseñanzas secundarias gracias a los flujos de inmigración, y en el caso de que se incremente el volumen de jóvenes que siguen estudiando después de la ESO, harán falta nuevos equipamientos escolares, ya que después de muchos años de reducción demográfica no se han hecho muchas inversiones en este campo y los IES empiezan a estar saturados. Este hecho puede constituir una buena oportunidad para reformular la política de centros de secundaria y su ubicación.

En este sentido se pueden plantear varias opciones:

- La primera opción puede consistir en separar los ciclos de formación profesional de los IES con la creación de potentes centros integrales de formación profesional concebidos, ya en la línea de la formación a lo largo de toda la vida, como verdaderos centros de formación profesionalizadora, que estuviesen abiertos a toda la población y, sobre todo, íntimamente relacionados con el tejido económico de su entorno, y que contasen con una participación de los agentes sociales, que también tendrían que aportar sus capacidades formativas.

Esta opción, que seguramente es la más económica y la que aportaría una mayor perspectiva de futuro, permitiría a la formación profesional poseer una mayor visibilidad y autonomía para relacionarse con el entorno económico. Por el contrario, el inconveniente de esta opción es que ofrecería

una imagen de un continuo entre los dos ciclos de formación profesional que no se corresponde a la realidad, ya que como se ha visto, los ciclos de formación profesional superior requieren unos niveles de capacidad de aprendizaje que se consiguen en el bachillerato, que estaría ubicado en otro tipo de centro. Pero esta cuestión podría resolverse con una buena información y coordinación con los centros de bachillerato.

- La segunda opción, podría consistir en dejar los ciclos de formación de grado medio en los IES y sólo separar los ciclos formativos de grado superior para aproximar de esta forma los nuevos centros a la oferta de los campus universitarios, con el fin de coordinar mejor la formación superior con la universitaria, tal como ocurre en otros países europeos. Pero esta opción es más cara, ya que hay que duplicar instalaciones en los dos tipos de centros y seguramente restaría intensidad a la evolución encaminada a la perspectiva de la formación permanente de los ciclos de grado medio, que quedarían limitados a un ambiente escolar, cuando precisamente deberían ser el objetivo prioritario para incrementar los niveles de cualificación de la población activa adulta.

- La tercera opción consistiría en integrar más los ciclos de formación profesional, con sus respectivos niveles de educación general, dividiendo los IES en niveles: por una parte la ESO con los PCPI (Programas de Cualificación Profesional Inicial) y los ciclos de grado medio, y por otra parte el bachillerato con los ciclos superiores. Esta opción, también cara, visibilizaría mejor la función de la formación profesional como una especialización orientada al mercado de trabajo de cada uno de los niveles de educación general, pero en cambio dificultaría el acercamiento de la formación profesional al entorno económico en caso de que no se lograra una coordinación eficiente entre los dos niveles de los centros.

Los problemas de coordinación se presentan en todas las opciones y en todas ellas habría que abordar la descentralización en el ámbito local de la gestión y coordinación de centros. La descentralización de la gestión de los centros en el ámbito autonómico ha sido un paso positivo para acercar la planificación a las necesidades y demandas locales, pero no es suficiente en una perspectiva de mayor integración de la formación con los actores y las condiciones locales. Una de las fórmulas que se han planteado consiste en la creación de distritos educativos con la participación de las administraciones locales. Estos

distritos, que agruparían los centros de los diferentes niveles educativos de un territorio, podrían coincidir, en función de la densidad de la población, con la dimensión de una ciudad mediana.

Esta fórmula, más adecuada para la educación general de los niveles de primaria y secundaria, podría tener su correspondencia en la formación profesional mediante la fórmula de campus locales de formación profesional, según las opciones que se adoptaran. Estos campus podrían reunir, bajo una misma estructura de gestión, los centros de formación profesional de una ciudad mediana o de un territorio determinado. Así, las funciones de coordinación, relación con el entorno económico, orientación o las demás funciones designadas en los centros integrales podrían gestionarse de forma mucho más eficiente, simplificando muchos procesos y estructuras hasta ahora repetidos en cada centro, como por ejemplo la coordinación de las prácticas de los alumnos en las empresas.

La constitución de este tipo de campus de formación profesional en ciudades de una cierta dimensión, por ejemplo de más de 60.000 habitantes, reforzaría la visibilidad de la formación profesional y facilitaría su transformación en una perspectiva de la formación a lo largo de la vida, rentabilizando los recursos actuales.

6.2. El reconocimiento y la certificación de los aprendizajes no formales e informales

Si autonomía, flexibilidad y accesibilidad son tres características básicas para cualquier sistema de aprendizaje permanente, el reconocimiento y la certificación de los aprendizajes no formales e informales constituyen el cuarto pilar del sistema. Los aprendizajes que realiza un adulto a lo largo de su vida, incluidos los de carácter profesional, se efectúan mayoritariamente de manera informal a través de la experiencia vivida o de la participación en multitud de actividades (por ejemplo, asistiendo a conferencias, formando parte de un grupo de trabajo, etc.) con valor formativo, aunque de carácter no formal.

Un sistema de aprendizaje permanente tiene que valorar estos aprendizajes no formales e informales y darles una importancia mediante la incorporación en un esquema de cualificaciones que, conjuntamente con los aprendizajes formales, facilite a los individuos la definición de su propia estrategia formativa.

Se espera que mediante la valoración de la experiencia, se motive a los individuos para incorporarse a la dinámica del aprendizaje permanente como medio para el enriquecimiento y actualización de sus competencias.

La valoración y la medida de los aprendizajes no formales e informales

Durante décadas, el gran desarrollo de los sistemas de educación y formación formal eclipsó la importancia de la experiencia como fuente de aprendizaje y el puesto de trabajo como espacio de aprendizaje. La tendencia a la formalización de los aprendizajes y los éxitos conseguidos en eficiencia formativa se encuentran en la base del enorme progreso que ha comportado en los últimos siglos la aplicación de la ciencia a la producción. La racionalidad, la objetividad y la eficiencia en la organización de los procesos formativos formales se han contrapuesto a la subjetividad y a la limitación individual de la experiencia, infravalorándola e imponiendo el dominio de los procesos de educación y formación formal. Sólo en los países de cultura escandinava y germánica se ha mantenido la valoración del trabajo como espacio de aprendizaje a través de sus sistemas duales de formación que combinan educación escolar y práctica en la empresa.

El redescubrimiento del valor formativo de la experiencia y del trabajo ha tomado cuerpo a través de un mejor conocimiento de los mecanismos de aprendizaje de los adultos y el desarrollo de la perspectiva de la formación a lo largo de la vida. Integrar a los adultos de una forma generalizada en el sistema de formación requería introducir también los aprendizajes adquiridos por vías alternativas a las de la educación formal. Así, en la actualidad, se tiene una concepción más equilibrada e interconectada de la relación entre la formación formal, la no formal y la informal, que permite entender mejor el proceso de aprendizaje.

Todo aprendizaje se relaciona con el contexto ya que es fruto de la interacción del individuo con unas condiciones materiales y sociales. Los aprendizajes no se pueden reducir a la recepción pasiva de unidades de conocimiento. La persona que aprende adquiere su capacidad de actuar participando de forma efectiva en un proceso permanente de aprendizaje. Así, la formación o el aprendizaje no consisten solamente en la reproducción de conocimientos y habilidades, sino también en su reformulación y renovación. Formación y experiencia no son dos conceptos antagónicos sino dos vías para formular

aprendizajes que se combinan en la vida de una persona, en la época moderna, a través de su trayectoria vital y profesional.

Sin embargo, los aprendizajes, además de ser específicamente contextuales, también son como mínimo parcialmente tácitos, y por lo tanto su identificación no resulta fácil (Colardyn, 2005). A menudo, los individuos movilizan competencias que no son conscientes que poseen o que no siempre las saben formular con facilidad. El cocinero, el mecánico o el informático no siempre sabe explicar racionalmente sus habilidades para conseguir la resolución de las situaciones profesionales a las que tienen que enfrentarse.

Esta cierta ambigüedad de los aprendizajes no formales e informales plantea dificultades a la hora de la medición. Hay que asegurar que los procedimientos e instrumentos de evaluación de los aprendizajes sean válidos, es decir, que midan aquello que se quiere medir y que sean fiables, o sea que dos medidas del mismo aprendizaje den el mismo resultado. La formación formal ha acumulado una larga experiencia en la evaluación de sus aprendizajes. Aun así, la validez y la fiabilidad siguen siendo cuestionadas. Con mayor razón, este cuestionamiento se convierte en crítica en los procesos de evaluación de aprendizajes no formales.

Además de fiabilidad y validez, los dispositivos de reconocimiento de la experiencia requieren disponer de unos puntos de referencia y criterios de juicio que posibiliten la evaluación. Es decir, se trata de establecer con qué referencia se valorará la experiencia y con qué criterios de interpretación.

En 2004, la Unión Europea reconoció la importancia del tema, y elaboró un conjunto de principios comunes para la determinación y validación de la educación no formal e informal, y pidió a los estados miembros que los difundieran y los aplicaran en sus actuaciones (Consejo Europeo, 2004).

Estos principios, aunque muy genéricos, establecen que los sistemas de determinación y validación de la educación no formal e informal tendrían que ser voluntarios, garantizando para todos un acceso igualitario y un trato equitativo y de respeto hacia los derechos a la intimidad de las personas. Los principios responsabilizan a las partes interesadas, según su papel y competencias, del establecimiento de sistemas de validación, que tendrían que incluir garantías de calidad, orientación y asesoramiento sobre su funcionamiento, en relación con los intereses legítimos de cada parte, y la seguridad de una participa-

ción equilibrada de todos los actores implicados en el proceso. Además, estos principios sostienen que los procedimientos deben ser justos, transparentes e imparciales, con la instauración de mecanismos para evitar cualquier conflicto de intereses y garantizar la competencia profesional de los evaluadores. En 2006, el Consejo Europeo volvió a insistir en el tema del reconocimiento del valor de la educación no formal e informal, esta vez desde la perspectiva de las políticas en favor de los jóvenes (Resolución, 2006).

En cualquier caso, diseñar y poner en marcha mecanismos de reconocimiento de la experiencia y la educación y formación no formal no es una tarea simple ni sencilla, y seguramente constituye uno de los retos más complejos de las ciencias de la educación en la actualidad. A continuación se verán algunas experiencias que han tratado de avanzar en esta dirección.

Las experiencias en curso

Analizando los sistemas más modernos en el reconocimiento de la experiencia se pueden establecer algunos criterios generales sobre los elementos básicos que debería tener un sistema de validación:

- Un estándar o referencia para cualificaciones, titulaciones o competencias que permita establecer criterios de validación.
- Un sistema modular o de créditos de formación que permitan certificar los aprendizajes.
- Una regulación de un proceso de validación que defina requisitos y procedimientos con la publicidad y la seguridad necesarias para generar confianza y credibilidad.
- Un dispositivo que informe y asesore a los individuos durante el proceso.

La mayor parte de los países europeos han empezado a avanzar por esta vía. Algunos están en fase experimental, como Alemania; otros, en fase de desarrollo, como es el caso de España, y algunos ya están en la fase de aplicación, como Francia, Finlandia, Dinamarca o el Reino Unido.

A pesar de las peculiaridades de cada sistema nacional se pueden observar rasgos comunes en la mayoría de países. En todos los casos se han elaborado estándares para establecer los criterios de validación. En algunos países no existe un estándar único, sino varios, promovidos por diversas instituciones

con finalidades diferentes: unos están dirigidos a servir de referencia para ocupaciones, otros se centran en referenciales de formación y, finalmente, otros tienen como objetivo directo la validación de los aprendizajes no formales.

La definición de créditos o módulos formativos también se utiliza en muchos casos. España, Francia, Finlandia, Dinamarca, Irlanda, Holanda, Suecia y el Reino Unido son algunos de los países que han introducido criterios modulares en su oferta formativa o en los procedimientos de reconocimiento de la experiencia. La participación de los agentes sociales, conjuntamente con organismos profesionales sectoriales, es también un rasgo compartido por muchos países.

Los métodos de validación varían de un país o de un dispositivo a otro. Los procedimientos pueden consistir en la utilización de test o exámenes, métodos declarativos basados en un dossier documental, la observación a través de pruebas o directamente, en el puesto de trabajo, y la utilización de métodos de simulación o métodos basados en evidencias. Cada método presenta sus dificultades y sus costes, que deberán ser tomados en consideración a la hora de valorar la forma más adecuada para cada caso.

En general, los dispositivos existentes están orientados a facilitar el acceso o la adquisición de titulaciones y diplomas del sistema formal a partir de la convalidación parcial o total de la experiencia profesional o los aprendizajes no formales. En algunos países, como por ejemplo Austria, Bélgica, Alemania y Noruega, estos criterios han sido incorporados en su sistema formal a través de pruebas libres para las personas que han adquirido sus conocimientos por vías distintas a la formación formal. No obstante, también hay casos en que la validación es autónoma de los sistemas de formación y tiene unos objetivos estrictamente profesionales o sectoriales.

La experiencia de la Asociación para la Certificación de Competencias Profesionales (ACVC), promovida por las cámaras de comercio francesas para construir un sistema basado en los criterios de las normas internacionales de calidad ISO-IEC, o los sistemas privados constituidos por empresas de informática como Microsoft o Cisco, que constituyen una referencia para obtener cualificaciones en el sector, son ejemplos de este tipo de dispositivos autónomos.

Todavía queda un largo camino por recorrer hasta normalizar el reconocimiento de la experiencia y la formación no formal. Los sistemas implantados

actualmente son poco utilizados, pero en algunos casos ya empiezan a conseguir la certificación de un número significativo de personas. Esta tendencia hace prever una aceleración en la apertura de los sistemas de formación y de cualificaciones a otras vías de adquisición de aprendizajes diferentes a los formales.

El caso francés es un buen ejemplo. Francia tiene una larga tradición de dispositivos para el reconocimiento de la experiencia profesional de diferentes tipos. Pero la última regulación de 2002 es la que ha tenido más impacto. Se trata de un sistema centralizado y general para todas las titulaciones con finalidad profesional, incluso las universitarias (Validation des Acquis de l'Expérience, VAE) pero con unos agentes certificadores descentralizados y mediante una importante implicación de las regiones y los agentes sociales y profesionales. Todo el sistema pivota en torno al Repertorio Nacional de Certificados Profesionales y la Comisión Nacional de Certificados Profesionales, espina dorsal del sistema.

El candidato que quiere que se le reconozcan sus conocimientos tiene que contar con una experiencia mínima en el sector, que no hace falta que sea como asalariado o autónomo, sino que también puede ser de tipo social mediante su implicación como voluntario o a través de entidades sociales. El procedimiento se inicia con la presentación de la propuesta. Si ésta es aceptada, el candidato rellena un formulario o dossier en el que detalla toda su experiencia acumulada. Este dossier es examinado por un jurado, que normalmente solicita una entrevista personal.

El jurado está formado por profesores y profesionales. Una mitad de los miembros es asalariado, mientras que la otra mitad es representante de las empresas. El jurado puede reconocer total o parcialmente una titulación determinada y motiva su decisión con una propuesta de itinerario aconsejable. Este dispositivo es complementado por una oferta de información y asesoramiento durante todo el proceso. En 2006 fueron examinados por el ministerio de educación francés 22.284 dossieres, de los cuales un 60% obtuvo una titulación completa. A esta cifra habría que añadir las acciones realizadas por los otros ministerios y entidades certificadoras (Rapport, 2005).

En España habrá que esperar a conocer la propuesta del INCUAL (Instituto Nacional de las Cualificaciones) para organizar el reconocimiento de la experiencia profesional, aunque algunas comunidades autónomas ya han iniciado iniciativas en esta dirección, básicamente para facilitar el reconocimiento de

la experiencia con el fin de acceder a las titulaciones de los ciclos profesionales. Recientemente, el Gobierno ha anunciado la regulación de un sistema de reconocimiento de la experiencia para acceder a las titulaciones de formación profesional inicial.

Se han depositado muchas esperanzas en la puesta en marcha de un dispositivo de estas características y en su capacidad para motivar a los trabajadores a acceder a la formación, dado el importante número de trabajadores que hay en España con una larga experiencia profesional pero sin ningún tipo de titulación o sólo con titulaciones de enseñanza primaria. El reconocimiento de la experiencia, ya sea total o parcial, puede incentivar a muchos trabajadores a invertir en su cualificación formal, y esto puede repercutir tanto en la trayectoria profesional de los mismos trabajadores como en la competitividad de las empresas.

La presencia de muchos adultos en los ciclos iniciales de formación profesional, las pruebas para mayores de 25 años de acceso a la Universidad y la creciente demanda de acceso desde el mercado de trabajo a los ciclos formativos son fenómenos que ya reflejan la evolución de una demanda social que va más allá de la escolaridad tradicional.

En torno al sistema nacional de cualificaciones en el que está trabajando el INCUAL se están desarrollando algunos de los elementos que se han presentando como necesarios para construir un sistema de aprendizaje permanente. Queda pendiente el elemento importante de un mecanismo de reconocimiento de la experiencia, en torno al cual habrá que tomar decisiones sobre opciones que afectarán al conjunto del sistema. Y especialmente faltan objetivos claros sobre cómo se quiere que evolucione el actual sistema de formación hacia una concepción de sistema de aprendizaje permanente, que afronte los retos de futuro de la sociedad del conocimiento.

Una vez más, hará falta un acuerdo consensuado para decidir quién debe intervenir en el proceso de acreditación y cómo deberá efectuarse la intervención. Los principales actores vuelven a ser los mismos: administración central, comunidades autónomas y los agentes sociales y profesionales. Será necesario encontrar la combinación adecuada entre regulación general, proximidad territorial y referencia sectorial, precisamente los elementos clave del sistema de formación que están en discusión.

VII. La formación en la sociedad del conocimiento

Hablar de la sociedad del conocimiento es una forma de intentar explicar globalmente los cambios que han tenido lugar en las últimas décadas del siglo xx protagonizados por las innovaciones en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y que han provocado transformaciones importantes con respecto a las características de la sociedad industrial que habían sido dominantes durante el siglo xix y primera mitad del xx.

Todavía hay demasiado poca perspectiva histórica para poder definir claramente las características de este nuevo tipo de sociedad, incluso tampoco hay consenso sobre hasta qué punto se trata de un nuevo tipo de sociedad. Por este motivo, todavía se utilizan diferentes conceptos para definirla, como: sociedad de la información (Masuda, 1984), sociedad postindustrial (Bello, 2006), sociedad informacional (Castells, 2001) o sociedad postmoderna (Baudrillard, 2000). Seguramente, en los últimos tiempos, el concepto de sociedad del conocimiento (Druker, 1969) es el que se está imponiendo más porque en cierta manera permite explicar los cambios que se están viviendo, a la vez que proyecta hacia el futuro un objetivo atractivo para la humanidad: que el conocimiento sea el motor de la sociedad.

De hecho, lo que se observa son dos tipos de fenómenos interconectados entre sí que han transformado la mayoría de los escenarios políticos, económicos, sociales y culturales de la sociedad industrial (Castells, 1999). Por una parte, el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, que ha posibilitado un crecimiento exponencial de las capacidades humanas para generar conocimiento, procesar información y transmitir y comunicar símbolos, transformando las coordenadas temporales y espaciales de la comunicación y de la actividad humana. Por otra parte, la globalización de la actividad humana y la interconexión entre sociedades, economías y culturas de todo el mundo.

Ambos fenómenos han generado un incremento de la productividad muy importante en muchas esferas de la actividad económica y están transformando las estructuras de poder heredadas de la sociedad industrial en los ámbitos locales, estatales y mundiales.

Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) no se han convertido únicamente en un importante sector económico, muy dinámico y en continua evolución e innovación, sino que sobre todo han influido en la transformación de los modos de producir bienes y servicios en todos los otros sectores económicos, de forma similar a lo que sucedió con la aplicación de nuevas fuentes de energía, por ejemplo la electricidad, en cierto momento de la evolución de la sociedad industrial. La rapidez de su expansión y el ritmo de cambio que ha impregnado a la dinámica económica es, comparativamente, mayor que el impacto que tuvieron anteriores aplicaciones tecnológicas, multiplicando la importancia de la innovación como elemento de competitividad. La aplicación de las TIC en la producción científica ha contribuido a convertir el conocimiento como el otro gran factor de innovación y de competitividad. En la actualidad, el conocimiento y la innovación han aumentado su peso en los criterios de competitividad de las economías mundiales.

La globalización de las economías mundiales, facilitada por las TIC pero impulsada también por otros factores, ha contribuido a cambiar la relación entre economía, sociedad, política y cultura, y ha constituido nuevos polos de poder en casi todos los ámbitos. TIC y globalización no sólo han contribuido a reestructurar las economías, sino que también están influyendo en la evolución de las sociedades. El impacto en las interrelaciones entre las personas que ha producido el uso masivo de la telefonía móvil e Internet, sus efectos en la educación y en la cultura, el desarrollo del turismo de masas o la nueva conciencia de pertenecer a un solo mundo, son ejemplos de la influencia social de ambos fenómenos.

Pero las transformaciones actuales no pueden reducirse sólo a unos aspectos tecnológicos y económicos. Muchos otros factores están interactuando para generar nuevos escenarios. Entre estos factores destaca la educación. El fuerte aumento de los niveles educativos de la población que se ha producido en muchos países durante la segunda mitad del siglo xx, pero especialmente en los más desarrollados, ha generado las condiciones para el desarrollo de la sociedad del conocimiento. Una población más educada, y en consecuencia

con más capacidades de aprender, ha potenciado la individualización de las relaciones personales y sociales, ha generado condiciones para poder abordar situaciones de mucha más complejidad haciendo uso de instrumentos también más complejos, acelerando el crecimiento del conocimiento hasta límites insospechados hasta hace poco.

Hoy en día, gracias a las TIC, la globalización y los crecientes niveles de educación de la población, es posible un desarrollo del conocimiento más allá de las fronteras de la ciencia de mediados de siglo xx. La utilización de este conocimiento en las actividades sociales y económicas puede abrir perspectivas hasta ahora desconocidas. Al mismo tiempo, sin embargo, esta situación también genera una serie de retos, de riesgos y de tensiones que nunca antes había afrontado la humanidad.

En estas nuevas condiciones sociales, marcadas por la acelerada velocidad de cambio y el aumento de la complejidad, que dificultan la tarea de realizar proyecciones de futuro o de aislar tendencias que permitan averiguar hacia dónde se encamina este tipo de sociedad, hay que preguntarse por el papel de la formación y su impacto en las actividades humanas.⁽¹⁾

7.1. El papel de la formación en la sociedad del conocimiento

En este apartado se comentarán algunas de las tendencias de cambio, se destacarán las competencias que adquieren un valor importante en la sociedad de la información y cómo estas competencias implican ciertas necesidades futuras de cualificaciones.

Hacia la generalización de la formación secundaria y superior

Como se acaba de comentar, particularmente en los países desarrollados se ha observado una elevación de los niveles de educación de la población. Las medias de toda Europa o de los países de la OCDE dan ya una dimensión del fenómeno, pero si se observa la situación en los países más avanzados todavía se pueden captar mejor las potencialidades de esta evolución.

(1) Para profundizar sobre los debates en torno a las transformaciones de la sociedad del conocimiento véase Brinkley (2006), Murnane y Levi (2004), Brown, Green y Lauder (2001), Stehr, (1994), UNESCO (2005) y CIREMICT (2000).

TABLA 7.1

Población de más de 15 años según niveles de educación y participación en la formación continua

Año 2005

PAÍSES Y NIVELES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	FORMACIÓN CONTINUA ⁽¹⁾
UE-27				9,5
0-2	47,9	50,5	45,6	
3-4	19,3	20,4	18,3	
5-6	67,2	70,9	63,9	
República Checa				5,6
0-2	69,6	73,4	66,0	
3-4	10,4	12,1	8,9	
5-6	80,0	85,6	74,8	
Dinamarca				27,3
0-2	44,4	47,9	41,1	
3-4	25,7	24,8	26,6	
5-6	70,1	72,6	67,8	
Alemania				7,7
0-2	52,9	54,1	51,8	
3-4	19,3	24,1	14,7	
5-6	72,2	78,3	66,5	
Estonia				5,9
0-2	46,5	50,6	43,3	
3-4	25,2	21,6	28,1	
5-6	71,8	72,2	71,4	
España				10,5
0-2	19,0	19,4	18,6	
3-4	21,7	22,3	21,2	
5-6	40,7	41,7	39,8	
Austria				12,9
0-2	57,1	60,2	54,2	
3-4	14,0	17,1	11,2	
5-6	71,2	77,4	65,4	
Polonia				4,8
0-2	59,2	62,9	55,9	
3-4	13,0	12,1	14,0	

5-6	72,3	75,0	69,8
Finlandia			22,5
0-2	39,3	41,6	37,2
3-4	25,6	23,7	27,4
5-6	65,0	65,4	64,6

Nota: (1) Participación de adultos entre 25 y 64 años en educación y formación durante un período superior a cuatro semanas.

Fuentes: Elaboración propia a partir del INE (UE LFS) y Eurostat.

Por ejemplo, Finlandia, Estonia y Dinamarca tenían en 2005 más del 25% de la población mayor de 15 años con educación superior. La media europea (UE-27) era del 19,3%, mientras que en España este porcentaje llegaba al 21,7%. En los tres países más adelantados las mujeres tenían unos porcentajes superiores de educación que los hombres (en Estonia el 28% de mujeres tenía educación superior), mientras que en el conjunto de la Europa de los 27 el nivel de las mujeres era menor que el de los hombres. Es decir, parece que los países con niveles de educación más elevados llegan a este nivel porque sus mujeres invierten más en educación.

En el ámbito de la OCDE en el mismo año, Canadá, Japón y Corea, así como Israel y Rusia, tenían más del 50% de la población de 25 a 34 años con educación superior. La media de la OCDE era del 32% y la de la Unión Europea de los 19 (antes de las últimas ampliaciones) era del 30%. En España la cifra llegaba al 40%. Por lo tanto, una primera tendencia parece consistir en que los países más desarrollados se orientan hacia una situación en donde un tercio de la población y un 50% de los jóvenes tendrán una educación superior.

En los porcentajes de población con estudios secundarios completos, como mínimo, también se observa la misma tendencia hacia elevados niveles de formación. En 2005, este porcentaje era de más del 70% en la República Checa, Alemania, Estonia, Dinamarca, Lituania, Austria, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia. Dinamarca llegaba a tener el 85% de los hombres con este nivel. España, por su parte, presentaba un porcentaje del 40,7%, por debajo incluso de la media europea de los 27, que se situaba en el 67,2%, y con las mujeres con un nivel inferior al de los hombres. Como se puede observar, en el grupo de países con más población con estudios secundarios dominan los países de influencia germánica y del este de Europa, precisamente aquéllos que tie-

nen potentes sistemas de formación profesional. Por lo tanto, en este caso la diferencia radica en la formación profesional: los países con una formación profesional más desarrollada son al mismo tiempo los que tienen un nivel de educación secundaria de la población más elevado.

Si se tiene en cuenta sólo la población potencialmente activa, de 25 a 65 años, en el año 2007, en la Unión Europea ampliada a 27 países, el 70,8% de la población tenía un nivel, como mínimo, de educación secundaria completa. En países como Estonia, Lituania, Polonia y Eslovaquia este porcentaje superaba el 85% y en la República Checa se llegaba hasta el 90,5%. En España, en cambio, únicamente el 50,4% de la población potencialmente activa acreditaba un nivel mínimo de estudios secundarios. Es decir, una segunda tendencia es que los países más adelantados están evolucionando hacia una situación en la que casi toda la población obtenga un nivel de educación secundaria completa mínima.

En comparación con estos países, como ya se ha visto, España tiene un nivel elevado de población con educación superior pero globalmente tiene un déficit muy importante de cualificación en los niveles intermedios, especialmente por el escaso desarrollo de la formación profesional, debido a un exceso de población con niveles bajos de educación, aunque la situación ha mejorado mucho en las últimas décadas. Con todo, continúan saliendo un número demasiado elevado de jóvenes del sistema educativo con niveles bajos.

Si se observa la actividad de la población en formación permanente, en el año 2005 Finlandia, Suecia, Reino Unido y Dinamarca tenían cada año más del 20% de su población adulta, de 25 a 64 años, en formación. En concreto, Dinamarca tenía más del 27%. En España este porcentaje era del 10,5%, mientras que la media europea era del 9,5%. Es decir, una tercera tendencia observable es que una de cada cuatro o cinco personas activas seguirá una actividad formativa cada año. Dicho de otra manera, si la distribución entre la población fuera equitativa, cada cuatro o cinco años toda la población activa se pondría al día a través de la formación. España ha conseguido unos niveles de actualización de la población ocupada aceptables en el ámbito europeo, pero todavía está lejos de los países más avanzados.

Estas tres primeras tendencias ya permiten extraer una primera respuesta con respecto al papel de la educación y la formación en la sociedad del conoci-

miento. Los sistemas educativos y de formación tienen que ser capaces de conseguir como mínimo que entre un 30% y un 50% de sus poblaciones jóvenes obtengan una titulación superior y que prácticamente toda la población joven llegue, como mínimo, a finalizar la enseñanza secundaria superior, ya sea a través de las vías generales del bachillerato o mediante las especializaciones profesionales. Es decir, si las sociedades industriales son las que han visto la universalización de las enseñanzas primarias, la sociedad del conocimiento es la que deberá generalizar la enseñanza secundaria. Esta relación entre niveles de educación y sociedad del conocimiento no es sólo cuantitativa, sino también cualitativa. Las capacidades de aprendizaje que se obtienen a través de las enseñanzas secundarias son las que parecen corresponder a las necesidades de aprendizaje mínimo de los individuos para que una sociedad del conocimiento se pueda desarrollar.

Hay que tener muy en cuenta esta relación a la hora de promover este tipo de sociedad, especialmente en los países en vías de desarrollo. Sin niveles de educación secundaria generalizados no será posible el funcionamiento de una sociedad basada en el conocimiento, por mucha inversión tecnológica que se lleve a cabo.

Todavía no está clara la relación entre enseñanzas superiores o secundarias que será necesaria impulsar en el futuro, ya que hay países con unos niveles más reducidos de personas con titulaciones superiores que basan sus cualificaciones en la generalización de las enseñanzas secundarias y otros, como España, que presentan el esquema invertido. España es el único país de Europa que tiene una proporción de población con una titulación media inferior que con una titulación superior.

Habrà que ver si el crecimiento de población con educación superior tiende a estancarse a partir de un cierto nivel, y si sigue aumentando la población con educación secundaria. Las tendencias pueden variar entre países. Pero lo que sí que parece claro es que en los próximos años los sistemas de educación deben estar preparados y tienen que ser capaces de escolarizar a prácticamente toda la población joven hasta el nivel secundario superior y de reciclar a la población adulta que no haya conseguido este nivel en el pasado.

En esta dirección se sitúa el Plan Nacional de Reformas que el Estado español ha confeccionado y presentado en la Unión Europea con el fin de conseguir

los objetivos de Lisboa. Conscientes del reto de la generalización de la enseñanza secundaria, los autores del Plan proponen unos objetivos modestos y establecen que para el año 2008 el 74% de los jóvenes de 20 a 24 años estén graduados en secundaria superior. Se pretende que esta cifra llegue al 80% en 2010. Hay que tener en cuenta que en 2001 este indicador se situaba en el 65% y en el año 2006 era del 61,6%, es decir, lejos del objetivo para el 2008 y con tendencia a disminuir en lugar de aumentar.

Pero incluso para conseguir estos modestos objetivos, que todavía están lejos de los países más avanzados (en 2006 la media europea de los 27 ya era del 77,8%), será necesaria una reestructuración del sistema educativo y formativo y, por lo tanto, la asignación de más recursos. El estancamiento del gasto público en educación en relación con el PIB en los últimos años, con tendencia incluso a bajar, no es una buena señal de la prioridad que se le está dando a esta cuestión. En 2000, el gasto público en educación representaba un 4,35%, mientras que en 2005 un 4,29% (Ministerio de Educación 2008).

Ahora bien, el papel de la formación en la sociedad del conocimiento no se reduce a una cuestión de volumen, sino que también hay que plantearse cuál es el tipo de formación que debe ofrecerse a la población y qué competencias profesionales hay que entrenar.

El debate sobre la oferta de formación no se puede llevar a cabo sin tener en cuenta el papel que han adquirido las nuevas tecnologías en la producción del conocimiento. Las TIC constituyen hoy la herramienta básica, por lo tanto, el grado de utilización de estas tecnologías por parte de los sistemas educativos y formativos es un buen indicador de la adaptación de estos sistemas a los nuevos requerimientos formativos de la sociedad del conocimiento.

Durante el curso 2005-2006 el 98,3% de los centros tenían acceso a Internet. No obstante, mientras que en el año 2006 el 95% de estudiantes españoles de 16 años o más utilizó Internet, en los últimos tres meses el porcentaje de aquellos que se conectaban desde la escuela bajaba al 59%. En cambio, la media europea (27 países) era del 92% en el acceso global y del 65% en el acceso desde la escuela. En países como Dinamarca estos porcentajes eran respectivamente del 98% global y el 95% desde la escuela. Ésta es la diferencia. Es decir, el nivel de conexión a Internet entre los estudiantes jóvenes es bueno,

pero en cambio el acceso a la red desde la escuela es muy inferior y se encuentra por debajo de la media europea y lejos de los países más avanzados.

En 2007, en la mayoría de los países de la OCDE más del 25% de las empresas utilizaban programas de *e-learning* para la formación de sus empleados. En España esta proporción era de alrededor del 30%. Grecia y Eslovaquia superaban el 40%.

Aunque las escuelas disponen de posibilidades de acceso a las nuevas tecnologías de la comunicación, la velocidad de conexión no es muy elevada y el número de alumnos por cada ordenador aún es demasiado elevado. Todavía se está lejos de una utilización masiva de las TIC en las escuelas, y más de una reformulación de los procesos de aprendizaje aprovechando que la mayoría de la información que se transmite a la escuela está disponible de forma abierta y en cualquier momento en Internet.

Requerimientos de competencias en la sociedad del conocimiento

Intentar responder a la pregunta sobre cuáles son los requerimientos competenciales de la sociedad del conocimiento y, por lo tanto, cuáles son los contenidos formativos que habrá que proveer resulta una tarea todavía más compleja (UNESCO, 2005). Es difícil ofrecer una respuesta dado que el proceso de evolución de las actividades económicas de la sociedad del conocimiento está en pleno desarrollo y, en consecuencia, no están claras las tendencias globales que acabarán consolidándose. Sobre todo, no se sabe cómo acabará produciéndose la distribución territorial de las tendencias en curso a escala mundial. La sociedad del conocimiento sólo se puede entender en el ámbito global del planeta. La elaboración de un análisis detallado sobre las necesidades de cualificación y competencias a escala mundial todavía es demasiado compleja con la información disponible actualmente.

Dos ejemplos recientes obligan a ser mucho más prudentes a la hora de sostener proyecciones sobre las tendencias incipientes. Uno de estos ejemplos es la burbuja de la «nueva economía» de los años noventa y su posterior estallido, que obligó a revisar muchas proyecciones sobre la necesidad de técnicos y especialistas en TIC o sobre la generalización de las competencias requeridas en este tipo de actividades económicas en el conjunto de la economía. El segundo ejemplo, mucho más reciente, se refiere a la previsión de que la producción

mundial de bajo valor añadido se concentraría en los países emergentes, mientras que los países desarrollados se reservarían la producción de alto valor y de innovación. En contra de esta previsión, se está observando como algunos países emergentes son capaces de incorporar muy rápidamente producciones de alto valor y hacer la competencia también en este ámbito a los países más avanzados.

Ante este grado de incertidumbre sólo se pueden acotar las previsiones a corto o medio plazo, abrir al máximo las capacidades de flexibilización para poder adaptarse lo más rápidamente posible a los cambios y apostar por proveer las cualificaciones directamente relacionadas con los requerimientos de las opciones estratégicas de cada territorio, siguiendo muy cerca sus evoluciones.

Sin embargo, algunos datos de la situación actual (OCDE, 2008) aportan información sobre las potencialidades y los límites de los márgenes de actuación en los próximos años. Por ejemplo, los especialistas de las TIC en España en 2007 representaban el 2,9% de los empleados, mientras que en la UE-15 este porcentaje era del 3,1%. En Canadá y en Suiza superaban el 5% y en Suecia, Finlandia y Dinamarca superaban el 4%. Pero si se tiene en cuenta una definición más amplia de trabajadores de TIC que incluya no sólo a los especialistas, sino también a los usuarios intensivos de estas tecnologías, los porcentajes para España eran el 18,6% de la ocupación, en la UE-15 el 22% y en Canadá, Luxemburgo, Reino Unido y Dinamarca superaban el 27%.

El sector económico de las TIC en 2006 representaba el 3,9% del total de la ocupación del sector privado. En la UE-14 este porcentaje era del 5,6% y en Finlandia, Suecia, Irlanda y Dinamarca representaba más del 7%. En los países de la OCDE, en 2004 las empresas manufactureras consideradas de tecnología media o elevada significaban el 7% del valor añadido bruto, mientras que en España aportaban un poco menos del 5%, con una tendencia a reducir su peso por los efectos de la deslocalización de las empresas hacia países emergentes. Por su parte, el sector de los servicios de mercado intensos en conocimiento representaba el 21% del valor añadido bruto en la OCDE, mientras que en España no llegaba al 15%. Eso indica la importancia de la actividad económica basada en el conocimiento y en la innovación en los países desarrollados, especialmente de los servicios, aunque también se mantienen importantes actividades económicas no basadas en estos factores.

Los datos por ahora disponibles apuntan a aspectos como:

- Una rápida y amplia extensión de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), muy utilizadas por la población.
- La consolidación y la importancia de las TIC como sector económico aunque su volumen no llegue a ser muy elevado. Es un sector que requiere un número limitado de especialistas, aunque una proporción importante de trabajadores utilizan las TIC de forma intensiva en su tarea profesional en todos los sectores económicos.
- Las actividades basadas en el conocimiento y la innovación tienen un peso significativo en las economías de los países desarrollados. España no destaca en este ámbito pero tampoco queda tan lejos de las medias europeas o de los países europeos de la OCDE.

Previsiones de necesidades de cualificación

Ahora bien, ¿cuáles son las consecuencias previsibles en el mercado de trabajo y en las cualificaciones y competencias demandadas por los sectores económicos? Los estudios disponibles no son muy concluyentes sobre el tema, especialmente con respecto al impacto sobre el volumen de la ocupación, ya que la destrucción de determinados puestos de trabajo queda compensada por la creación de otros nuevos. Los últimos estudios de la OCDE, sin embargo, apuntan hacia un efecto negativo sobre la estabilidad y la calidad de la ocupación en los países más desarrollados. Los trabajadores poco cualificados y con niveles bajos de educación son especialmente vulnerables.

Uno de los intentos más sólidos de previsión de la evolución de la ocupación hasta el año 2015 (CEDEFOP, 2008), promovido por la agencia europea para la formación profesional (CEDEFOP) antes de la crisis de 2007, concluye que desde 2006 hasta 2015 se crearán unos 13 millones de puestos de trabajo en los 25 países de la Unión Europea. Además, de acuerdo con esta previsión, se producirá un importante cambio sectorial, dado que las industrias manufactureras reducirían ligeramente la ocupación, el sector primario rebajaría mucho más su peso en la ocupación y, en cambio, los servicios, tanto la distribución y transporte como los servicios de no mercado y sobre todo los servicios a las empresas, aumentarían de forma importante sus puestos de trabajo. Con respecto al sector de la construcción se espera un crecimiento muy ligero.

Las diferentes dinámicas sectoriales provocarán importantes movimientos de población entre sectores que requerirán esfuerzos importantes de recualificación. Es interesante constatar que incluso en las áreas en que se prevé una reducción de la ocupación hará falta más mano de obra para reemplazar la mano de obra existente, debido al progresivo envejecimiento de la población asalariada. Así, es probable que existan dificultades para encontrar mano de obra para aquellos sectores poco atractivos por falta de expectativas positivas de futuro, tal como ha ocurrido en España en la última década.

Aunque con fuertes variaciones entre países, las ocupaciones con más expectativas de crecimiento se encuentran en los extremos de la escala de cualificación: por una parte, los empleos más cualificados no manuales y, por otra, las ocupaciones más sencillas. En cambio, las ocupaciones intermedias experimentarán una reducción. Según estas previsiones, las exigencias de cualificación para las personas que ocupen estos puestos de trabajo aumentarán sobre todo para las cualificaciones muy elevadas y para las intermedias, reduciéndose así el peso de las cualificaciones bajas. Los empleos con exigencias elevadas de cualificación pasarán a representar prácticamente el 30% del total de la ocupación, mientras que las ocupaciones de cualificación media alcanzarán el 50%. El cruce entre las características de los puestos de trabajo y los requerimientos de cualificación genera una expectativa de procesos de aumento de subempleo en algunas áreas y de incremento de cualificación en otras.

En resumen, la previsión actual sobre la evolución a medio plazo, todavía sometida a una revisión necesaria por los posibles impactos de la crisis actual, apunta a una expectativa de demanda sostenida de cualificaciones elevadas e intermedias por parte del mercado de trabajo, que seguiría dando apoyo a los esfuerzos de los países y las personas para conseguir niveles elevados de formación inicial, tal como ya está ocurriendo en los países más desarrollados.

Por otra parte, también está claro que en los próximos años continuarán produciéndose cambios importantes tanto entre sectores económicos como entre ocupaciones, y que por lo tanto habrá que desarrollar todavía más la capacidad de reciclar y actualizar competencias de un número muy importante de personas, incluso en aquellos empleos con pocas expectativas de crecimiento. Finalmente, aparece una problemática ya detectada en las últimas décadas, pero que se acentuará en los próximos años y que está relacionada con la existencia de un creciente número de empleos poco cualificados. Es decir, la

sociedad del conocimiento no eliminará, a pesar del desarrollo de las nuevas tecnologías, un número significativo de empleos simples para los que no se requerirán cualificaciones elevadas. Muchas de estas ocupaciones corresponden a funciones sociales vitales o importantes para el bienestar de la población, como por ejemplo el sector de la atención a las personas.

Este hecho, en combinación con la creciente demanda de cualificación, dará pie a un posible aumento del subempleo de una parte de titulados superiores y secundarios. La evolución del subempleo puede variar en función de las dinámicas del mercado de trabajo y de las medidas que se adopten.

Estas tendencias, contradictorias en algunos casos, no significan que en todas las situaciones, incluso en los casos de baja cualificación, sea innecesaria una movilización de las competencias profesionales. El grado de exigencia para que los trabajadores movilicen sus competencias profesionales irá en aumento en todas las profesiones, y no será fácil entrenar algunas competencias en procesos formativos, como por ejemplo las relacionadas con la calidad de la atención a las personas.

Al mismo tiempo, estos cambios se dan en el contexto de una mayor flexibilización de las condiciones de trabajo. Esta situación genera una inseguridad creciente entre la población trabajadora y mantiene un grado elevado de precariedad entre ciertos colectivos y sectores. Habrá que ver el grado de permanencia en el tiempo de esta situación, que podría corresponder a una época, más o menos larga, de adaptación a la nueva situación de reequilibrio entre las economías mundiales. Una vez superada esta etapa, mejorarán las condiciones de estabilidad, seguridad y bienestar (al menos en los países desarrollados) debido a la acumulación de una productividad muy elevada. La alternativa es que la inseguridad se consolide como una característica intrínseca de las sociedades del conocimiento.

Las condiciones de flexibilidad ofrecen oportunidades, pero también suponen amenazas evidentes para las personas en el mercado de trabajo. Por ejemplo, el sociólogo Manuel Castells (Castells, 2001), especialista en el análisis de la sociedad del conocimiento a la que él nombra sociedad informacional, distingue entre el trabajador autoprogramable, con una elevada capacidad de adaptación a las nuevas situaciones, y el trabajador genérico, intercambiable, que quedará atrapado en las ocupaciones poco cualificadas. Lo que destaca

esta distinción es que las cualificaciones y las ocupaciones que las personas desarrollan hoy, sean cualificadas o no, en una situación de transformaciones tan rápidas y profundas como la actual, son tan importantes como la capacidad de adaptación construida a través de la facultad de aprender, adquirida mediante la educación.

El trabajador flexible (ANECA, 2007) es la nueva figura laboral que se está generalizando en el conjunto del mercado de trabajo, sin respetar cualificaciones, sectores, ni ocupaciones, aunque las mujeres, los jóvenes, los inmigrantes y los menos cualificados sufren grados más elevados de flexibilidad. Hoy en día, como mínimo entre el 30% y el 40% de la ocupación se considera atípica, es decir, que no corresponde a un asalariado a tiempo completo y con un contrato estable. La flexibilidad no se corresponde directamente con trabajos malos, mal pagados o poco cualificados, sino que designa la oportunidad que tienen los individuos para construir trayectorias profesionales y llegar a obtener situaciones sólidas con respecto al interés del trabajo y al salario o renta que obtienen. Aunque también es cierto que a otras personas la flexibilidad les afecta negativamente, con la destrucción de manera repentina de toda la cualificación y renta que han podido acumular en diferentes períodos de tiempo.

De esta manera, preparar a los individuos para que puedan adaptarse lo mejor posible a los cambios que tendrán que vivir durante su vida profesional es otra de las demandas que el mercado de trabajo formula a los sistemas de formación y que exige desarrollar la capacidad de resolver problemas complejos. Además, la ampliación de la cantidad de información a gestionar gracias a las nuevas tecnologías de la información ha generado un efecto claro: un aumento de la complejidad de la toma de decisiones tanto en la vida profesional como en la vida personal. El resultado es que en todos los niveles de cualificación y de actividad social se constata un incremento de la dificultad en la gestión y la organización debido a una mayor complejidad. Los efectos sobre las personas también son perceptibles, con una mayor sensación de agobio, desorden y estrés.

Tradicionalmente, la mayor capacidad de resolución de problemas se adquiría con la experiencia y con un mayor nivel de cualificación. Sin embargo, la experiencia, con la velocidad del cambio a que está siendo sometida la sociedad del conocimiento, es escasa por definición. No hay tiempo para adquirirla. La reacción en el mundo laboral es la de incrementar la demanda de cualificación.

Como se ha visto, hoy se constata que para ejercer ciertos puestos de trabajo se requieren unas competencias que normalmente se asocian a titulaciones medias o superiores. Pero los resultados no son satisfactorios porque el problema no es de más nivel de educación, sino de mayor complejidad. Esto le ocurre tanto a un albañil como a una secretaria, un director de establecimiento comercial o un gerente.

El nivel educativo no es garantía suficiente, ya que la experiencia es escasa debido a la novedad de las situaciones. Se requiere una «cabeza bien ordenada», una cierta dosis de creatividad, una actitud determinada, una capacidad de trabajo, una fortaleza de personalidad y una metodología específica para gestionar la complejidad. Todos estos elementos, en general, no están presentes en la práctica académica de los contenidos de la formación. Formar y entrenar a los individuos en estas competencias exige rediseñar los contenidos de la formación profesional con la búsqueda de un nuevo equilibrio entre el desarrollo de las capacidades de aprendizaje y las capacidades de los individuos para resolver problemas.

Por lo tanto, se puede concluir que los sistemas de formación deben ser capaces de dotar a los individuos de las capacidades necesarias para circular con éxito en un mercado de trabajo muy turbulento y, al mismo tiempo, tienen que contribuir a impulsar la innovación y la creatividad en un contexto de elevada sofisticación tecnológica y científica. Este escenario significa ayudar a que los individuos desarrollen capacidades de aprender construidas sobre sólidas estructuras de conocimiento científico y un abanico de aptitudes que incluya, entre otros, la capacidad para trabajar e interpretar grandes cantidades de información, trabajar en equipo, desplegar la iniciativa personal, abordar situaciones inesperadas o comunicar mensajes en contextos de multiplicidad de emisores y receptores de información.

La negociación para determinar las condiciones en las que los individuos estarán dispuestos a movilizar profesionalmente las competencias adquiridas, ya sea a través de procesos formativos o a través de la experiencia, y seguramente a partir de una combinación de ambos elementos, será uno de los retos más importantes de las próximas décadas.

7.2. Los impactos en la formación profesional y en la sociedad

Hay que preguntarse cómo afectarán a los sistemas de formación y qué repercusión social tendrán los cambios que se están produciendo y los que se pueden esperar a corto plazo, a medida que se vaya desarrollando la sociedad del conocimiento.

Los objetivos europeos

Los sistemas de formación están evolucionando para adaptarse en todas partes a las nuevas demandas sociales. En el ámbito europeo ya se ha comentado el «programa educación y formación 2010», adoptado por la Unión Europea en 2002 para ayudar a la adaptación de los sistemas de formación de los estados miembros al reto fijado por los objetivos de Lisboa. Estos objetivos pretenden impulsar el bienestar y la competitividad de la economía europea, para superar a otras potencias como los Estados Unidos y el Japón, y afrontar los desafíos que presentan los países emergentes.

Este programa define cinco objetivos muy precisos que hay que conseguir. En 2010 todos los estados miembros deberán, como mínimo:

- Reducir a la mitad la tasa de abandono escolar prematuro en relación con los datos del año 2000, para conseguir que el índice medio en la UE no supere el 10%.
- Reducir a la mitad el grado de desequilibrio entre el número de licenciados y licenciadas en matemáticas, ciencias y tecnología, y conseguir al mismo tiempo un aumento global significativo del número total de licenciados en comparación con los datos del año 2000.
- Asegurar que el porcentaje medio de los ciudadanos de la UE de edades comprendidas entre los 25 y los 64 años que hayan acabado como mínimo la enseñanza secundaria superior supere el 80%.
- Reducir a la mitad el número de ciudadanos de 15 años con rendimientos insatisfactorios en las aptitudes de lectura, matemáticas y ciencias.
- Lograr que el grado medio de participación en el aprendizaje permanente alcance como mínimo al 15% de la población adulta en edad laboral y que la tasa de participación no quede en ningún país por debajo del 10%.

El segundo informe de seguimiento realizado el año 2006 para evaluar el grado de cumplimiento de estos objetivos detecta avances desiguales en los países miembros. Todos han iniciado reformas en la buena dirección, aunque están lejos de asegurar los objetivos establecidos. Si no se aceleran las reformas, no se conseguirán los resultados buscados para reducir las diferencias con los Estados Unidos y Japón. Las inversiones de estos países en educación y recursos humanos continúan siendo muy superiores a las de casi todos los demás países, y además las diferencias se están ampliando en las inversiones del sector privado en la enseñanza superior y la formación continua.

En el ámbito mundial, los países en vías de desarrollo, a pesar de los avances en las últimas décadas, no llegan todavía a completar los objetivos que en los países desarrollados se consiguieron durante la era industrial. Por eso el Foro de Dakar, celebrado en abril de 2000 bajo el lema «Educación para todo el mundo», insistió en el compromiso de la comunidad internacional para conseguir en 2015 que la enseñanza primaria sea universal y obligatoria en todo el planeta. También la Cumbre del Milenio estableció entre sus objetivos que para el año 2015 toda la población infantil (niños y niñas) tendría que acabar como mínimo la escuela primaria.

En los capítulos anteriores se ha descrito la adaptación en curso del sistema de formación en España. Una vez situada esta evolución en la perspectiva de la sociedad del conocimiento y descritas las grandes tendencias actualmente observables, para los próximos años hay que insistir en la necesidad de consolidar rápidamente las reformas en curso, todavía demasiado dependientes de los retrasos históricos en materia de formación, para abordar decididamente los retos de futuro.

Los retos futuros de la formación

La consolidación de las reformas en los países más avanzados y de las tendencias detectadas en la evolución de las sociedades del conocimiento aportará nuevos temas que hoy empiezan a avistarse en el horizonte de la formación profesional.

El primer tema, y seguramente el más problemático, es el papel de la formación profesional en su doble **relación con las enseñanzas generales y con el mercado de trabajo**.

En un contexto de rápida innovación tecnológica y de desarrollo del conocimiento como factor de competitividad, la concepción de la formación profesional como proceso de especialización a la finalización de los diferentes niveles de la educación general, y no como formación específica para unos colectivos determinados y para algunos niveles de cualificación de los trabajadores, estará sometida a diversas tensiones que configurarán su evolución a más largo plazo.

La formación profesional tendrá que incorporar nuevos «porqués» para preparar las competencias de todas aquellas ocupaciones emergentes que permitan la aparición de los procesos de innovación. Hay que tener en cuenta, además, que no habrá suficiente experiencia en el mercado de trabajo para poder incorporar en los sistemas de formación la sistematización para entrenar los «cómo». Si es necesario que casi la totalidad de una generación llegue a obtener una titulación en enseñanza secundaria superior, habrá que incorporar en el bachillerato más contenidos científicos y tecnológicos en todas las ramas del saber, con una mayor conexión con la realidad del mundo profesional. Esta reforma deberá producirse no sólo con la finalidad de dotar a las personas de unas bases de aprendizaje más sólidas para afrontar las innovaciones productivas, sino también para motivar al conjunto de una generación con intereses muy diversos, en unos años de maduración adolescente en los que hay que plantear claramente el futuro profesional.

No obstante, el entrenamiento de las competencias deberá realizarse con una mayor interrelación con el mundo productivo y de forma más cercana a las situaciones reales de trabajo, ya en una perspectiva de formación a lo largo de la vida y de constante actualización. Por lo tanto, la formación profesional experimentará una doble tensión centrípeta: por una parte existirá una tendencia a la integración de contenidos básicos de carácter profesional en las enseñanzas generales y, por otra, una mayor aproximación a una formación continua de tipo ocupacional.

La forma que emplee cada sistema para encontrar el equilibrio entre estas dos tensiones (enseñanza de competencias genéricas para abordar la innovación y la de competencias próximas al mundo productivo) configurará la fisonomía del sistema de formación. De hecho, actualmente, para muchas profesiones, sobre todo de los sectores de servicios, se genera la cualificación a partir de

una formación general de secundaria superior más una formación más específica de carácter ocupacional.

La segunda cuestión que introducirá cambios en los sistemas es la **concepción de los centros de formación**. El desarrollo práctico del concepto de la formación a lo largo de la vida comportará una nueva configuración de los centros y de la acción formativa. De unos espacios que, de forma más o menos rígida, ofrecen unos cursos especializados para grupos de edad, y donde los alumnos reciben presencialmente las enseñanzas teóricas o prácticas de los profesores, habrá que pasar a unos espacios abiertos, muy próximos territorialmente a toda la población, basados en una oferta muy flexible a la carta, en la que cada participante construye su itinerario formativo a partir de la combinación de los recursos formativos de todo tipo que le ofrece el centro.

El centro será concebido como un espacio de recursos formativos. Gran parte de estos recursos ni siquiera estarán presentes físicamente en el mismo centro, sino que podrán estar en la red digital, y consistirán más bien en la orientación y en el apoyo para ordenar y consolidar procesos de aprendizaje. En el momento en que la mayor parte de la información necesaria para el aprendizaje se encuentre «en línea», el interés de los individuos por la formación presencial se centrará en los contenidos que no pueden encontrar en la red.

Las personas tendrían que encontrar en estos nuevos centros, entre otras cosas, unos espacios de entrenamiento de competencias, una oferta de orientación tutelada y ayuda para los aprendizajes. Asimismo, los centros deberían contar con medios para que los alumnos puedan diagnosticar el estado de sus competencias, además de recursos de aprendizaje y oportunidades para conectar con empresas en las que se pueda aprender *in situ*, o bien para participar en programas de intercambio internacional.

Obviamente, un centro de estas características comporta unas nuevas necesidades y novedades: una nueva forma de gestión, una función nueva por parte del profesorado (que deberá ser asumida mediante una formación adecuada), la transformación de las características físicas y espaciales del centro, mayores capacidades de conexión con recursos internos y externos de formación y una visibilidad mayor en el entorno, que fortalezca las relaciones del centro con las empresas del territorio.

Es decir, serán necesarios unos centros conocidos y reconocidos por toda la población de un territorio a los que se acceda con la normalidad y la facilidad que se accede, por ejemplo, a la biblioteca del barrio. Participar en la formación tendría que ser tan sencillo como ir al teatro o entrar en una galería comercial para comprar un bien de equipo. De hecho, seguramente los individuos tendrán que visitar los centros de formación con mayor frecuencia que un concesionario de automóviles o una tienda de electrodomésticos. El grado de difusión y conocimiento por parte de la población sobre las características de la oferta formativa del centro tendría que ser similar a la que ahora se tiene de otro tipo de productos.

La tercera cuestión que hay que plantear está relacionada con el **reconocimiento de las competencias**. Si se quiere generalizar la participación en actividades formativas entre toda la población adulta y de forma reiterada, los sistemas de reconocimiento, validación y acreditación de los aprendizajes de los individuos, ya sean los realizados en los centros o por cualquier otra vía de aprendizaje, tienen que ser simples, ágiles, fiables y legitimados. Como se ha visto en capítulos anteriores, se empieza a avanzar en esta dirección, pero todavía falta mucho para conseguir efectividad en los dispositivos existentes. Sin un mecanismo de estas características difícilmente se llegará a la mayoría de la población.

La cuarta cuestión está relacionada con la **equidad en el acceso a la formación**. Hay que preguntarse qué pasará con la población que no acceda a unos mínimos de educación y formación socialmente establecidos, o con aquellos que no estén lo bastante motivados o no puedan actualizar constantemente sus capacidades. Tal como se ha visto, estos colectivos pueden tener un sitio en la sociedad del conocimiento en todas aquellas ocupaciones de escasa cualificación, pero quedarán privados de toda posibilidad de promoción y mejora económica y social. De esta forma se cronificarán unas desigualdades que pueden poner en peligro los niveles de cohesión del modelo social europeo. La formación puede constituir un factor de discriminación, y la exclusión cultural y del conocimiento puede llegar a ser más dura que la exclusión económica.

Las sociedades que aspiren a niveles elevados de cohesión social tendrán que buscar fórmulas imaginativas y nuevas a fin de que el ejercicio de ocupaciones poco cualificadas no se convierta en una fuente de exclusión social. La transitoriedad en estas ocupaciones, mientras que a través de la formación puede

accederse a cualificaciones más elevadas que favorecen la promoción social, constituye una estrategia de futuro plausible, pero requeriría transformaciones en profundidad en muchos ámbitos sociales.

La quinta cuestión que hay que plantear, relacionada con la anterior, es la posible **distancia entre las aspiraciones de los individuos, después de realizar fuertes inversiones en educación, y la realidad de la oferta de cualificación del mercado de trabajo**. La persistencia de ocupaciones poco cualificadas en la sociedad del conocimiento y el incremento de las exigencias de cualificación para un mayor número de población provocará subempleo y frustraciones que restarán atractivo a la generalización de la formación postobligatoria.

Esto significa que difícilmente se conseguirán incrementos sustanciales de la participación en la formación por parte de la población, sobre todo en los países que ya tienen niveles elevados de cualificación, sin que la sociedad del conocimiento plantee cómo organizar socialmente mecanismos de distribución y asignación de los individuos en ocupaciones simples y poco cualificadas que no comporten factores de estigmatización social.

El acceso de la población inmigrante a la formación plantea una sexta cuestión, igualmente relacionada con las anteriores. El gran peligro que entrañan las sociedades del conocimiento, tal como se conocen hoy en día, es que la población inmigrante quede atrapada en las posiciones sociales más desfavorables y que la formación sea un factor discriminador. Este escenario sería el más conflictivo, al añadir a los factores de desigualdad aspectos étnicos, tal como ya se ha podido observar en diversos países y ciudades europeas. El acceso de los inmigrantes a la formación es una condición para preservar niveles elevados de cohesión social. Por este motivo, no es suficiente con ofrecer plazas para todo el mundo, sino que hay que eliminar también las barreras culturales que dificultan la incorporación masiva de los inmigrantes a la formación.

La séptima y última cuestión está relacionada con la función de las empresas con respecto a la formación. La concepción del trabajo como factor de adquisición y entrenamiento de las competencias exige introducir una nueva dimensión en los criterios de la organización del trabajo que aporte una visión diferente de cómo se tiene que organizar la formación en la empresa, hasta hoy todavía muy dominada por la tradición de la organización escolar. Si, por otra parte, el entrenamiento de las competencias requiere espacios en situación

real de trabajo, la empresa se convierte en una pieza clave de los sistemas de formación en el futuro de la sociedad del conocimiento. La búsqueda de fórmulas para motivar e incentivar la función formativa de las empresas y su mayor implicación en los sistemas de formación constituirá una tarea que presenta un gran margen de recorrido.

Estas cuestiones que, como se ha visto, son inherentes a los mismos sistemas formativos y en algunos casos afectan a la organización social, especialmente la relacionada con el mercado de trabajo, se irán planteando a medida que se consoliden las adaptaciones de los sistemas formativos a las nuevas necesidades de la sociedad del conocimiento.

La perspectiva de la formación a lo largo de la vida constituye el modelo que orienta la evolución de los sistemas formativos, cuya consolidación abre nuevos retos de futuro en la consecución de una formación permanente y de calidad para todo el mundo, adaptada a las nuevas necesidades de los individuos y de las empresas. Para que la formación, en el marco de la sociedad del conocimiento, siga constituyendo uno de los principales motores de la promoción social de los individuos y una de las vías más importantes para distribuir posiciones en la sociedad, será necesaria también su articulación en el mercado de trabajo y en los sistemas de relaciones laborales.

Conclusiones

A lo largo del trabajo se han presentado los elementos que conforman el sistema de formación profesional español y se han tratado los principales temas que afectan al funcionamiento del sistema y los retos de evolución futura. Además, se ha aportado una visión histórica sobre el desarrollo a lo largo del tiempo de los principales conceptos de formación profesional y cualificación para poder entender mejor su significado actual.

Ahora, en el presente y último capítulo, se ofrece una síntesis de las principales conclusiones que se pueden extraer de toda la información tratada y de los análisis que se han llevado a cabo. De estas conclusiones se pueden deducir una serie de propuestas, algunas avanzadas ya en capítulos anteriores, con el fin de impulsar un mejor funcionamiento del sistema y, sobre todo, para orientar su evolución hacia la superación de los retos de futuro que tiene planteados.

Así, y sin ánimo de ser exhaustivos, de acuerdo con los argumentos expuestos en los diferentes capítulos del libro, se pueden identificar en el sistema de formación profesional una serie de características positivas, pero también algunas debilidades y aspectos que es preciso mejorar.

Entre los **puntos fuertes** del sistema de formación profesional encontramos los siguientes:

- La arquitectura básica del sistema de formación profesional está bien asentada y presenta un grado de coherencia interna elevada, si bien algunos de sus elementos más concretos están desarrollados de manera desigual.
- La formación profesional inicial es un subsistema de estructura simple, basado en una concepción moderna. Dicha concepción entiende la formación profesional como la vía de especialización profesional para todos

los jóvenes que salen del sistema educativo, antes de su incorporación al mercado de trabajo. A partir del impulso modernizador de la LOGSE se consiguió que el sistema de formación profesional superase la tradicional concepción de vía secundaria de formación para las clases trabajadoras. Esto se ha logrado a partir de que:

- El acceso a la formación profesional requiere la obtención previa del Graduado en Educación Secundaria Obligatoria (ESO), cosa que supone un nivel mínimo de entrada.
- La formación profesional cuenta con prácticas en empresa como contenido obligatorio (sobre un 25% del tiempo de enseñanza). Este hecho ha contribuido a mejorar la relación entre centros de formación y empresas, y a facilitar la inserción laboral de los jóvenes titulados en formación profesional.
- La formación profesional inicial, estructurada en ciclos formativos de grado medio y superior, contaba prácticamente con 450.000 alumnos en el año 2006. Esta cifra es muy reducida y deja claro los esfuerzos que hay que hacer para incrementar el número de jóvenes cualificados que se incorporan al mercado de trabajo en este nivel educativo.
- Un número más importante de jóvenes, además, accede a los ciclos superiores de formación profesional, una parte de ellos continúan sus estudios hasta la universidad. En el curso 2004-2005, el 8,3% de los estudiantes matriculados en la universidad procedían de estos ciclos superiores de formación profesional.
- En los últimos años se ha producido una mayor incorporación de mujeres en la formación profesional inicial. Si en el curso 2000-2001 el 46% de los estudiantes matriculados eran mujeres, este porcentaje se elevó al 49% en el curso 2006-2007. La presencia femenina resulta aun mayor en niveles superiores. En el curso 2007-2008 existía una mayor presencia de mujeres en los ciclos formativos superiores (51%, con lo que incluso superan a los hombres) que en los ciclos formativos medios (46%).
- El subsistema de formación para la ocupación –aunque apareció de manera tardía y muy ligada a la entrada en la Comunidad Económica Europea y el acceso a sus fondos– ha evolucionado de manera muy rápida y hoy es homologable a los modelos europeos. En este tiempo se ha extendido el

valor de la formación entre las empresas y los trabajadores, tanto ocupados como desempleados.

- La formación para la ocupación llega a un importantísimo número de individuos. De acuerdo con datos del año 2006, al menos 3.250.000 personas se formaron en programas de formación para la ocupación –que engloba las antes denominadas formación ocupacional (para trabajadores desempleados) y formación continua (para trabajadores empleados)–. Resulta especialmente destacable el volumen de trabajadores empleados que han pasado por cursos de formación; este número alcanza casi los 3.000.000 en el año 2006.
- Una característica propia de nuestro país es que, en los programas de formación para la ocupación para trabajadores empleados, juegan un importante papel los agentes sociales, empresarios y sindicatos. Estos agentes participan y se implican directamente en la gestión, provisión y organización de la formación ofertada, lo que ha posibilitado un espacio de acuerdo y diálogo social en torno a la formación que se ha extendido también a la colaboración en otras cuestiones.

Por el contrario, en el estudio también se han señalado algunos **puntos débiles** y aspectos que es preciso mejorar, entre los que destacan los siguientes:

- Algunas de las características de la educación y el mercado laboral en España suponen retos especialmente difíciles para la formación profesional. Estas características dificultan disponer de una formación profesional inicial de una dimensión capaz de producir un número suficiente de trabajadores con los niveles de cualificación requeridos por el mercado de trabajo. Entre estas características cabe mencionar las siguientes:
 - España tiene uno de los peores indicadores de abandono prematuro del sistema educativo. En 2007, el 31% de los jóvenes entre 18 y 24 años no había conseguido obtener el Graduado de la ESO ni continuaba estudiando, cuando en el conjunto de la Unión Europea ese porcentaje sólo llegaba al 14,8%. Esto priva a la formación profesional inicial de un importante contingente de posibles candidatos para acceder a ella, a la vez que implica que durante años miles de jóvenes han abandonado el sistema educativo (muchas veces tras más de diez años de escola-

rización), sin ninguna cualificación ni preparación para el mercado de trabajo.

– En España, en comparación con otros países de la Unión Europea y de la OCDE, los jóvenes todavía siguen escogiendo, en proporción, más la vía del bachillerato que la de la formación profesional. De acuerdo con datos de 2006, mientras en España el 57,5% de los jóvenes se inclinaba por el bachillerato frente a un 42,5% que accedía a ciclos formativos, en la Unión Europea esta proporción era del 46,7% frente a un 47,6%.

– El mercado de trabajo en España se caracteriza por unas altas tasas históricas de desempleo, cambios bruscos de ciclo económico y ciertas carencias en cuanto a la cualificación de los trabajadores. En concreto, mientras que en Europa, como promedio, el 49% de la población ocupada tiene una cualificación profesional intermedia, en España este porcentaje sólo alcanza el 23,1%. En contraste, los niveles bajos de cualificación resultan mucho más numerosos en España (42,4%) que en Europa (23,2%), así como también son ligeramente más numerosos los niveles más altos (34,5% frente a 27,8%).

– La subocupación de la mano de obra cualificada, ya que muchos trabajadores altamente cualificados trabajan en puestos por debajo de su cualificación, o incluso están inactivos o desempleados. El porcentaje de personas en estas situaciones (lo que se podría denominar «tasa de pérdida de talento») llega en Catalunya al 22,7% (y a más del 28% si sólo se considera a las mujeres).

– El escaso número de personas cualificadas en el mercado de trabajo corresponde también a una débil demanda de cualificación por parte de las empresas, con lo cual se ha producido históricamente un proceso de mutua adaptación a la baja entre sistema formativo y sistema productivo. Tradicionalmente las empresas se han acostumbrado a no exigir un alto nivel de especialización en los trabajadores que contratan, sino más bien un determinado nivel de capacidad de aprendizaje. La especialización del trabajador se lleva a cabo en la propia empresa, pero en muchas ocasiones resulta muy específica y poco generalizable, cosa que perjudica la movilidad del trabajador en el mercado de trabajo.

- La integración y articulación entre el subsistema de formación inicial y el de formación para la ocupación es mejorable, en parte debido a factores como los siguientes:
 - Existe una doble dependencia de la formación profesional: mientras que la formación inicial depende del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, la formación para la ocupación lo hace del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Esta dicotomía se reproduce en las comunidades autónomas, en las que las consejerías de educación y de trabajo se dividen el sistema de formación profesional. Esta doble dependencia no ayuda a un desarrollo de la formación desde una perspectiva global, en la que se contemple como un proceso a lo largo de la vida.
 - Esta falta de coordinación entre formación inicial y formación para la ocupación se refleja también en los centros de formación, que, lejos de ser abiertos e integrados, constituyen centros especializados para cada tipo de formación o perfil de alumno y a menudo aislados de su entorno social y laboral. La formación para la ocupación, además, muchas veces se desarrolla en aularios más que en centros de formación propiamente dichos.
- Se echa en falta un marco de coordinación y una programación estratégica consensuada para todo el sistema de formación, un marco que lo dotaría de objetivos claros y que permitiría evaluar su consecución. En la base de esta carencia se encuentra la dificultad de articular un sistema central compatible con la descentralización que supone la transferencia de competencias en esta materia a las autonomías y la falta de consenso entre ambos terrenos administrativos (central y autonómico) sobre algunos aspectos clave, lo que está bloqueando la reforma del sistema. La descentralización tiene implicaciones muy positivas, entre las que destaca su mayor adaptabilidad a mercados de trabajo y circunstancias locales, pero si no existe coordinación se puede llegar a una cierta dispersión del sistema (que corre el peligro de convertirse en 17 sistemas diferentes) y a la duplicidad de instituciones y funciones.
- Las funciones de innovación, observación y evaluación del sistema de formación profesional, claves para asegurar la calidad del sistema, no han acabado de desplegarse en la práctica, pese a estar explicitadas en los textos normativos. En las dificultades de este despliegue juegan un importante

papel las dificultades de coordinación entre los ámbitos central y autonómico que se acaban de mencionar.

- Todavía se aprecia una cierta tendencia a que la formación se oriente a la transmisión de conocimientos (muchas veces teóricos) y no tanto al entrenamiento de destrezas, habilidades y actitudes profesionales. Esta característica dificulta la implantación de una formación basada en competencias.
- España tiene poco peso en la elaboración de las orientaciones formativas que se elaboran desde la Unión Europea. En este sentido tampoco está resuelta la cuestión de cómo hacer participar a las comunidades autónomas (que realmente tienen la mayoría de competencias prácticas en la formación profesional) en los asuntos europeos.
- La inclusión de la formación profesional inicial en Institutos de Educación Secundaria presenta algunas consecuencias negativas. Entre ellas, cabe citar una cierta disolución y pérdida de identidad de estos estudios en el seno de centros de formación en los que ha dominado una dinámica educativa de enseñanza general (no especializada), con una gestión rígida y poco adaptada al entorno y a las necesidades de los mercados de trabajo locales. En muchos de estos centros, además, los recursos materiales, aunque aceptables, no son los más modernos y el profesorado presenta carencias formativas y de experiencia profesional en los contenidos que imparte.
- Aunque las prácticas en empresa forman parte del currículum de los ciclos formativos medios y superiores, la calidad de estas prácticas y su integración en el resto del currículum del ciclo, especialmente cuando se desarrollan en pequeñas empresas o tejidos productivos poco desarrollados, están todavía muy por debajo de lo deseable.
- Aunque la presencia de las mujeres en la formación profesional inicial es cada vez mayor, ésta se concentra mucho en familias profesionales concretas. Tres de estas familias (sanidad, administración e imagen) agrupan el 74% de las alumnas que cursan ciclos formativos de grado medio. Esta diferenciación por sexos en la formación es mayor que la que se observa en el mercado de trabajo.
- La implantación de la formación profesional inicial como opción atractiva tras los estudios secundarios resulta demasiado diversa entre las distintas comunidades autónomas.

- Los programas formativos para trabajadores empleados, aunque llegan a muchas empresas, lo hacen de manera desequilibrada en función de su tamaño. Mientras que en las empresas de menos de 10 trabajadores las tasas de acceso a estos programas no llegan ni al 8%, entre las de más de 500 trabajadores esa tasa supera el 75%.
- Las empresas no suelen gastar todo el crédito disponible para acciones formativas. Las empresas medianas acostumbran a disponer del 50% de ese crédito, mientras que en las grandes el porcentaje llega al 66%. Esto implica que, pese a su crecimiento en los últimos años, todavía queda mucho por hacer en cuanto a la promoción de la inversión en formación por parte de las empresas.
- La opción de utilizar el trabajo como elemento formativo, muy extendida en países vecinos y que se encuentra en la base de los programas de alternancia, no acaba de cuajar en nuestro país. Los programas existentes de este tipo (escuelas-taller, casas de oficios, talleres de ocupación, contratos de formación) están poco extendidos, y llegaron en el año 2006 a no más de 60.000 o 70.000 personas.

En resumen, estos puntos débiles se pueden sintetizar en tres grandes aspectos clave que es necesario mejorar:

- La mutua adaptación, con resultados negativos, de una baja exigencia de cualificación por parte del sistema productivo y de la poca especialización de la oferta formativa.
- La escasa dimensión de la formación inicial, que no llega a cubrir las necesidades del sistema productivo, como consecuencia básicamente del bajo rendimiento de las enseñanzas obligatorias.
- La articulación entre el ámbito estatal y el autonómico, que debilita los mecanismos de coordinación y gobernanza del conjunto del sistema. La resolución puede comportar la introducción de cambios en algunos de sus elementos.

El sistema se encuentra en una situación de transición con una doble dinámica. Por una parte, muestra la evolución hacia la constitución de sistemas territoriales de ámbito autonómico que tienden a formularse como sistemas propios,

y por otra parte, tiende hacia la adaptación de un sistema abierto a lo largo de la vida de las personas.

La rapidez de las transformaciones del sistema, que no ha consolidado su configuración actual hasta hace muy pocos años, conlleva que todavía se estén ultimando elementos estructurales que obedecen a lógicas de superación de deficiencias del pasado y que restan energías para enfocar la superación de los retos del futuro. Esta deficiencia puede ser considerada al mismo tiempo como una oportunidad para abordar las reformas pendientes desde una dimensión de futuro, introduciendo los elementos más avanzados que se adaptan a la nueva situación.

El avance hacia una sociedad del conocimiento supone cambios rápidos que exigen concentrar todos los esfuerzos en las profundas adaptaciones que requieren los sistemas de formación con el fin de generalizar el acceso a la formación a lo largo de la vida. Un acceso que permita adquirir unos aprendizajes de calidad que se correspondan a la necesidad de cada persona.

A partir de aquí se comentarán algunas propuestas que, a la luz de los argumentos expuestos en el texto, pueden contribuir a la mejora del sistema de formación profesional en este contexto de cambio, aprovechando sus puntos fuertes y tratando de solucionar o abordar los puntos débiles identificados. Se han agrupado las propuestas en cuatro grandes bloques: las dirigidas a mejorar el nivel de cualificación en el mercado de trabajo, las tendentes a potenciar la formación en la sociedad del conocimiento, las relacionadas con la mejora de la gobernanza del sistema y, por último, las que se derivan de la consecución de un nuevo acuerdo global para la formación y la cualificación.

Por una cualificación más elevada en el mercado de trabajo

En la relación entre el sistema de formación y el mundo productivo se pueden considerar diversas iniciativas que tiendan a acercarlos.

A lo largo del presente estudio se ha llegado a la conclusión de la existencia de una espiral negativa entre una baja exigencia de cualificación por parte de las empresas y una reducida oferta formativa, sobre todo en la formación inicial, que se retroalimentan mutuamente.

En la perspectiva de la sociedad del conocimiento, se espera que se produzca una demanda mayor de personal cualificado, sin que desaparezcan las necesidades de personal poco cualificado. En este contexto, parece aconsejable que el círculo vicioso se rompa para las dos partes, con el impulso de una demanda más elevada de personal cualificado por parte de las empresas y la creación de una oferta más amplia de formación.

Diversas iniciativas facilitarían una relación más estrecha entre el sistema de formación y las empresas, con la ampliación de la oferta formativa y el incremento de la cualificación de los trabajadores:

a) Una condición previa sería conseguir un mejor rendimiento de la enseñanza secundaria obligatoria, para que un mayor número de jóvenes pueda acceder a los ciclos de formación profesional de grado medio. Mientras este objetivo prioritario no se consiga, la actual regulación de los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI) permite ofrecer una segunda oportunidad a los jóvenes que no obtienen la graduación de la ESO. La integración de los diferentes programas de garantía social y de alternancia en el ámbito de las políticas activas de ocupación, como las escuelas-taller, las casas de oficios y los talleres de ocupación, en un único PCPI, suficientemente flexible para dar cabida a diferentes tipologías de jóvenes, significaría un gran avance.

b) La promoción de la alternancia entre la escuela y el trabajo como estrategia formativa facilitaría la relación entre formación y mundo laboral. El alargamiento de las prácticas en el puesto de trabajo y su extensión a la formación ocupacional, o la implementación en el ámbito estatal de la experiencia vasca de los contratos entre empresas y estudiantes de la formación inicial son dos posibles medidas que hay que considerar atentamente.

c) Acercar y abrir más los centros a las empresas es la condición necesaria para que las medidas anteriores tengan un impacto real en el día a día. Para conseguir este objetivo, es necesario reflexionar sobre la situación de la formación profesional en el seno de los IES. En el texto⁽¹⁾ se ha argumentado la necesidad de ofrecer una mayor identidad y autonomía a los centros de formación profesional, y se han presentado diversas opciones, ya sea por niveles de enseñanza secundaria o bien mediante la creación de unos centros propios para la formación profesional. Una reforma de estas características facilitaría

(1) Véanse páginas 54 y siguientes.

la adaptación de los centros a su entorno con una concepción más integral de toda la oferta formativa, tanto inicial como continua. La creación de campus locales de formación con una participación activa por parte de las administraciones locales facilitaría la coordinación necesaria de toda la oferta en el ámbito territorial, hoy muy dispersa.

d) Un mayor compromiso de los agentes sociales para promover la formación dentro de la empresa y en el ámbito sectorial con el objetivo de aumentar el volumen de formación y créditos puestos a disposición de las empresas tendría un efecto inmediato en la cualificación de la población activa. Por otra parte, este compromiso se tendría que ampliar para fomentar la mejora del acceso a la formación de los sectores con más dificultades de cualificación dentro de las empresas. Entre los colectivos prioritarios habría que incluir también a la población inmigrante.

e) El desarrollo definitivo de un sistema de reconocimiento de la experiencia profesional supondría un incentivo para facilitar el acceso a la formación a todos los colectivos que no han seguido un proceso formal de formación, completando así su calificación.

Por un nuevo impulso para potenciar la formación en la sociedad del conocimiento

En el texto se ha argumentado que el avance hacia la sociedad del conocimiento exige que un mayor número de personas obtengan niveles más elevados de cualificación. Para conseguir este objetivo, es necesario que los sistemas de formación se adapten a las nuevas demandas sociales. No se trata sólo de un aspecto cuantitativo de mayor formación para más personas, sino también de cambios cualitativos en la formación impartida, tanto en lo que respecta al fondo como a la forma.

La renovación del sistema de formación requiere compromisos claros y cuantificables sobre los niveles de cualificación de la población adulta, con una mejora de la equidad en el acceso a la formación por parte de los territorios y de los colectivos con un menor desarrollo del sistema de formación.

Para llegar a las metas que se fijen, será necesario flexibilizar todo el sistema con el fin de facilitar el acceso y la circulación dentro del mismo sistema,

entre subsistemas y niveles. La utilización de la política fiscal podría ser un instrumento para facilitar e incentivar la inversión en formación por parte de la población.

El acceso de la población a la formación sería más fácil si los centros de formación estuvieran más abiertos a su entorno, con potentes dispositivos de orientación dirigidos a la población joven y adulta, y con ofertas coordinadas en el territorio e integradas entre los diferentes subsistemas. Estos centros tendrían que tener unos equipamientos actualizados y especializados en las diversas familias profesionales, con una oferta modular que reconociera las competencias adquiridas por otras vías.

Una renovación de la función docente, que incida menos en la transmisión de aprendizajes y más en la orientación, el acompañamiento y el entrenamiento de capacidades de aprendizajes para un público amplio, permitiría dar un salto en la concepción de la formación a lo largo de la vida. La formación de los docentes y su reciclaje se convierten en una cuestión prioritaria para actualizar sus conocimientos y adaptarlos a la nueva dimensión formativa.

La potenciación del uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación y el desarrollo del *e-learning* son requisitos necesarios para implantar los nuevos conceptos de la formación.

Por una mejor gobernanza del sistema de formación

En el nivel más genérico de la gobernanza del sistema se han detectado diversos elementos que hay que considerar:

a) En primer lugar, una falta de definición de objetivos evaluables y operativos que orienten la actuación de los diferentes actores, tanto estatales como autonómicos y locales implicados en el sistema. Si las comunidades autónomas se dotan de planes autonómicos de formación profesional, con más razón parece necesario que un instrumento de estas características también se establezca en el ámbito estatal. En este sentido, haría falta la formulación de un tercer plan nacional de formación profesional que diera continuidad a la tarea realizada hasta ahora por el Consejo General de la Formación Profesional.

En la misma dirección, potenciar las funciones del Consejo General, no sólo como órgano consultivo del Gobierno sino también como verdadero espacio

de coordinación y de consenso entre todas las partes implicadas, podría contribuir a compensar la falta de unos órganos globales de dirección de todo el sistema. El Consejo podría actuar como «senado» de la formación profesional, como órgano máximo de gobierno del sistema, liderando su transformación en la evolución hacia la sociedad del conocimiento.

b) En segundo lugar, la articulación entre el ámbito estatal y el autonómico, y la relación de ambos con los agentes económicos y sociales (empresarios y trabajadores) seguramente constituye el elemento más crítico de la situación actual del sistema. La falta de consenso entre estos actores clave está bloqueando y retrasando la capacidad de adaptación del sistema a las nuevas exigencias de futuro. Parece, pues, necesario y urgente llegar a un acuerdo que supere el bloqueo actual y que, a partir de unos objetivos compartidos, se acabe de definir la estructura y el funcionamiento del sistema, y especialmente el papel de cada uno de ellos. Este consenso podría tomar la forma de un gran acuerdo sobre la formación entre los cuatro actores clave.

Además de un acuerdo de este tipo, habría que desarrollar instrumentos que regulen de forma más estable las relaciones entre la administración central y las administraciones autonómicas en materia de formación, descargando de esta función a las conferencias sectoriales. Por ejemplo, la utilización de instrumentos similares a los contratos programa permitirían agilizar y simplificar los actuales mecanismos de coordinación, seguimiento y control entre las administraciones públicas. Estos contratos podrían regular compromisos de actividad, resultados y financiación en relación con los objetivos marcados en los respectivos planes de formación de la administración central y de cada una de las administraciones autonómicas.

c) En tercer lugar, y relacionado con el punto anterior, se han identificado duplicaciones y solapamientos entre organismos que desempeñan un papel coordinador y gestor de partes del sistema en el ámbito estatal o autonómico. La actual integración de los subsistemas de formación continua y de formación ocupacional en un solo subsistema de formación para la ocupación requiere replantear las funciones que la Fundación Tripartita y el INEM han estado realizando en el esquema anterior para adaptarlos a la nueva situación. O bien el INEM absorbe la Fundación Tripartita y se transforma en un organismo cuatripartito, o bien se refuerza la Fundación Tripartita como la agencia cuatripartita para gestionar toda la formación para la ocupación en el ámbito estatal.

En cualquier caso, mantener la división entre la gestión estatal de la antigua formación ocupacional y de la continua ha perdido su sentido después del Real Decreto de integración. Esta división se convertirá en un freno para consolidar la aplicación real de la integración entre los dos antiguos subsistemas, además de mantener toda una serie de tics burocráticos y de ineficiencias que habría que superar.

Este mismo planteamiento es aplicable a las comunidades autónomas, que se han dotado de órganos diferenciados para gestionar los antiguos subsistemas. En este ámbito todavía es más clara la necesidad de fusionar los diferentes instrumentos de gestión que existen.

d) En cuarto lugar, en el contexto de la reformulación de los órganos de gestión del subsistema de formación para la ocupación, habría que debatir sobre la nueva función que deberían desempeñar los órganos estatales en relación con los existentes en cada comunidad autónoma. Habría que superar la herencia del pasado correspondiente a un sistema desconcentrado para pasar a una visión más actualizada de un sistema descentralizado. Por lo tanto, la función de seguimiento y control de los organismos estatales debería reubicarse en una línea de liderazgo de organismos autónomos en la toma de decisión, pero que comparten objetivos en un marco legislativo de competencias y funciones claro y asumido por todas las partes.

Organismos como el INEM, la Fundación Tripartita, el mismo Consejo General de la Formación Profesional o el INCUAL tendrían que ser reformados para establecer un nuevo tipo de relación con los servicios autonómicos de ocupación, los consejos autonómicos de formación profesional, los consorcios para la formación continua y otros organismos similares o los institutos autonómicos de cualificaciones.

e) En quinto lugar, se constata un escaso desarrollo de funciones complementarias importantes del sistema, necesarias para abordar los retos de futuro, como por ejemplo las funciones de orientación, innovación, calidad, evaluación y observación.

Urge la clarificación de quién debería organizar la función de observación dentro del sistema y cómo debería efectuarse esta organización. Ya sea desde el INEM o desde el INCUAL, y con una articulación en red con los observatorios autonómicos, habría que potenciar la capacidad de suministrar a todos los

actores del sistema, en sus respectivos ámbitos, la información necesaria para que puedan tomar decisiones basadas en informaciones contrastadas.

La función de calidad y de innovación, o bien se deja en manos de las comunidades autónomas mediante un acuerdo sobre la coordinación de su desarrollo, o bien se crea una entidad que asuma esta función con la participación de las comunidades autónomas y el resto de actores implicados. La capacidad de avanzar hacia la mejora de la calidad y el impulso de la innovación no puede depender de la autorregulación del mismo sistema. Ambas funciones requieren un plan, un impulsor y un supervisor activo.

No es necesario crear organismos nuevos para cada una de las funciones complementarias del sistema, pero sí es necesario que cada una de ellas esté claramente definida y organizada. La función de evaluación podría ser asumida por organismos que se ocupan de otras funciones, como el de la calidad y la innovación o el de la observación, o bien se podría incluir como plan de acción dentro de los organismos de evaluación más generales, ya sea del sistema educativo o de las políticas públicas. No obstante, lo que es necesario es que haya un plan sistemático de evaluación de todo el sistema, que todavía está pendiente de desarrollar.

Finalmente, y no porque sea la función menos importante, habría que promover con más decisión la función de orientación con el fin de mejorar la transparencia de todo el sistema. La complejidad del sistema y la multiplicidad de actores no aconsejan un único dispositivo de orientación, pero sí habría que velar por que la orientación se contemplase y asegurase a través de los diferentes ámbitos del sistema.

f) En sexto lugar, habría que reubicar los programas y las actividades europeas para conseguir una mejor integración en el conjunto del sistema, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, y aprovechar mejor sus potencialidades para complementar los recursos propios. Por otra parte, en la nueva perspectiva financiera de contribución positiva neta de España a la Unión Europea, se tendría que desplegar una presencia más activa y propositiva en el ámbito de la formación y en los organismos de formación europeos.

Todos estos elementos referidos a la gobernanza general del sistema apuntan a un mismo hecho: el desarrollo que ha adquirido el sistema de formación en España exige un rediseño de las instituciones generales de su gobierno, tanto

en el ámbito estatal como en el autonómico y en la relación entre estos. El reforzamiento institucional del sistema contribuiría a una mayor fluidez en su funcionamiento, pero sobre todo lo situaría en una mejor posición para afrontar las transformaciones que habrá que llevar a cabo con el fin de adaptarlo a las nuevas exigencias de la sociedad del conocimiento.

El volumen y la complejidad que va adquiriendo el sistema pone sobre la mesa una iniciativa, hasta ahora comentada en círculos reducidos de especialistas (De Asis y Rueda, 2003). Se trata de la conveniencia de crear un órgano político unificado de gobierno y administración de todo el sistema, ya sea una secretaría de Estado de formación u otro órgano similar. Una iniciativa de estas características contribuiría a visualizar la importancia de la formación y su papel clave en el camino hacia la sociedad del conocimiento, y facilitaría la coordinación y gobernanza de todo el sistema. En teoría, el hecho de no tener que asumir muchas responsabilidades de gestión en el ámbito estatal tendría que facilitar la creación de esta secretaría de Estado o un órgano similar que unificara en un sola instancia las competencias sobre formación, hoy distribuidas entre diversos ministerios, y que trabajase en estrecha colaboración con los ministerios de educación y de trabajo para asumir la regulación del sistema de formación en su conjunto.

En el ámbito autonómico también quedaría justificada la propuesta para la creación de una única agencia que asumiera la gestión de toda la formación, sobre todo teniendo en cuenta la complementariedad de los recursos de cada uno de los dos departamentos normalmente implicados. Los departamentos de educación disponen de los equipamientos y los recursos materiales destinados a la formación inicial que los departamentos de trabajo no tienen para la formación para la ocupación, y viceversa. Y también, los departamentos de trabajo disponen de los recursos financieros para distribuir destinados a la formación para la ocupación, que permitirían reutilizar los equipamientos asignados a los departamentos de educación en beneficio de todo el sistema.

Por un nuevo acuerdo sobre la formación y la calificación

Durante el texto se ha insistido en varias ocasiones en la ausencia de un consenso suficiente entre agentes sociales y administraciones públicas, tanto es-

tatales como autonómicas, para acabar de completar la actual arquitectura del moderno sistema de formación descentralizado.

Urge, pues, la adopción de un acuerdo coherente que impulse una nueva etapa de evolución del sistema de formación para afrontar los retos de la formación en la sociedad del conocimiento, ya que el modelo actual ya ha dado todo lo que podía dar de sí. Este acuerdo debería abordar la mejora tanto de la organización del sistema como de su capacidad para proveer mano de obra cualificada y generar una demanda más elevada y atractiva de cualificación por parte del mundo laboral, tanto privado como público.

La implicación de los cuatro grandes actores del sistema español (los sindicatos, las organizaciones empresariales, las administraciones estatales y las administraciones autonómicas) es una condición necesaria para asegurar su impacto efectivo. Sería necesario movilizar a toda la sociedad y al resto de los actores implicados en el sistema formativo en torno a un acuerdo o pacto de este tipo. Superar las dificultades del mismo sistema y orientarlo hacia el futuro es una tarea que requiere la participación y la adhesión de toda la sociedad, que será finalmente la principal beneficiaria de sus frutos.

Tanto la sociedad como la economía española tienen mucho que ganar con una reforma de estas características del sistema de formación que pretenda impulsar una economía más competitiva y que sea capaz de ofrecer ocupación de calidad y cualificada a la gran mayoría de la población. La estructura actual del sistema de formación es sólida y constituye un buen trampolín para situar la formación como factor prioritario de las transformaciones sociales y económicas en curso. En manos de los actores está tomar la iniciativa.

Bibliografía

- ALTMANN, N.; BINKELMANN, P.; DÜLL K. y STÜK, H. (1982): *Grenzen neuer Arbeitsformen*. Francfort-Nueva York.
- ANECA (2007): *Encuesta REFLEX. El profesional flexible en la sociedad del conocimiento*. ANECA, Madrid.
- ARGYRIS, C. (1992): *On organizational Learning. Blackwell business*. Cambridge, Massachussets.
- BAUDRILLARD, J.; HABERMANS, J.; SAID, E. *et al.* (2000): *La postmodernidad*. Kairós, Barcelona.
- BÉDUWÉ, C. y PLANAS, J. (2003): *Expansión educativa y mercado de trabajo*. Instituto Nacional de Cualificaciones, Madrid.
- BELL, D. (2006): *El advenimiento de la sociedad post-industrial*. Alianza, Madrid.
- BJORNAVOLD, J. (2000): *Making learning visible: identification, assessment and recognition of non-formal learning in Europe*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo.
- BOYER, R. y DURAND, J. P. (1998): *L'après-fordisme*. 2ª edición, Syros, París.
- BRAVERMANN H. (1974): *Labour and Monopoly Capital: The Degradation of Work in the Twentieth Century*. Monthly Review Press, Nueva York.
- BRINKLEY, I. (2006): *Defining the knowledge economy*. The Work Foundation, Londres.
- BROWN, P.; GREEN, A. y LAUDER, H. (2001): *High Skills: globalisation, competitiveness and skill formation*. OUP.
- BRUNO, S. (1991): «Nuevas estrategias educativas para moldear nuestro futuro». *Revista de Formación Profesional*, núm. 2, Tesalónica, CEDEFOP.
- CASTELLS, M. (1999): *La sociedad red*. Alianza Editorial, Madrid.
- (2001): *La era de la información*. 3 vol, Siglo XXI, México.

- CEDEFOP (2008): *Future Skill needs in Europe. Medium term forecast, synthesis report*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo.
- CEREQ (2001): «Compétences et enjeux sociaux dans les pays européens». *Formatino et emploi*, núm. 74.
- CES (2005): *El papel de la juventud en el sistema productivo español*. Consejo Económico y Social, Madrid.
- CÍRCULO DE EMPRESARIOS (2007): *Formación profesional: una necesidad para la empresa*. Círculo de Empresarios, Madrid.
- CIREM (2007): *Estudi sobre el desaprofitament de les competències de les dones en el mercat de treball*. Cirem, Barcelona.
- CIREM-ICT (2000): *Economía y trabajo en la sociedad del conocimiento*. CIREM-ICT, Barcelona.
- COLARDYN, D. y BJORNAVOL, J. (2005): *The learning continuity: European inventory on validating non-formal and informal learning. National policies and practices in validating non-formal and informal learning*. CEDEFOP Panorama series, 117. Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo.
- COLL, C. (1986): *Marc curricular per a l'ensenyament obligatori*. Departament d'Ensenyament. Secretaria General, Barcelona.
- (1991): *Psicología y currículum: una aproximación psicosocial a la elaboración del currículum escolar*. Paidós, Barcelona.
- CONSEJO EUROPEO (2004): *Conclusiones del Consejo sobre principios europeos para la determinación y convalidación de la educación no formal e informal*. 9175/04 EDUC 101 SOC 220.
- (2008): *Informe conjunto de situación de 2008 al Consejo y de la Comisión sobre la ejecución del Programa de trabajo «Educación y Formación 2010»*. Bruselas.
- CONSEJO SUPERIOR DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO (2008): *L'avaluació de la formació professional reglada, 2008-2009*. Quaderns d'avaluació, núm. 10, Barcelona.
- COPENHAGEN (2002): *Declaration of the european ministres of vocation education and training and the European Comission, convened in Copenhagen on 29 and 30 november 2002*.
- CROUCH, C.; FINEGOLD, D. y SAKO, M. (2001): *Are skills the Answer? The political economy of skill creation in advanced industrial countries*. Oxford University Press, Nueva York.

- CUADRADO, J. R. y IGLESIAS, C. (2002): *Cambio sectorial y desempleo en España*. Fundación BBVA, Madrid.
- D'IRIBARNE, A. y SILVESTRE, J. J. (1987): «Formation des actifs et compétitivité des entreprises: recherche d'une trajectoire de sortie de crise», *Formation Emploi*, núm. 17.
- D'IRIBARNE, Ph. (2ª ed. 1993): *La logique de l'honneur, Gestion des entreprises et traditions nationales*. Seuil, col. «Points/Essais» (primera edición 1989), París.
- DE ASÍS, F. y RUEDA, A. (2003): *La formación profesional en España*. Documento 2/2003. Fundación Alternativas, Madrid.
- DECISIÓN (1999): *Decisión 1999/382/CE del Consejo Europeo de 26 de abril, por la cual se establece la segunda fase del programa de acción comunitario en materia de formación profesional*.
- (2006): *Decisión 1720/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de noviembre de 2006, por la cual se establece un programa de acción en el ámbito del aprendizaje permanente*.
- DECRETO (2003): *Real Decreto de 1 de agosto 1046/03 por el cual se regula el subsistema de formación profesional continua*. Publicado en el BOE, núm. 219 de 12 de septiembre de 2003.
- (2007): *Real Decreto de 23 de marzo 395/07 por el cual se regula el subsistema de formación profesional para la ocupación*. Publicado en el BOE, núm. 87 de 11 de abril de 2007.
- DESCY, P. (2002): *Formar y aprender para la competencia profesional. Segundo Informe de la Investigación sobre formación profesional en Europa*. CEDEFOP Referente series; 12. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- DRUKER, P. (1969): *The Age of Discontinuity, Gidelines to our Changing Society*. Harper and Row, Nueva York.
- ETEFIL (2005): *Encuesta de Transición Educativo-Formativa e inserción Laboral*. INE, Madrid.
- ETF (2005): *La réforme de l'enseignement et de la formation techniques et professionnel au Moyen-Orient et en Afrique du Nord*. ETF et Banque Mondiale, Turin.
- FINA, L. y TOHARIA, L. (1987): *Las causas del paro en España. Un punto de vista estructural*. Fundación IESA, Madrid.
- FINA, L.; TOHARIA, L.; GARCÍA SERRANO, C. y MAÑÉ, F. (2002): «Cambio ocupacional y necesidades educativas de la economía española». En F. Sáez (coord.), *Formación y empleo*. Fundación Argentaria, 2000, p. 47-154, Madrid.

- FRIEDMANN, G. (1964): *Le travail en miettes*. Gallimard, col. «Idées», París.
- FORCEM (1992): *Acuerdo Tripartito en materia de formación continua de los trabajadores ocupados*. www.fundacióntripartita.org. Madrid.
- (1996): *Acuerdo Tripartito sobre Formación Continua*. Publicado en el BOE, núm. 117 de 16 de mayo de 1997.
- (2001): *Acuerdo Tripartito sobre Formación Continua*. Publicado en el BOE, núm. 40 de 15 de febrero de 2001.
- GARCÍA SERRANO, C.; JIMENO, J. F. y TOHARIA, L. (1995): «La naturaleza del cambio técnico y la evolución del empleo en España, 1977-1993», *Información Comercial Española*, núm. 743, julio 1995, p. 23-44.
- GARRIDO, L. y TOHARIA, L. (1991): «Cambio ocupacional y necesidades de formación en España, 1985-1995», *Economía industrial*, núm. 277, enero-febrero 1991, p. 159-179.
- GREINERT, W-D. (2004): «Los sistemas europeos de formación profesional: algunas reflexiones sobre el contexto teórico de su evolución histórica». *Revista de Formación Profesional*, núm. 32, agosto 2004, Tesalónica, CEDEFOP.
- GUERRERO SERÓN, A. (2005): «La oportunidad del enfoque de competencias y la desigual competencia por las oportunidades laborales y escolares». En VV.AA. (2005): *Competencias, igualdad de oportunidades y eficacia de la formación continua*. Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.
- HOMS, O. (1979): *Tres años de nueva Formación Profesional*. Instituto de Ciencias de la Educación. Universitat Politècnica de Barcelona, Barcelona.
- (1993): «Categorías laborales y cambios en la organización industrial productiva». *Economía y sociología del trabajo*, núm. 21/22.
- (2001): *Structures and mechanisms for information and needs forecast on training, qualifications and employment (the observatory' function)*. European Training Foundation, Turín.
- (2002): *De la cualificación a la competencia: cambio de época y de paradigma*. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- HOMS, O.; KRUSE, W.; ORDOVÁS, R. y PRIES, L. (1987): *Cambios de cualificación en las empresas españolas*. Fundación IESA, Madrid.
- HOMS, O. y MARSAL, F. (1988): *Informe sobre los perfiles profesionales y las necesidades de formación del nivel 3 en el sector textil-confección en España*. CEDEFOP, Berlín.

- HOMS, O.; ROMANÍ, C. y INGLA, A. (1989): *Structure de l'emploi et des qualifications dans les industries de la chimie en Espagne*. CEDEFOP/CIREM, Barcelona.
- IFES (2005): *Situación del aprendizaje a lo largo de la vida en España*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- INCUAL (2008): *Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales*. INCUAL, Madrid.
- KERN, H. y SCHUMANN, M. (1988): *El fin de la división del trabajo. Racionalización en la producción industrial*. Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social, col. «Economía del trabajo» (primera edición 1984), Madrid.
- KRUSE, W.; PAUL KOHL-HOFF, A. y ARGIMÓN, G. (1990): *La política sindical en la transición de los jóvenes de la escuela al trabajo*. Fundación H. Böckler/SFS-CIREM, Barcelona.
- LEY (1986): *Ley 1/1986 de 7 de enero por la cual se crea el Consejo General de la Formación Profesional, modificada por la ley 19/1997 de 7 de junio*.
- LEY GENERAL DE EDUCACIÓN (1970): *Ley General de Educación 14/1970* aprobada el 4 de agosto de 1970. BOE de 6 de agosto de 1970.
- LEY ORGÁNICA (2002): *Ley Orgánica 5/2002 de las Cualificaciones y de la Formación Profesional de 19 de junio*. Publicada en el BOE, núm. 147 de 20 de junio de 2002.
- LIPINSKA, P.; SCHMID, E. y TESSARING, M. (2007): *Zooming in on 2010. Reassessing vocational education and training*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo.
- LOE (2006): *Ley Orgánica de Educación, Ley orgánica 2/2006*, aprobada el 3 de mayo de 2006. BOE, núm. 106 de 4 de mayo de 2006.
- LOGSE (1990): *Ley Orgánica General del Sistema Educativo, Ley orgánica 1/1990*, aprobada el 3 de octubre de 1990. BOE, núm. 238 de 4 de octubre de 1990.
- MASUDA, Y. (1984): *La sociedad informatizada como sociedad post-industrial*. Fundesco-Tecnos, Madrid.
- MARTÍN ARTELES, A. (2005): «Cambios en la organización del trabajo, formación, cualificación y competencias». En VV.AA. (2005): *Competencias, igualdad de oportunidades y eficacia de la formación continua*. Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, Madrid.
- MAZERAN, J. et al. (2007): *La enseñanza superior profesional corta. Un desafío educativo mundial*. Hachette, CIEP, The World Banc, París.

- MARTÍNEZ USARRALDE, M-J. (2002): *Historia de la Formación Profesional en España. De la Ley de 1955 a los Programas Nacionales de Formación Profesional*. Universitat de Valencia, Valencia.
- MEC (1969): *La Educación en España. Bases para una política educativa*. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid.
- MEMORANDUM (2000): *Memorandum de la Comisión de 30 de octubre de 2000 sobre educación y aprendizaje permanente*. SEC (2000) 1832 final.
- MERINO, R. (2005): «Apuntes de historia de la Formación Profesional reglada en España: algunas reflexiones para la situación actual». *Témpora. Revista de historia y sociología de la educación*, núm 8.
- (2006): «¿Dos o tres itinerarios de formación profesional? Balance y situación actual en España». En *Revista Europea de Formación Profesional*, 37, Salónica, CEDEFOP, p. 55-69.
- MAURICE, M.; SELIER, F. y SILVESTRE, J-J. (1982): *Politiques d'éducation et organisation industrielle en France et en Allemagne*. P:U:F:, col. «Sociologies», París.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2008): *Datos y Cifras. Curso Escolar 2008/09*. Madrid.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2008): *Encuesta de Formación Continua. Año 2005*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- MURNANE, R. y LEVI, F. (2004): *The New Division of Labor: How Computers Are Changing the Way We Work*. Princeton University Press and Russell Sage Foundation.
- OCDE (2001): *Definition and selection of Competencies: Theoretical and Conceptual Foundations*, DeSeCo Background Paper.
- (2008): *The future of the Internet economy*. A statistical profile. OCDE, París.
- (2008a): *Education at a glance 2008: OECD Indicators*. OCDE, París.
- OLIVER, J. y RAYMOND, J. L. (2003): *Educación formal y demanda de cualificación de la mano de obra en España: una visión a largo plazo*. Documento de Economía Industrial, núm. 14, Centre d'Economia Industrial, Universitat Autònoma de Barcelona.
- ORDEN (2007): *Orden Tas/2307/2003 de 27 de julio de regulación de la formación de demanda*.
- (2008): *Orden Tas/718/2008 de 7 de marzo de regulación de la formación de oferta*, publicada en el BOE, núm. 67 de 18 de marzo de 2008.

- PARADEISE, C. (1987): «Des savoirs aux compétences : qualification et régulation des marchés de travail», *Sociologie du travail*, núm. 25.
- PLANAS, J. y TATJER, J. M. (1982): *Implicacions i problemes de la reforma de l'ensenyament mitjà*. Institut de Ciències de l'Educació. Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra.
- PLANAS, J. y CASAL, J. (2003): «Sistema de enseñanza y trabajo: educación y mercado de trabajo en la globalización, la transición de la escuela al trabajo». En Francisco Fernández Palomares (coord.) *Sociología de la educación*. Madrid.
- PLANAS, J. (2005): «El papel de la empresa en la formación de los trabajadores en España». En *Revista de Educación*, 338. MEC, p. 125-143, Madrid.
- PÉREZ DÍAZ, V. y RODRÍGUEZ, J. C. (2002): *La educación profesional en España*. Santillana, Madrid.
- PRATS, J. y RAVENTÓS, F. (directores) (2005): *Els sistemes educatius europeus ¿Crisi o transformació?* Obra Social Fundación "la Caixa", Barcelona.
- PRIETO, C. (1988): «Políticas de mano de obra en las empresas españolas», *Sociología del trabajo*, núm. 2.
- (1999): *La crisis del empleo en Europa*. Alemania, Valencia.
- PIGEASSON, J. y VIMONT, D. (2005): *La validation des acquis de l'expérience à l'Education nationale*. Rapport núm. 2005-111, noviembre. Inspection générale de l'éducation nationale, París.
- REAL DECRETO (2003): *Real Decreto 1046/2003 de 1 de agosto, por el cual se regula el subsistema de formación continua*. BOE, núm. 219 de 12 de septiembre.
- (2005): *Real Decreto 1558/2005 de 23 de diciembre sobre los requisitos básicos de los centros integrales de formación profesional*, publicado en el BOE, núm. 312 de 30 de diciembre de 2005.
- (2006): *Real Decreto 1538/2006 de 15 diciembre sobre la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo*, publicado en el BOE, núm. 182 de 3 de enero de 2007.
- (2007): *Real Decreto 395/2007 de 23 de marzo por el cual se regula el subsistema de formación profesional para la ocupación*, publicado en el BOE, de 11 de abril de 2007.
- RESOLUCIÓN (2006): *Resolución sobre el reconocimiento del valor de la educación no formal e informal en el ámbito de la juventud europea*. Diario Oficial C 168 de 20 de julio.

- REFERNET (2007): *Thematic Overviews*, Tesalónica, CEDEFOP www.trainingvillage.gr.
- ROPE, F. y TANGUY, L. (dir., 1994): *Savoirs et compétences. De l'usage de ces notions dans l'école et dans l'entreprise*. L'Harmattan, col. «Logiques Sociales», París.
- SÁEZ, F. y HERRARTE, A. (2004): *Evaluación de la estrategia europea de empleo en las Comunidades Autónomas españolas*. Universidad Autónoma de Madrid, INEMSPEE, Madrid.
- SÁNCHEZ, J-E. (1976): *Formación profesional y sistema productivo. Aspectos generales*. Institut de Ciències de l'Educació, Universitat Politècnica de Barcelona, Barcelona.
- (1979): *Empresa, cualificación y formación*. Institut de Ciències de l'Educació, Universitat Politècnica de Barcelona, Barcelona.
- STEHR, N. (1994): *Knowledge Societies: The transformation of labour, Prosperity and Knowledge in Contemporary Society*. Sage, Londres.
- STROOBANTS, M. (1993): *Savoir-faire et compétence au travail*. Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruselas.
- TIANA, A. et al.: *Historia de la educación (edad contemporánea)*. UNED, Madrid.
- TISSOT, P. (2004): *Terminology of vocational training policy. A multilingual glossary for an enlarged Europe*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburgo.
- TOHARIA, L. (2004): «Necesidades formativas y de cualificación en la economía española». En VV.A.A. (2004): *Formación Continua. Competitividad y Cohesión Social*. Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo, p. 49-47, Madrid.
- TOURAINÉ, A. (1955): *L'évolution du travail ouvrier aux usines Renault*. Ed. du CNRS, París.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2002): *Sentencia 95/2002 de 25 de abril promovida por la Generalitat de Catalunya contra la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 30 de octubre de 2001, sobre subvenciones en materia de formación y ocupación. Y sentencia 190/2002 de 17 de octubre promovida por la Junta de Galicia, contra la disposición adicional segunda de la ley 41/1994 de 20 de diciembre de los presupuestos generales del estado para 1995 sobre financiamiento de acciones de formación continua*.
- UNESCO (2005): *Informe mundial de la Unesco. Hacia las sociedades del conocimiento*. Unesco, París.

- WSF (2007): *Análisis de la repercusión de los proyectos de movilidad Leonardo da Vinci sobre los jóvenes en formación y los jóvenes en el mercado laboral e influencia de los factores socioeconómicos*. Kerpen, WSF.
- WYNNE, B. y STRINGER, D. (1997): *A competency Based Approach to Training and Development*. Financial Times, Londres.
- ZARIFIAN, P. (1999): *Objectif compétence. Pour une nouvelle logique*. Éditions Liaisons, col.1. «Entreprise et carrières», París.

Índice de gráficos, tablas y cuadros

Gráficos

2.1	La estructura del sistema educativo en España	42
2.2	Evolución del número de estudiantes de formación profesional inicial por sexo y grado	47
2.3	Alumnos de formación profesional inicial por titularidad de los centros y grado	50
2.4	Esquema de la estructura del subsistema de formación para el empleo	62
4.1	Evolución trimestral del empleo	114
4.2	Modelos de cualificación en Europa y España	127

Tablas

1.1	Abandono educativo prematuro en Europa	26
1.2	Distribución de estudiantes por programas en la educación secundaria superior en diferentes países de la OCDE	27
2.1	Número total de alumnos del sistema de formación profesional	40
2.2	Evolución del número de estudiantes de formación profesional inicial por comunidades autónomas	49
2.3	Porcentaje de alumnos que acceden a los ciclos a través de las pruebas de acceso, por comunidades autónomas	52
2.4	Distribución de los alumnos de formación profesional inicial, por familias profesionales y sexo	53
2.5	Empresas formadoras y ratio de disposición del crédito de formación, por dimensión de las empresas	65
2.6	Trabajadores formados, por dimensión de la empresa	65

2.7	Edad y sexo de los trabajadores formados	66
2.8	Tasa de cobertura de los trabajadores formados por sectores	67
2.9	Distribución territorial de las personas formadas y tasas de cobertura	68
3.1	Indicadores comparativos europeos sobre educación y formación	92
4.1	Población ocupada de 25 a 29 años por niveles de educación y país	128
7.1	Población de más de 15 años según niveles de educación y participación en la formación continua	180

Cuadros

1.1	Los modelos clásicos de formación profesional	18
2.1	Porcentajes máximos de la cuota de formación profesional a bonificar y de cofinanciación, según la dimensión de la empresa	64

Glosario de acrónimos

ACVC: Asociación para la Certificación de Competencias Profesionales.

BUP: Bachillerato Unificado Polivalente.

CEDEFOP: Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional.

CEE: Comunidad Económica Europea.

CEREQ: Centre d'Études et de Recherches sur les Qualifications (Centro de Estudios e Investigaciones sobre las Cualificaciones).

ECTS: Sistema Europeo de Transferencia de Créditos para la Educación Superior.

ECVET: Sistema Europeo de Transferencia de Créditos para la Formación Profesional.

EGB: Educación General Básica.

EQF: Marco Europeo de las Cualificaciones.

ESO: Educación Secundaria Obligatoria.

FCT: Formación en Centros de Trabajo.

FIP: Plan de Formación e Inserción Profesional.

FORCEM: Fundación para la Formación Continua.

FP: Formación Profesional.

FPI: Formación Profesional de primer grado.

FPII: Formación Profesional de segundo grado.

FPIII: Formación Profesional de tercer grado.

IES: Instituto de Educación Secundaria.

INAP: Instituto Nacional de Administración Pública.

INEM: Instituto Nacional de Empleo.

KSC: Knowledge, skills, competences (conocimientos, destrezas y competencias).

LOE: Ley Orgánica de Educación.

LOGSE: Ley Orgánica General del Sistema Educativo.

NVQ: National Vocational Qualifications (certificados de competencias profesionales).

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

OPEAS: Servicios de Orientación Profesional para el Empleo y Asistencia para el Autoempleo.

PCPI: Programas de Cualificación Profesional Inicial.

SPEE: Servicio Público de Empleo Estatal.

TIC: Tecnologías de la Información y de la Comunicación.

TVET: Technical Vocational Education Training (educación y formación técnico-profesional).

UE-19-25-27: Unión Europea según el número de países.

VAE: Validation des Acquis de l'Expérience (validación de los conocimientos adquiridos por la experiencia).

Colección Estudios Sociales

Disponible en Internet: www.laCaixa.es/ObraSocial

Títulos publicados

- ANUARIO SOCIAL
- 1. LA INMIGRACIÓN EXTRANJERA EN ESPAÑA
(Agotado)
Eliseo Aja, Francesc Carbonell, Colectivo Ioé (C. Pereda, W. Actis y M. A. de Prada), Jaume Funes e Ignasi Vila
- 2. LOS VALORES DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA Y SU RELACIÓN CON LAS DROGAS
(Agotado)
Eusebio Megías (director), Domingo Comas, Javier Elzo, Ignacio Megías, José Navarro, Elena Rodríguez y Oriol Romani
- 3. LAS POLÍTICAS FAMILIARES EN UNA PERSPECTIVA COMPARADA *(Agotado)*
Lluís Flaquer
- 4. LAS MUJERES JÓVENES EN ESPAÑA *(Agotado)*
Inés Alberdi, Pilar Escario y Natalia Matas
- 5. LA FAMILIA ESPAÑOLA ANTE LA EDUCACIÓN DE SUS HIJOS
(Agotado)
Víctor Pérez-Díaz, Juan Carlos Rodríguez y Leonardo Sánchez Ferrer
- 6. VEJEZ, DEPENDENCIA Y CUIDADOS DE LARGA DURACIÓN *(Agotado)*
David Casado Marín y Guillem López i Casasnovas
- 7. LOS JÓVENES ANTE EL RETO EUROPEO
Joaquim Prats Cuevas (director), Cristófol-A. Trepal i Carbonell (coordinador), José Vicente Peña Calvo, Rafael Valls Montés y Ferran Urgell Plaza
- 8. ESPAÑA ANTE LA INMIGRACIÓN (*)
Víctor Pérez-Díaz, Berta Álvarez-Miranda y Carmen González-Enríquez
- 9. LA POLÍTICA DE VIVIENDA EN UNA PERSPECTIVA EUROPEA COMPARADA
Carme Trilla
- 10. LA VIOLENCIA DOMÉSTICA
(Agotado)
Inés Alberdi y Natalia Matas
- 11. INMIGRACIÓN, ESCUELA Y MERCADO DE TRABAJO (*)
Colectivo Ioé (Walter Actis, Carlos Pereda y Miguel A. de Prada)
- 12. LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA EN NUESTRAS CIUDADES
Benjamín García Sanz y Francisco Javier Garrido
- 13. FAMILIAS CANGURO
Pere Amorós, Jesús Palacios, Núria Fuentes, Esperanza León y Alicia Mesas
- 14. LA INSERCIÓN LABORAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDADES
Colectivo Ioé (Carlos Pereda, Miguel A. de Prada y Walter Actis)

(*) Versión inglesa disponible en Internet

15. LA INMIGRACIÓN MUSULMANA EN EUROPA
Víctor Pérez-Díaz, Berta Álvarez-Miranda y Elisa Chuliá
16. POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL
Joan Subirats (director), Clara Riba, Laura Giménez, Anna Obradors, Maria Giménez, Dídac Queralt, Patricio Bottos y Ana Rapoport
17. LA REGULACIÓN DE LA INMIGRACIÓN EN EUROPA
Eliseo Aja, Laura Díez (coordinadores), Kay Hailbronner, Philippe de Bruycker, François Julien-Laferrrière, Paolo Bonetti, Satvinder S. Juss, Giorgio Malinverni, Pablo Santolaya y Andreu Olesti
18. LOS SISTEMAS EDUCATIVOS EUROPEOS ¿CRISIS O TRANSFORMACIÓN?
Joaquim Prats y Francesc Raventós (directores), Edgar Gasòliba (coordinador), Robert Cowen, Bert P. M. Creemers, Pierre-Louis Gauthier, Bart Maes, Barbara Schulte y Roger Standaert
19. PADRES E HIJOS EN LA ESPAÑA ACTUAL
Gerardo Meil Landwerlin
20. MONOPARENTALIDAD E INFANCIA
Lluís Flaquer, Elisabet Almeda y Lara Navarro
21. EL EMPRESARIADO INMIGRANTE EN ESPAÑA
Carlota Solé, Sònia Parella y Leonardo Cavalcanti
22. ADOLESCENTES ANTE EL ALCOHOL. LA MIRADA DE PADRES Y MADRES
Eusebio Megías Valenzuela (director), Juan Carlos Ballesteros Guerra, Fernando Conde Gutiérrez del Álamo, Javier Elzo Imaz, Teresa Laespada Martínez, Ignacio Megías Quirós y Elena Rodríguez San Julián
23. PROGRAMAS INTERGENERACIONALES. HACIA UNA SOCIEDAD PARA TODAS LAS EDADES (*)
Mariano Sánchez (director), Donna M. Butts, Alan Hatton-Yeo, Nancy A. Henkin, Shannon E. Jarrott, Matthew S. Kaplan, Antonio Martínez, Sally Newman, Sacramento Pinazo, Juan Sáez y Aaron P. C. Weintraub
24. ALIMENTACIÓN, CONSUMO Y SALUD (*)
Cecilia Díaz Méndez y Cristóbal Gómez Benito (coordinadores), Javier Aranceta Bartrina, Jesús Contreras Hernández, María González Álvarez, Mabel Gracia Arnaiz, Paloma Herrera Racionero, Alicia de León Arce, Emilio Luque y María Ángeles Menéndez Patterson
25. LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN ESPAÑA. HACIA LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO (*)
Oriol Homs

Diseño, maquetación
e impresión: www.cege.es
Ciutat d'Asunción, 42
08030 Barcelona
D.L.: B. 54950-2008
ISBN: 978-84-691-8081-5

El objetivo del presente estudio es ofrecer un análisis del sistema de formación profesional español, identificando sus principales características así como los retos a los que tendrá que afrontarse en un futuro inmediato.

El autor examina el proceso de transición hacia un sistema de formación profesional moderno, concebido como vía de especialización profesional, tanto de los jóvenes antes de incorporarse al mercado laboral (formación profesional inicial) como de los trabajadores activos o desempleados que necesiten actualizar sus conocimientos y habilidades (formación profesional para el empleo).

Este análisis es especialmente oportuno en un momento como el actual, en el que la aparición de la denominada «sociedad del conocimiento», la integración en mercados globales y la transformación de los modelos productivos suponen nuevos desafíos. En este sentido, el sistema de formación profesional tendrá que abordar aspectos como la adaptación a un aprendizaje de competencias o la integración de una formación a lo largo de la vida. La Obra Social "la Caixa" pretende contribuir con este estudio a la reflexión sobre el sistema de formación profesional en nuestro país para abordar con garantías los nuevos retos que se le presentan.

