

# **La formación profesional en España**

**Francisco de Asís de Blas Aritio  
Antonio Rueda Serón**

Documento de trabajo 2/2003



## **Francisco de Asís de Blas Aritio**

Doctor en Psicología, Profesor Titular de Psicología Social (Universidad Complutense de Madrid).

Fue Director General de Universidades (1986-1990) y Director General de Formación Profesional Reglada (1990-1995) del MEC. Formó parte del equipo que dirigió la reforma de la FP Reglada promovida por la LOGSE.

Autor de diversas publicaciones sobre la formación profesional.

Ponente de seminarios, conferencias y cursos de formación sobre las cualificaciones profesionales y formación profesional.

## **Antonio Rueda Serón**

Ingeniero Superior Industrial por la ETSII de Barcelona. Director del equipo que elaboró el Proyecto de Reforma de la Formación Profesional.

Director del Proyecto de Renovación de los Contenidos de la FP, que elaboró el Catálogo de Títulos de FPR.

Profesor de Enseñanza Secundaria, Consultor de Cualificaciones y Formación Profesional, ha dirigido o desarrollado varios proyectos sobre sistemas de cualificaciones, planes y sistemas de formación profesional para asociaciones empresariales, sindicales y diversos gobiernos y organismos institucionales.

Autor de diversas publicaciones sobre formación profesional y ponente de numerosos seminarios, congresos, conferencias y cursos de formación sobre cualificaciones profesionales y formación profesional.

Asesor sobre Sistemas de cualificaciones y FP del Gobierno Vasco.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas

© Fundación Alternativas

© Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón

ISBN: 84-96204-01-4

Depósito Legal: M-20216-2003

## Contenido

<b>Resumen Ejecutivo</b> .....	<b>7</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>9</b>

### Diagnóstico sobre la actual formación profesional en España

<b>1 Problemas relevantes de la Formación Profesional Reglada (FPR)</b> .....	<b>11</b>
1.1 No existen mecanismos institucionales que aseguren la actualización permanente de la oferta formativa .....	11
1.2 La contribución del sistema educativo al aprendizaje permanente sigue siendo una tarea pendiente .....	12
1.3 La planificación de la oferta sigue realizándose según una lógica escolar .....	14
1.4 La afluencia de alumnos a la FP sigue siendo relativamente baja .....	15
1.5 La cobertura de Programas de Garantía Social es todavía insuficiente .....	16
1.6 La validez profesional de la FPR no es reconocida en ciertas profesiones reguladas .....	17
1.7 Existe riesgo grave de una nueva desvalorización social de la FPR .....	18
1.8 La calidad de los procesos formativos requiere una continua mejora que no está asegurada .....	19
<b>2 Problemas relevantes de la Formación Profesional Ocupacional (FPO)</b> .....	<b>21</b>
2.1 La naturaleza y ordenación de la FPO son en la actualidad ambiguas e indefinidas .....	21
2.2 Los certificados de Profesionalidad tienen una incierta validez práctica .....	22
2.3 Los certificados no son homogéneos y en muchos casos carecen de ciertos requisitos para su incorporación al Sistema Nacional de Cualificaciones .....	23
2.4 La cobertura de la FPO es todavía muy insuficiente .....	24
2.5 La actual ordenación de la oferta de FPO manifiesta una gran rigidez .....	24
2.6 La adaptación de la oferta de FPO a la demanda carece de agilidad suficiente .....	25
2.7 Los procesos formativos de la FPO requieren mejorar su calidad y sus mecanismos de control de calidad .....	25
2.8 El subsistema de FPO carece de un dispositivo de calificación y formación básica .....	26
2.9 ¿Integración de los subsistemas de FPO y de FC? .....	27

<b>3</b>	<b>Problemas relevantes de la Formación Continua (FC)</b>	<b>29</b>
3.1	¿Subsistema o mero procedimiento de gestión de recursos?: la regulación de la FC es insuficiente	29
3.2	Apenas existen motivación e incentivos para desarrollar la FC	30
3.3	La participación de las PYME en acciones de FC es insuficiente	31
3.4	No existe ordenación ni planificación de las modalidades formativas de la FC	32
3.5	Apenas existen criterios que acrediten la calidad de las acciones formativas de FC	32
3.6	Existe un sesgo favorable hacia las acciones formativas de actualización sobre las de incremento de cualificación	33
3.7	La cobertura de las acciones formativas de FC sigue siendo muy insuficiente	34
3.8	El sistema de financiación de la FC requiere ser reformado	34
<b>4</b>	<b>Problemas en el conjunto del Sistema de Formación Profesional</b>	<b>36</b>
4.1	No existe una política global y coordinada de cualificaciones y FP	36
4.2	La implementación de un Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales es una tarea pendiente desde 1993: sigue sin elaborarse el Catálogo de Cualificaciones	37
4.3	Sigue sin existir un Sistema de Reconocimiento, Evaluación y Certificación de la competencia profesional	38
4.4	Tampoco existe, obviamente, un Catálogo Modular Integrado de Formación asociada a las Cualificaciones	40
4.5	Los recursos y dispositivos de información y orientación profesional de los subsistemas todavía no están integrados y coordinados	40
4.6	Siguen sin definirse y delimitarse las competencias que corresponden ejercer en el Sistema a la Administración Central, a las CCAA y a los Agentes Sociales	41
4.7	No existe coordinación efectiva entre los tres subsistemas	42

## Veinticinco alternativas de progreso

<b>5</b>	<b>De carácter general</b>	<b>43</b>
5.1	Establecimiento y desarrollo efectivo de un Sistema Integrado de Cualificaciones, Formación y Orientación Profesional	43
5.2	Establecimiento, en el ámbito de la Administración Central, de un Órgano que asuma la coordinación y dirección única de la política de cualificaciones y FP	50
5.3	Establecimiento de un Órgano, constituido por las administraciones central y autonómicas, que dirija colegiadamente el desarrollo del SICFOR	51
5.4	Delimitación de las funciones y responsabilidades que corresponden a los agentes sociales en el desarrollo del SICFOR: de la participación a la corresponsabilización	53
5.5	Definición y establecimiento de las diferentes modalidades de FP	54

5.6	Coordinación efectiva, en el ámbito autonómico, de los tres subsistemas de FP y, en su caso, consideración de la eventual integración de la FPO y la FC .....	54
5.7	Creación de una red de centros integrados de Formación Profesional .....	55
5.8	Desarrollo de actividades y/o programas que incrementen la calidad de los subsistemas formativos .....	55
<b>6</b>	<b>Alternativas relativas a la Formación Profesional Reglada .....</b>	<b>56</b>
6.1	Establecimiento de un dispositivo permanente de revisión y actualización de los Títulos Profesionales .....	56
6.2	Incremento, en el ámbito autonómico, de la cobertura de Programas de Garantía Social .....	56
6.3	Establecimiento, en el ámbito autonómico, de incentivos específicos para inducir demanda hacia Ciclos Formativos “no vocacionales” .....	57
<b>7</b>	<b>Alternativas relativas a la Formación Profesional Ocupacional .....</b>	<b>58</b>
7.1	Establecimiento de un dispositivo permanente de revisión y actualización de los Certificados de Profesionalidad .....	58
7.2	Modificación del procedimiento de adjudicación de subvenciones a programas formativos de FPO .....	58
7.3	Establecimiento de un procedimiento de calificación de la población demandante de empleo y/o formación .....	58
<b>8</b>	<b>Alternativas relativas a la Formación Continua .....</b>	<b>60</b>
8.1	Establecimiento y regulación del derecho a la formación continua .....	60
8.2	Reforma del sistema de financiación de la Formación Continua .....	60
8.3	Modificación del procedimiento de adjudicación de ayudas y subvenciones a programas de Formación Continua .....	62
<b>9</b>	<b>Conclusión .....</b>	<b>63</b>
	<b>Bibliografía .....</b>	<b>64</b>

#### Siglas y abreviaturas

CCAA	Comunidades Autónomas
CdP	Certificados de Profesionalidad
CP	Cualificaciones Profesionales
EPA	Encuesta de Población Activa
FC	Formación Continua
FCT	Formación en Centros de Trabajo
FIP	Formación e Inserción Profesional
FORCEM	Fundación para la Formación Continua y el Empleo
FP	Formación Profesional
INEM	Instituto Nacional de Empleo
FPO	Formación Profesional Ocupacional
FPR	Formación Profesional Reglada
FP1	Formación Profesional de Primer Grado
FP2	Formación Profesional de Segundo Grado
INFOP	Información y Orientación Profesional
LOGSE	Ley de Ordenación General del Sistema Educativo
PGS	Programas de Garantía Social
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
SICFOR	Sistema Integrado de Cualificaciones, Formación y Orientación Profesional
SISREVAL	Sistema de Reconocimiento, Evaluación y Certificación de la competencia
SNCP	Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales
TIC	Tecnologías de Información y Comunicación
UC	Unidades de Competencia

## La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso

Francisco de Asís de Blas y Antonio Rueda

El trabajo **La Formación Profesional en España: problemas y alternativas de progreso** intenta, en primer lugar, realizar un recorrido diagnóstico sobre los actuales tres subsistemas de formación profesional: la Formación Profesional Reglada (FPR), la Formación Profesional Ocupacional (FPO) y la Formación Continua (FC). Los problemas identificados en cada subsistema “son todos los que están”, aunque obviamente “no están todos los que son”, ya que en un trabajo de este tipo, cuya extensión es necesariamente limitada, es prácticamente imposible realizar un diagnóstico completo y exhaustivo de la actual situación de la Formación Profesional en España.

No obstante, y asumido el escueto tratamiento que recibe cada uno de los problemas identificados (por la misma razón de limitación de espacio para su adecuado análisis), debe señalarse que el criterio que ha presidido la realización de este diagnóstico ha sido el de intentar captar problemas cuya naturaleza estructural fuera similar en los tres subsistemas de FP y que apuntaran hacia posibles soluciones del conjunto del sistema, más que específicas para cada uno de ellos (aunque estas últimas también son objeto de consideración). De ahí que el diagnóstico de los subsistemas concluya con un diagnóstico general del conjunto del sistema de FP

Por lo demás, sin ignorar las implicaciones y consecuencias políticas –en términos de causas, medidas, decisiones, voluntades y responsabilidades– a las que aluden los problemas identificados en el diagnóstico, así como las medidas o alternativas postuladas como solución a los mismos, el presente trabajo apuesta obviamente por un determinado **modelo de sistema de Formación Profesional, que no presupone necesariamente su adscripción a una u otra ideología o proyecto político determinado.**

La segunda y última parte del trabajo –sin duda, la más susceptible de discusión y debate, ya que sobre el diagnóstico de la actual FP suelen producirse pocas discrepancias– contiene un conjunto de propuestas que pretenden salir al paso de los principales problemas identificados en el diagnóstico.

Las **medidas propuestas** en esta segunda parte son también de naturaleza diversa: unas son más técnicas que políticas, otras, por el contrario, dependen exclusivamente de decisiones políticas; algunas son puntuales, otras constituyen el inicio de procesos de duración más o menos larga; en fin, todas ellas intentan ser, no obstante su complejidad en algunos casos, **viables y realistas**, es decir, susceptibles de ser aplicadas e implementadas.

Las propuestas se presentan como **Alternativas de progreso** que, por razón de claridad, se dividen en cuatro capítulos. El primero referido a las alternativas de carácter general y los tres siguientes con las alternativas relativas a FPR, a FPO y a FC.

Por razón de brevedad presentamos la enumeración de las **Alternativas de Progreso** referidas al conjunto de la **Formación Profesional**. Las medidas que se demandan son:

- Establecimiento y desarrollo efectivo de un Sistema Integrado de Cualificaciones, Formación y Orientación Profesional.
- Establecimiento, en el ámbito de la Administración Central, de un Órgano que asuma la coordinación y dirección única de la política de cualificaciones y FP.
- Establecimiento de un Órgano, constituido por las administraciones central y autonómica, que dirija colegiadamente el desarrollo del SICFOR.
- Delimitación de las funciones y responsabilidades que corresponden a los agentes sociales en el desarrollo del SICFOR: de la participación a la corresponsabilización.
- Definición y establecimiento de las diferentes modalidades de FP.
- Coordinación efectiva, en el ámbito autonómico, de los tres subsistemas de FP y, en su caso, consideración de la eventual integración de la FPO y la FC.
- Creación de una red de centros integrados de formación profesional.
- Desarrollo de actividades y/o programas que incrementen la calidad de los subsistemas formativos.

El trabajo concluye con unas breves consideraciones sobre la importancia y el interés estratégico de la formación profesional en el marco del desarrollo de la sociedad del aprendizaje.



## Introducción

La Formación Profesional (FP) es una cuestión que tiene conquistado, por derecho propio, su obligado tratamiento en cualquier reflexión que tenga que ver con cuestiones tales como las políticas sociales, el desarrollo competitivo del sistema productivo, las políticas de empleo o las políticas de cualificaciones y formación.

En efecto, nadie discute hoy día la múltiple funcionalidad de la FP en cuanto instrumento relacionado con la mejora de la empleabilidad, el desarrollo de políticas activas contra el desempleo, el incremento de la productividad y la mejora de la competitividad empresarial, la promoción laboral y profesional, la obtención de cualificaciones profesionales (CP) iniciales, el incremento de la cualificación y su oportuna acreditación, la adquisición de competencia profesional, la defensa y el mantenimiento del empleo, el necesario desarrollo del **aprendizaje permanente** o aprendizaje a lo largo de la vida ...

Tan es así que esta creciente importancia que ha adquirido la FP produce con frecuencia el desdibujamiento de su auténtico carácter **instrumental** y que se la llegue a considerar como un fin en sí misma, olvidando que el verdadero fin de la FP no es otro que la adquisición y mejora de las **cualificaciones profesionales**. Son realmente estas últimas –y no la FP por sí misma– las que permiten mejorar la competitividad en los sectores productivos y las que permiten mejorar la empleabilidad y la defensa del puesto de trabajo de los individuos. Por ello, parece oportuno utilizar la expresión **política de cualificaciones y de formación profesional**, en la que primero se enuncia el fin (las cualificaciones) y, posteriormente, el medio o instrumento (la FP).

Fue fundamentalmente a finales de los setenta y principios de los ochenta, coincidiendo con la grave crisis económica y de empleo que se produjo entonces, cuando la cuestión de la FP –en cuanto instrumento de cualificación de los recursos humanos– empezó a ser tratada y considerada en los países europeos como una cuestión sustantiva, de interés e importancia estratégicos. Como consecuencia de ello, la práctica totalidad de los países europeos han venido llevando a cabo durante las dos últimas décadas diversas reformas, tanto de los sistemas de formación profesional inicial, como de los sistemas de formación profesional continua. España no fue ajena a este proceso de reformas, tal y como lo ilustran, entre otros, los siguientes eventos legales: Ley de Creación del Consejo General de FP (1986), LOGSE (1990), Real Decreto por el que se regula el Plan FIP (1993), Primer Programa Nacional de FP (1993), Acuerdos Nacionales de Formación Continua (1992, 1996, 2000), Segundo Programa Nacional de FP (1998), Ley de Cualificaciones y FP (2002),...

No obstante, no siempre las reformas alcanzan los objetivos previstos. A este respecto, es preciso afirmar que, a pesar de las reformas emprendidas hasta ahora, la actual política de cualificaciones y FP de nuestro país sigue enfrentada a graves problemas que afectan a objetivos importantes del progreso económico y social, por lo que sigue siendo necesario el análisis de estos problemas con el fin de promover su eventual solución (conocer su alcance y consecuencias, así como sus causas, es ya una forma de iniciar su solución).

El presente documento de trabajo constituye una reflexión política sobre el **estado de la cuestión de la FP** en España y sus posibles alternativas de progreso y mejora; es decir, pretende ser una reflexión de carácter diagnóstico sobre los principales problemas que tiene planteados la FP en nuestro país, que permita formular un conjunto articulado de medidas, propuestas y/o intervenciones concretas que puedan ser objeto de debate y discusión.

Al respecto, también debe señalarse que –como cualquier otro discurso político– esta reflexión se constituye y se construye a través de la selección de determinados argumentos y consideraciones que soportan la caracterización del estado de la cuestión de la FP, lo cual inevitablemente supone ignorar y silenciar otros argumentos y/o consideraciones. En el grado de acierto de dicha selección, es decir, en la luz que pueda proporcionar la identificación de los considerados como problemas más relevantes y significativos de la FP para dibujar una propuesta política de progreso en materia de cualificaciones y FP, reside el interés y validez de esta reflexión política, que, en todo caso, es responsabilidad exclusiva de sus autores.

# Diagnóstico sobre la actual formación profesional en España

## 1. Problemas relevantes de la Formación Profesional Reglada (FPR)

### 1.1 No existen mecanismos institucionales que aseguren la actualización permanente de la oferta formativa

Una de las principales aportaciones de la Ley, de 1990, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) en el ámbito de la formación profesional consistió en requerir legalmente que la FPR se diseñase e impartiese en estrecha colaboración con el sistema productivo. Siguiendo este mandato, la nueva FPR ha incorporado una nueva concepción **basada en la competencia profesional**, de acuerdo con la cual la formación –por muy sistemática y “reglada” que sea– debe ser considerada principalmente como un instrumento para adquirir la competencia. Como consecuencia de ello, el sistema educativo ha de acudir, para el diseño e impartición de estas enseñanzas, a las fuentes donde se genera la necesidad de cualificaciones y se ejerce la competencia: el sistema productivo y el empleo.

A partir de estas premisas, se procedió a elaborar un Catálogo de Títulos Profesionales, mediante un riguroso método de análisis de los procesos de producción de bienes y servicios, realizado en estrecha colaboración con las organizaciones presentes en la producción y reconocido en la actualidad como un procedimiento indiscutible para la identificación de las cualificaciones profesionales, así como para la elaboración de la formación asociada a ellas.

Por lo demás, este proceso permitió constatar la necesidad de completar el análisis de las cualificaciones más allá del ámbito específico de la FPR (el equivalente a los niveles de **Técnico y Técnico Superior**, niveles 2 y 3 respectivamente en una escala de 5 niveles de cualificación), así como de optimizar e integrar todos los esfuerzos realizados para conseguir este objetivo y disponer de un instrumento estable que garantizara el estudio permanente de la evolución de las cualificaciones.

Sin embargo, la elaboración del Catálogo de Títulos Profesionales parece haber supuesto nada más que un esfuerzo singular y puntual, que ha carecido de la continuidad requerida. A pesar de que el propio Real Decreto regulador de los Títulos Profesionales (1993) comprometió su –necesaria– revisión periódica cada cinco años, desde que comenzaron a ser aprobados (en el año 1994) no se ha producido revisión alguna de los Títulos. Además, la administración educativa consintió, lamentablemente, la dispersión y pérdida del “know how” generado durante los años de aplicación efectiva de la metodología de elaboración de los Títulos.

Por otro lado, a pesar de haberse planteado reiteradamente, no se ha conseguido completar el análisis de las cualificaciones, ni existe instrumento estable que garantice de forma permanente el análisis de la evolución de las cualificaciones y su pertinente identificación. Tanto el Primer Programa Nacional de Formación Profesional (1993) como –de forma mucho más desarrollada y explícita– el Segundo (1998) postularon la creación de un Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales. El desarrollo de dicho Sistema requiere, entre otras cuestiones, disponer de un instrumento que identifique las cualificaciones que demanda el sistema productivo y estudie su evolución, defina los requisitos y características que deben reunir las cualificaciones profesionales y elabore una metodología básica para identificar las competencias profesionales. El Instituto Nacional de Cualificaciones fue, por fin, creado en 1999, pero hasta ahora no ha cumplido ninguna de estas funciones. La recién aprobada Ley sobre las Cualificaciones y la Formación Profesional (junio de 2002) ha vuelto a reiterar estas atribuciones al Instituto, pero no parece que se hayan removido los obstáculos que han impedido a este órgano desarrollar las principales funciones para las que fue creado.

## 1.2 La contribución del sistema educativo al aprendizaje permanente sigue siendo una tarea pendiente

Otra de las grandes aportaciones de la LOGSE consistió en concebir y promover que el sistema educativo –y, particularmente la FPR– pudiera contribuir de forma significativa (gracias a un mejor aprovechamiento de sus recursos potenciales) a la **formación y aprendizaje permanente** de la población activa, tal y como han venido corroborando las instituciones europeas.

Puede afirmarse que el objetivo y preocupación central de la UE en materia de FP y, de forma más genérica, en materia de formación, es la consecución de una **sociedad del aprendizaje permanente**. Para afrontar los retos derivados de la sociedad de la información, de la globalización de las economías y de la innovación tecnológica (particularmente, la de las TIC), Europa tiene que convertirse en una sociedad del conocimiento; y el instrumento para lograr este objetivo es el aprendizaje permanente o, mejor dicho, la creación de una cultura del aprendizaje permanente, esto es, que Europa sea

una **sociedad del aprendizaje**. Por tanto, la nueva FPR se configura como una oferta formativa abierta y orientada hacia la convergencia con otras modalidades de FP: los Ciclos Formativos tienen una **estructura modular** basada en Unidades de Competencia, las cuales adoptan como eje de su ordenación –pensando ya en el futuro Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales (SNCP)– los roles de trabajo de la estructura productiva. De esta forma, los módulos del currículo de los Ciclos Formativos pueden ser fácilmente identificados, cursados y capitalizados por la población activa.

Junto a ello, la LOGSE facilita vías legales para que la FPR sea cursada por la población adulta, ya sea a través del establecimiento de pruebas directas para acceder a los Ciclos Formativos, ya sea mediante un sistema de correspondencias y convalidaciones entre la FPR y la FPO (o la experiencia laboral). Sin embargo, estas dos previsiones legales de la LOGSE no parecen, hasta el momento, haber tenido un significativo desarrollo. Y sería necio ignorar que al día de hoy la población activa apenas se ha beneficiado del enorme potencial del que dispone el subsistema de FPR para contribuir a su aprendizaje permanente.

Además de ello, debe señalarse que la rigidez de la organización del propio subsistema de FPR contribuye también a dificultar la consecución de este decisivo objetivo estratégico de la LOGSE. En efecto, en la práctica los **módulos formativos** de la FPR (por lo general, de larga duración) apenas han sido desarrollados en créditos formativos más adaptados a las posibilidades de la población ocupada; y, por otra parte, los actuales desarrollos curriculares de dichos módulos están concebidos desde la lógica del aprendizaje de la población escolar, más que desde la lógica del aprendizaje de la población adulta. Por lo demás, el hasta hace poco<sup>1</sup> vigente régimen de incompatibilidades del profesorado de FPR y la organización de la red de centros diseñada exclusivamente desde la óptica escolar (rigidez horaria, cierre de centros por las tardes...) han hecho difícilmente viable la gestión de una oferta formativa de FPR dirigida a la población adulta.

Pero, probablemente la causa más determinante que sigue impidiendo que el sistema educativo contribuya al aprendizaje permanente de la población adulta reside en el escaso interés objetivo que actualmente le merece a ésta la oferta de FPR y, como consecuencia de ello, la ausencia de motivación para beneficiarse de ella. Contribuyen a apuntalar esta falta de motivación las escasas posibilidades que la legislación actual ofrece a la población ocupada para acceder a los módulos de FPR, esto es, a una formación continua de incremento significativo de la competencia (los actuales permisos de formación, además de requerir la autorización de la empresa y disponer de un crédito limitado entre las acciones de formación continua, no se autorizan para cursar módulos formativos sueltos).

---

<sup>1</sup> Posiblemente la única aportación útil y con una cierta incidencia estratégica que ha procurado la reciente Ley de las Cualificaciones y la Formación Profesional (2002) sea la autorización para que el profesorado de FPR pueda impartir otras modalidades de FP (Disposición Adicional Primera).

En efecto, tal y como más adelante se argumenta, mientras el incremento de cualificación obtenido mediante el esfuerzo formativo no tenga un reconocimiento efectivo (y, en consecuencia, haga posible, en su caso, la promoción profesional y/o laboral) y mientras no se reconozca de forma oficial la competencia que ya posee la población activa (de forma que no se vea obligada a cursar de nuevo lo que ya efectivamente sabe hacer), será muy difícil inducir en ella la **cultura del aprendizaje permanente** y su interés por mejorar su cualificación y desarrollar su carrera profesional. En este sentido, puede afirmarse que el desarrollo pleno del potencial de recursos formativos del que dispone el subsistema de FPR depende, en gran medida, de la existencia de un Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales y, en particular, del establecimiento de una de sus piezas esenciales, un Sistema de Reconocimiento, Evaluación y Certificación de la competencia profesional (SISREVAL).

### **1.3 La planificación de la oferta sigue realizándose según una lógica escolar**

El grado de ajuste y adecuación entre la demanda de cualificaciones del entorno territorial y la oferta de formación asociada a ellas siempre ha constituido –y sigue constituyendo– un indicador indiscutible de la calidad de cualquier sistema de FP. A este respecto, la LOGSE requirió legalmente que en la configuración de dicho ajuste participaran los agentes sociales, por lo que se crearon órganos específicos para que fueran capaces de analizar y proponer una adecuación realista entre demanda de cualificaciones y oferta formativa: el MEC creó las Comisiones Provinciales de FP para su entonces ámbito de gestión, mientras que las CCAA que ejercían ya sus competencias plenas en materia educativa establecieron órganos similares.

Los resultados del rediseño del mapa de oferta realizado en aplicación de la LOGSE fueron heterogéneos, aunque con carácter general puede afirmarse que no fueron todo lo satisfactorios que se esperaba de ellos. Pero, hay que advertir que, en todo caso, los nuevos Ciclos Formativos suponían una auténtica renovación en los contenidos formativos respecto a los antiguos planes de estudio de la FP de Primer y Segundo Grado. Como después se comenta más detenidamente, la ausencia de una política de cualificaciones (o falta de definición de objetivos de cualificación) no fue ajena a este resultado.

No obstante este esfuerzo inicial de rediseño del mapa de oferta, la planificación de la oferta de FPR sigue realizándose, por lo general, atendiendo a una lógica escolar sin apenas conjugar las demandas territoriales de cualificación. En efecto, aunque fuera hasta cierto punto lógico –ya que las inercias del pesado aparato educativo sólo se modifican a largo plazo– no conseguir un pleno ajuste entre la demanda de cualificaciones y la oferta formativa en el momento de la implantación de la reforma de la LOGSE, ello no debiera suponer que dicho proceso de adecuación hubiera de abandonarse. Y, sin embargo, como si los grandes trazos

del mapa de la oferta estuvieran ya definidos para siempre, las Comisiones Provinciales de FP y órganos similares languidecieron, volviendo a corresponder unilateralmente a los responsables educativos las decisiones sobre la planificación de la oferta.

En definitiva, no sólo no existe un dispositivo adecuado que asegure la permanente adaptación **sectorial** de la FPR a la demanda de cualificaciones, sino que tampoco existen organismos que garanticen un proceso de permanente adecuación y ajuste entre la demanda **territorial** de cualificaciones y la oferta formativa; adecuación y ajuste que, por otra parte, resultan más perentorios todavía desde la perspectiva de una FPR que se ofrece como instrumento para el aprendizaje permanente de la población adulta.

## 1.4 La afluencia de alumnos a la FP sigue siendo relativamente baja

Relacionado con la cuestión de la adaptación entre la demanda y la oferta, el problema de la relativamente baja afluencia de alumnado a los Ciclos de Grado Medio es también un fenómeno que merece atención y análisis.

Y, aunque el Gobierno exageró los datos para justificar la introducción de las “pasarelas” o “cursos puente”<sup>2</sup> –solución, por otro lado, cuya eficacia resulta harto discutible– no cabe duda de que la actual oferta de Ciclos de Grado Medio no ha inducido una demanda suficiente de matrícula.

El origen de este problema no reside, probablemente, en la ordenación de la propia FPR, sino que parece más bien obedecer –como lo ilustra de forma más clara la enorme desproporción existente entre el alumnado de FP y el alumnado universitario, a favor de este último– a la cultura fuertemente arraigada en nuestro país, según la cual la FP es la vía de los **torpes** y de los fracasados escolarmente, mientras que el éxito profesional y los salarios más dignos se hallan asociados a las titulaciones superiores. Dicha creencia –no arraigada por casualidad, sino soportada durante mucho tiempo por una generalizada evidencia empírica– empieza a dejar de tener fundamento, al menos en algunas profesiones y en algunas Comunidades Autónomas, en las que los índices de matriculaciones en la FP están creciendo espectacularmente.

Esta falta de adaptación entre la demanda y la oferta de la FPR se pone de manifiesto especialmente en determinadas profesiones para las que no existe suficiente oferta formativa (asociada a ellas) respecto a las necesidades del sistema productivo, o bien,

---

<sup>2</sup> En la Ley de Acompañamiento a la Ley de Presupuestos para el año 2000 se habilitó a las CCAA para que pudieran autorizar el tránsito de los Ciclos de Grado Medio a los de Grado Superior mediante la superación de unos Módulos formativos complementarios, pero sin tener que realizar el Bachillerato. En los círculos educativos este tránsito –que modificó sustantivamente la ordenación de la LOGSE– fue bautizado con el nombre de “curso puente” o “pasarelas”.

cuando existe, tiene escasa o nula matrícula en los Ciclos Formativos correspondientes. Estas profesiones, conocidas como no vocacionales (como, por ejemplo, edificación y obra civil, fabricación mecánica, construcciones metálicas, madera y mueble...), se corresponden con empleos cuyo ejercicio profesional se realiza con frecuencia en condiciones más duras que en el resto de las profesiones (el caso más paradigmático puede ser el del sector de la edificación y obra civil) y, en menor medida, con profesiones (de “mono azul”) cuya imagen social no suele ser, por lo general, atractiva

En cualquier caso, este tipo de cualificaciones profesionales manifiestan una significativa demanda en el mercado. Y cuando los sectores productivos respectivos no encuentran esa fuerza de trabajo cualificada en su entorno geográfico, acuden “fuera” de dicho entorno para conseguirla: lo cual, además de resultar más gravoso en términos de “coste laboral”, pone de relieve la enorme paradoja de la existencia de “empleos no ocupados” por falta de recursos humanos cualificados, junto a la existencia del “desempleo” por saturación de recursos humanos cualificados.

## 1.5 La cobertura de Programas de Garantía Social es todavía insuficiente

Establecidos por la LOGSE como programas de recuperación formativa que permiten, en su caso, la reincorporación al sistema educativo reglado y, sobre todo, como alternativas formativas al fracaso escolar, impidiendo que éste desemboque directamente (como venía

### Alumnos de Grado Medio y Grado Superior

Los datos suministrados por el propio MEC sobre la evolución de la matrícula en Ciclos de Grado Medio y Grado Superior son los siguientes:

	1996-97	2000-2001	2001-2002
Grado Medio	48.609	191.456	214.319
Grado Superior	54.465	181.051	213.849

Aunque en términos absolutos la matrícula en Ciclos de GS es algo inferior a la de GM, en términos relativos –de acuerdo con la natural estructura piramidal que se presupone a un sistema educativo, en correspondencia con la estructura piramidal de los niveles de cualificación y puestos de trabajo de la estructura productiva– debe considerarse que la matrícula en Ciclos de Grado Medio es baja.



haciéndolo en el caso de la FP1) en la formación profesional reglada, los Programas de Garantía Social (PGS) han venido acreditando una relativa eficacia y están adquiriendo una creciente aceptación entre la comunidad educativa y entre las propias familias de alumnos con dificultades de aprendizaje.

Pero, además, los PGS constituyen, en el marco de un Sistema de Cualificaciones y FP, una pieza básica de la arquitectura que ha de articular dicho Sistema. En efecto, la adecuada cobertura de estos Programas permitirá reducir significativamente la bolsa de jóvenes sin cualificación y sin apenas formación básica demandantes del primer empleo (probablemente, uno de los colectivos con más dificultades para adquirir una cualificación, es decir, para insertarse en el mercado de trabajo) y, por tanto, liberará recursos formativos para que puedan dedicarse íntegramente a impartir a los jóvenes formación profesional específica asociada a algún tipo de cualificación profesional. En este sentido, la función preventiva que desempeñan los PGS respecto al colectivo de jóvenes demandantes del primer empleo evita que, posteriormente, se deba realizar con este colectivo un doble esfuerzo formativo.

Sin embargo, y aunque es evidente que se ha producido un incremento significativo en la oferta nacional de Programas de Garantía Social (al menos en términos cuantitativos, cuestión distinta es su grado de variedad), todavía sigue siendo muy insuficiente dicha oferta. La actual cobertura de Programas de Garantía Social alcanza sólo a un 30-40% de la estimación más optimista de alumnado que sufre fracaso escolar. Los alumnos matriculados en Programas de Garantía Social han sido:

Curso	95-96	96-97	97-98	98-99	99-00	00-01	01-02
Número	13.996	17.229	24.273	29.019	32.976	35.939	42.027

## 1.6 La validez profesional de la FPR no es reconocida en ciertas profesiones reguladas

Aunque a todas las formaciones profesionales de carácter reglado se les reconoce, según la LOGSE, carácter oficial y validez académica a los efectos que correspondan, no en todos los casos la certificación de la adquisición de estas formaciones/cualificaciones tiene reconocimiento y validez profesional. En efecto, el ejercicio profesional de determinadas profesiones requiere, adicionalmente, la superación de una evaluación realizada por otra administración pública distinta a la educativa (como es el caso de la administración con responsabilidades en la industria, o en la pesca, etc...).

Esta descalificación implícita del sistema de formación, evaluación y acreditación de la FPR –o, en su versión positiva, el celo de otras administraciones públicas por seguir controlando el acceso y la regulación del ejercicio de determinadas profesiones– queda,

desgraciadamente, reconocida de forma expresa en la Exposición de Motivos de la reciente Ley de las Cualificaciones y la Formación Profesional. En efecto, en dicha Exposición de Motivos puede leerse: “...la Ley configura un Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales como eje institucional del Sistema, cuya función se completa con el procedimiento de acreditación de dichas cualificaciones, sistema que no deroga el que está actualmente en vigor y que no supone, en ningún caso, la regulación del ejercicio de las profesiones tituladas en los términos previstos en el artículo 36 de la Constitución Española”.

## 1.7 Existe riesgo grave de una nueva desvalorización social de la FPR

Aunque todavía no sea un problema actual, sí es necesario aludir a un riesgo potencial grave que se cierne sobre la FPR: el restablecimiento de la **doble vía**, esto es, el volver a reordenar la FPR como vía de progresión educativa **alternativa** a la vía general (constituida esta última por la ESO, el Bachillerato y los estudios universitarios).

En efecto, la previsión –anunciada en la Ley de Calidad– de que los actuales Programas de Iniciación Profesional (modalidad mayoritaria de los PGS) se convertirán en la antesala ordinaria para acceder a los Ciclos Formativos de Grado Medio permite suponer que se producirá algo no muy diferente a lo que sucedía con el acceso de alumnado sin el título de Graduado Escolar a la antigua FP1; en otras palabras, que la FPR volverá a ser receptora del fracaso escolar y de sus graves consecuencias en el nivel de exigencia formativa y de preparación básica de los alumnos que la cursan. Evitar este fenómeno fue algo que precisamente procuró la LOGSE al exigir la misma titulación para acceder a los Ciclos. La nueva Ley burla este escollo legal otorgando el mismo título de Graduado Escolar al alumnado que curse estos Programas, es decir, a un alumnado que recibirá una formación distinta –obviamente, de menor nivel– a la establecida en la ESO y que en su práctica totalidad desembarcará en la FP de Grado Medio.

Si a ello se añade el anuncio de diferentes “itinerarios formativos” para los alumnos que quieran cursar la FPR (itinerarios **diferentes** para cursar una misma ESO no supone otra cosa que niveles de exigencia diferentes y, por tanto, formaciones básicas diferentes; obviamente, las de menor nivel corresponderán al alumnado que curse el itinerario conducente a la FP) y “el curso puente” que autoriza el tránsito directo de la FP de Grado Medio a la de Grado Superior (ver anterior 1.4), entonces podrá apreciarse con claridad la previsible nueva arquitectura del sistema educativo, según la cual a partir de los 14 años las enseñanzas profesionales se configuran como una vía independiente, alternativa y devaluada respecto de la vía general.

La vuelta a la **doble vía** supone volver a apuntalar una de las causas fundamentales del desprestigio de la antigua FP: la concepción de la FPR como vía alternativa, a la que se

le encomienda –junto a su función profesionalizadora– la misión de recuperar el déficit educativo de los alumnos que acceden a ella. Como se evidenció con la FP1, esta doble función de la FP conduce a su desprestigio social, a la pérdida de agilidad del subsistema de FPR y a una menor cualificación de los profesionales egresados.

La gravedad de estas modificaciones en la ordenación del acceso a la FPR se manifiesta también en el cuestionamiento –que suponen– de uno de los principios básicos del nuevo modelo de FPR, según el cual para cursar la formación profesional específica es necesario haber adquirido previamente suficiente formación básica y formación profesional de base (como exige una profesionalidad que de forma creciente se basa en la aplicación directa del conocimiento científico-tecnológico a la producción).

Ambos aspectos repercutirán con especial gravedad en los Ciclos de Grado Superior, que, al estar situados al final de la “doble vía”, sufrirán el efecto acumulativo de las modificaciones aprobadas o anunciadas, perdiendo –como formación superior no universitaria– el prestigio que están consiguiendo entre las empresas y la sociedad.

## **1.8 La calidad de los procesos formativos requiere una continua mejora que no está asegurada**

Por último –aunque, por su importancia, posiblemente sea lo primero– resulta obligado aludir a la necesaria mejora de la calidad de los procesos formativos de la FPR. El grado de calidad de un sistema formativo se predica de sus resultados, pero también caracteriza a sus procesos y, ordinariamente, suele obedecer a la confluencia de una serie de factores. En efecto, la calidad del subsistema de FPR depende, entre otros, de los fundamentales siguientes factores: de la selección y la formación permanente del profesorado (cuya incidencia en su motivación profesional resulta obvia), de la renovación y/o reposición del equipamiento (que, como es obvio, en la FP tiene una particular importancia), del desarrollo de una didáctica propia de la FP (responsable de la calidad de los procesos de enseñanza/aprendizaje y de su evaluación), del tratamiento del fracaso escolar y de las dificultades en el aprendizaje, de la gestión de los centros formativos, de la consecución de una auténtica formación en centros de trabajo (FCT),...

Como es sabido, la extraordinaria rapidez (respecto a otras materias de la ESO y Bachillerato) con la que cambian los contenidos de la profesionalidad y la práctica imposibilidad de conseguir ciertas componentes de la preparación del profesorado de FP con los métodos y fuentes tradicionales plantean un problema al subsistema de FPR que todavía no se ha resuelto satisfactoriamente. Más específicamente, puede afirmarse que el subsistema de FPR carece de un sistema institucional efectivo de formación del profesorado que, con la participación de las empresas, asegure, por un lado, la componente práctica de la preparación inicial (que no puede conseguirse en la Universidad) en las

técnicas y procedimientos de trabajo característicos de todas las profesiones asociadas a su rol docente; y, por otro lado, una actualización de esta preparación al ritmo que marca la evolución de los modos de producción.

Las orientaciones promovidas por la LOGSE para “desacademizar” la FPR, dotarla de una identidad didáctica propia y vincularla estrechamente al sistema productivo se han visto materializadas en un nuevo diseño de los Títulos de FP y en un conjunto de nuevas elaboraciones o desarrollos curriculares. Sin embargo, todavía no es posible afirmar que la FPR haya sido capaz de consolidar una identidad didáctica propia y sigue existiendo una significativa insuficiencia de proyectos y programas de innovación y desarrollo (I+D) de la didáctica de la FP, que vayan creando una tradición y una cultura didácticas específicas, no dependientes de la cultura “académica” propia de las enseñanzas generales.

La estrecha conexión que deben tener los centros de FP con las empresas de su entorno, el creciente papel que debe jugar el sistema educativo en la mejora de la cualificación de la población activa y el aseguramiento de ciertas funciones y requisitos singulares del subsistema de FPR (continua adaptación de la oferta a las demandas del entorno, formación y actualización del profesorado, realización de la FCT...) hacen que la gestión legalmente establecida para los centros de educación secundaria no resulte suficientemente adecuada para centros de FPR. Es preciso, pues, introducir cambios significativos en la gestión de estos centros, en los procedimientos de selección y contratación de sus recursos humanos y en los procedimientos de su financiación.

La superación del antiguo concepto de “prácticas en empresas” de la FP de Segundo Grado que supone la nueva concepción de la FCT todavía no se ha conseguido de modo satisfactorio. En muchos casos, los alumnos de los ciclos formativos (especialmente, los de los Ciclos de Grado Superior) no ocupan en las empresas puestos formativos –y, particularmente, puestos que posibiliten la evaluación de la competencia– con el contenido y nivel de cualificación que requieren las respectivas titulaciones.

## 2. Problemas relevantes de la Formación Profesional Ocupacional (FPO)

### 2.1 La naturaleza y ordenación de la FPO son en la actualidad ambiguas e indefinidas

La FPO ha sido tradicionalmente considerada como la formación profesional no reglada dirigida a la población activa desempleada. Sin embargo, la reciente **ordenación** de la FPO que moviliza mayores recursos –la que se articula a través del Plan de Formación e Inserción Profesional (FIP), que es gestionado por las administraciones laborales–, así como algunos artículos de la reciente Ley de Cualificaciones y FP, parecen apuntar un cambio sensible en la naturaleza futura de la FPO y plantean algunas dudas sobre su caracterización tradicional.

En efecto, ya en el Real Decreto 631/1993 –última ordenación vigente del Plan FIP– se aludió a los Certificados de Profesionalidad (CdP) y a la oportunidad de su desarrollo. Pero fue el Real Decreto 797/1995 el que estableció las directrices de los Certificados de Profesionalidad y los correspondientes contenidos mínimos de formación profesional ocupacional. Esta norma constituye el inicio de un proceso de conversión de la FPO en una oferta formativa regulada, esto es, conducente a una certificación reconocida oficialmente y, en este sentido, de naturaleza no muy diferente a la FPR.

En el Segundo Programa Nacional de FP (1998) se reconoce este proceso de conversión, al aludir a que las cualificaciones adquiridas a través de la FPO “podrán acreditarse mediante las certificaciones correspondientes”. Parece que la utilización del término “podrán” y la lenta puesta en práctica de los Certificados de Profesionalidad (aunque regulados en 1995, en el año 2001 constituyeron sólo el 1,3% del conjunto de la oferta de FPO) no son más que la expresión del carácter todavía incierto, ambiguo y transitorio que tiene este proceso de regulación de la FPO.

La referida ambigüedad se pone de manifiesto, en primer lugar, en el terreno de la ordenación, en el que la FPO (como en general toda la FP) sufre el problema de la indefinición de las modalidades de FP, cuya adecuada ordenación debería haberse establecido. Una de las carencias más significativas en el sistema de FP español es una adecuada ordenación de las diversas modalidades de FP, establecida en función de la

diferente naturaleza de las ofertas formativas y en función de las necesidades de los diversos colectivos destinatarios. Esta ordenación permitiría a las administraciones establecer el papel que les corresponde en el fomento de determinadas modalidades y contribuiría a clarificar el rol de los agentes sociales y de los diversos agentes de formación en la definición e impartición de cada una de ellas.

En la actualidad, la FPO se sigue considerando todavía, con carácter general, como formación de los desempleados sin que se hayan identificado qué modalidades de formación precisan los diversos colectivos de esta población.

## **2.2 Los Certificados de Profesionalidad tienen una incierta validez práctica**

Esta ambigüedad e indefinición que caracterizan al actual sistema de FPO tienen, además, otra inmediata expresión en la discutible validez operativa de los propios Certificados de Profesionalidad. Sin embargo, a pesar de esta incertidumbre sobre la validez de los Certificados de Profesionalidad, la Ley de las Cualificaciones y la FP de 2002 sanciona que los Certificados “acreditarán las correspondientes Cualificaciones Profesionales Nacionales”. Esta **huida hacia delante** de la Ley, mediante la regulación oficial de la validez de los Certificados, sin haber clarificado previamente la naturaleza y requisitos de éstos, ni los de las propias Cualificaciones, plantea serios problemas al Sistema de Cualificaciones y a la coherencia de todo el Sistema Integrado de Cualificación, Formación y Orientación Profesional.

En efecto, aunque se ha realizado un enorme esfuerzo en el diseño de la oferta de la nueva FPO, que ha desembocado en el establecimiento y aprobación de 130 Certificados de Profesionalidad, el problema fundamental que plantean hoy día éstos es el del reconocimiento en la práctica de las Unidades de Competencia (UC) a las que están asociados.

Aunque los Certificados tengan una sanción normativa, la no existencia de un Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales establecido con el acuerdo de las CCAA y de los agentes sociales –quienes, por cierto, no han intervenido en el proceso de elaboración de los CdP– que legitime el reconocimiento real de las Unidades de Competencia identificadas en los Certificados, así como los problemas relacionados con el diseño de los mismos (ver siguiente apartado), convierten en escasamente operativa su validez (que acaba no siendo muy distinta a la de los tradicionales diplomas acreditativos de la formación cursada en la FPO). En otras palabras, sin un SNCP el mero establecimiento administrativo y oficial de los CdP (sancionado, además, por la Ley de Cualificaciones y FP) no asegura la validez, ni la utilidad, de tales certificados.

### **2.3 Los Certificados no son homogéneos y en muchos casos carecen de ciertos requisitos para su incorporación al Sistema Nacional de Cualificaciones**

Por otro lado, debe señalarse que, si bien la concepción y el procedimiento de elaboración de los Certificados de Profesionalidad han estado inspirados –al menos, formalmente– por la metodología de elaboración de los Títulos Profesionales, los resultados no siempre han sido homogéneos. Puede afirmarse que los productos obtenidos son bastantes dispares (entre sí y con los Títulos de FPR) y que los CdP no cumplen, en muchos casos, ni los requisitos exigidos a un enunciado de competencia, ni los que presumiblemente se establecerán para las Cualificaciones Profesionales Nacionales. Por consiguiente, pensando en el aprovechamiento del trabajo realizado, cuando se inicie el proceso de elaboración del SNCP muchos de ellos deberán revisarse y mejorarse para su incorporación al mencionado sistema, tanto al Catálogo de Cualificaciones como al Catálogo de Formación asociado a las Cualificaciones Profesionales<sup>3</sup>.

El proceso de revisión de los CdP y de los Títulos de FPR debe estar presidido por la concordancia de ambos productos con los requisitos que se establezcan para las Cualificaciones Profesionales Nacionales y para los módulos del Catálogo de formación y, obviamente, se deben obtener resultados homogéneos. Dicha homogeneidad debe alcanzar tanto al referente común de la formación (las Unidades de Competencia), como a la propia formación (esto es, homogeneidad en la duración y en los contenidos de la formación asociada a las Cualificaciones, así como, en particular, en los requisitos de calidad para que ambos tipos de formación consigan efectivamente la cualificación especificada en las Unidades de Competencia).

Por lo demás, al igual que en el caso del subsistema de FPR, el actual subsistema de FPO carece de un dispositivo que garantice la revisión y actualización permanente de los Certificados de Profesionalidad. Desde la perspectiva de la confluencia y homogeneización que se acaba de predicar para ambos procesos (elaboración de Títulos y de Certificados), resulta obvio que dicho dispositivo debería ser común a ambos subsistemas.

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, los Certificados no especifican el campo ocupacional (medios de producción, procesos, materiales, información, tipos de productos, clientes, etc.) de los diversos estándares de competencia ni tampoco especifican el nivel de cualificación al que debe adscribirse el Certificado. La dimensión o amplitud de la cualificación (denominada ocupación en la FPO) que procuran es muy heterogénea, coexistiendo certificados de una reducida amplitud (equivalente a un puesto de trabajo) con otros de una extraordinaria polivalencia. En fin paradójicamente, los Certificados llamados a tener una mayor implantación, los de nivel 1 (correspondientes al trabajador semicualificado), apenas han merecido atención en el Repertorio.

## **2.4 La cobertura de la FPO es todavía muy insuficiente**

Los datos del INEM correspondientes al año 2001 registraron un total de 157.957 alumnos formados a través del Plan FIP. Por su parte, el número de alumnos formados en Escuelas Taller y Casas de Oficios ascendió a 32.169. Junto a estas ofertas formativas, que constituyen el núcleo fundamental de la oferta de FPO, existen otras diversas ofertas minoritarias también de FPO: las realizadas por algunas CCAA a través de programas operativos cofinanciados por el Fondo Social Europeo, las realizadas por administraciones locales, las realizadas por entidades privadas,...

En cualquier caso, sea cual sea la referencia que se quiera tomar sobre el número de parados (los datos de la EPA o los registrados en el INEM), parece evidente que, en el mejor de los casos, la cobertura de la FPO alcanza sólo a poco más del 10% de los parados. Esta insuficiente cobertura se ve, además, agravada por una desigual distribución de la misma, como lo indica el hecho de que sólo el 7,4% de los alumnos formados pertenece a uno de los sectores más necesitados de FPO, como es el de los parados mayores de 45 años, colectivo que constituye el 30% del total de los parados.

## **2.5 La actual ordenación de la FPO manifiesta una gran rigidez**

No deja de resultar paradójico que los Certificados de Profesionalidad –que, en definitiva, aspiran únicamente a un reconocimiento profesional de la competencia asociada a ellos y que carecen de valor y reconocimiento académicos en todo el territorio del Estado– manifiesten en su definición y proceso de elaboración una mayor rigidez que los propios Títulos Profesionales.

Efectivamente, los Títulos Profesionales fueron elaborados por la administración central con la colaboración y concurso de las CCAA, y su estructura prevé que cada Comunidad Autónoma complete el contenido de las enseñanzas mínimas definidas por la administración central. En cambio, los Certificados de Profesionalidad han sido aprobados, a propuesta del INEM, por el Gobierno. Y, de acuerdo con el carácter estatal de la actual ordenación del Plan FIP (Real Decreto 631/1993), las CCAA que gestionen recursos del Plan FIP (todas, salvo el País Vasco) deberán ofertar los programas formativos correspondientes a los Certificados (así como el resto de programas del Plan FIP) de acuerdo con las directrices establecidas por la ordenación estatal.

Esta paradoja resulta, si cabe, todavía más llamativa si se tiene en cuenta que determinadas modalidades de la FPO deben procurar una adaptación más ajustada –que en el caso de la FPR– a las necesidades del desempeño de los puestos de trabajo; y, en consecuencia, precisan de una mayor adaptación (lo cual implica mayor flexibilidad) de



sus contenidos formativos al entorno productivo y territorial en el que va a tener lugar el proceso de formación y adquisición de competencia profesional.

## **2.6 La adaptación de la oferta de FPO a la demanda carece de agilidad suficiente**

Así como, en cierta medida, ocurre en el subsistema de FPR, en el subsistema de FPO suele ser la oferta –determinada por los recursos disponibles– la que induce la demanda formativa, y no –como debería ser– al revés. A esta subordinación de la demanda a la oferta contribuye la ausencia de una política definida sobre objetivos de cualificación, que impide al subsistema de FPO –como al resto de los subsistemas– disponer de un criterio marco que oriente sus decisiones sobre la planificación de la oferta.

En ausencia de una planificación que responda con agilidad a las necesidades de puestos de trabajo del mercado, la oferta de FPO (que, en teoría, tendría que ser más ágil que la que depende básicamente de recursos públicos) se halla también de alguna forma cautiva de los recursos disponibles de los Centros Colaboradores (en el año 2001 correspondió a estos Centros el 93% del total de la oferta del Plan FIP), que, lógicamente, reproducen año a año el mismo tipo de ofertas formativas. En efecto, una vez que un centro acredita los requisitos exigidos (relativos a instalaciones, equipamiento, cualificación de recursos humanos,...) y es reconocido como Centro Colaborador para impartir programas de FPO del Plan FIP, lógicamente reiterará anualmente sus ofertas formativas para las que ha sido habilitado.

De esta forma, en lugar de haber promovido la generación de un mercado de formación competitivo y con capacidad de responder ágilmente a las necesidades de cualificación, la oferta del actual subsistema de FPO depende de la rígida disponibilidad de los Centros Colaboradores (a título de ilustración, baste comprobar el desproporcionado número de cursos de FPO que tienen por objetivo el aprendizaje de programas informáticos básicos y/o de Internet).

## **2.7 Los procesos formativos de la FPO requieren mejorar su calidad y sus mecanismos de control de la calidad**

El control de la calidad de los programas formativos de FPO se limita, prácticamente, al control administrativo, esto es, al control sobre el cumplimiento de los requisitos administrativos que deben cumplir los centros colaboradores, en términos de instalaciones, equipamientos, titulación del profesorado,... Si a ello se añade que apenas existen evaluaciones sobre los rendimientos y sobre los procesos de formación/aprendizaje de

dichos programas (aunque, en teoría, la regulación del Plan FIP exige una **Encuesta de alumnos de los cursos de FPO**, sus resultados no se conocen públicamente), deberá concluirse que la calidad de los mismos es, cuando menos, una incógnita.

El proceso de conversión al que se dirige el actual subsistema de FPO, a través de los Certificados de Profesionalidad (que aspiran a acreditar Unidades de Competencia), requiere exigir a dichos programas unas condiciones de calidad suficientes que garanticen, al menos, resultados similares a los producidos por la FPR (que también acredita Unidades de Competencia).

Dichas condiciones de calidad deben garantizarse, no sólo mediante la exigencia de requisitos administrativos, sino también, y sobre todo, mediante la implementación de un dispositivo de verificación y control de los referidos procesos de formación. Junto a ello, deben realizarse evaluaciones sistemáticas sobre sus resultados, esto es, sobre sus efectos en los usuarios (en términos de inserción profesional), sobre el rendimiento de los procesos formativos (en términos de aprendizajes evaluados y competencia efectivamente conseguida), sobre la percepción que los usuarios tienen de los procesos de formación/aprendizaje, etc.

## **2.8 El subsistema de FPO carece de un dispositivo de calificación y formación básica**

Pero la utilidad y eficacia de los programas de FPO no depende únicamente de una adecuada planificación de la oferta formativa; también depende de las particulares necesidades formativas de la población beneficiaria de dichos programas. Como es sabido, para que se produzca un aprovechamiento real de la formación profesional específica es preciso que quienes reciben esa formación tengan una base formativa suficiente para poder asimilarla y aprovecharla.

Por ello, es necesario **calificar** a la población demandante de formación para (entre otros objetivos) conocer su patrimonio formativo real, a fin de orientarla hacia los itinerarios formativos que mejor se adapten a sus necesidades. Y, además, es preciso disponer en la oferta de FPO de cursos de preparación básica que faciliten, en su caso, la cobertura de las necesidades o déficit de formación básica de la población activa, en orden a garantizar condiciones de aprovechamiento de la FP más específica asociada a las Unidades de Competencia<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Un porcentaje significativo de la población desempleada no solo carece de cualificación profesional alguna sino que precisa de una formación básica y/o profesional básica que le permita acceder a programas de formación profesional específica. Y sorprende que en la oferta actual de FPO apenas existan programas formativos dirigidos a este objetivo. Basta acudir a los últimos datos ofrecidos por el INEM sobre el perfil de sus usuarios (cuarto trimestre de 2001) para comprobar que la ecuación

Desgraciadamente, el actual subsistema de FPO se limita a requerir la experiencia formativa de la población demandante y a realizar entrevistas de orientación, pero carece de un auténtico **sistema de calificación**. Un sistema de esta naturaleza no debe limitarse a definir con un cierto rigor las necesidades formativas del demandante y sus posibilidades efectivas de formación/cualificación, sino que debe también “medir” y reconocer la cualificación que éste ya posee. Pero no se puede medir algo si no se dispone de un “metro” (por ejemplo, la codificación de Unidades de Competencia del Catálogo de Cualificaciones) y de un dispositivo de medida (por ejemplo, el Sistema de Reconocimiento y Evaluación de la Competencia).

## 2.9 ¿Integración de los subsistemas de FPO y de FC?

Una última cuestión que merece la pena abordar se refiere a la oportunidad de seguir manteniendo el subsistema de FPO caracterizado como hasta ahora. Dos razones de peso permiten considerar la oportunidad de integrar los subsistemas de FPO y de FC en un único subsistema, con las ventajas asociadas a ello en términos de simplificación de la gestión, plena coordinación y permeabilidad, optimización de recursos, ahorro de aparatos administrativos y de gestión, etc.

En primer lugar, el indudable solapamiento que –en el marco de un Sistema Integrado de Cualificaciones, Formación y Orientación Profesional– se producirá en el tipo de ofertas que ambos subsistemas realicen. En efecto, a través de la **Formación Asociada a las Cualificaciones** (FASIC), las modalidades de acceso a una cualificación, recualificación y/o incremento de competencia serán, obviamente, demandadas tanto por la población desempleada, como por la población ocupada (debido a su estrecha vinculación con la empleabilidad y la prevención del desempleo); como también lo serán la modalidad de adaptación al puesto de trabajo (en el caso de población desempleada, cuando esté precontratada) e incluso la modalidad de actualización, por no mencionar la formación básica y la formación profesional básica, que con toda seguridad requerirá tanto la población desempleada, como la empleada. Por lo demás, las metodologías didácticas subyacentes a la formación de ambos tipos de población son también comunes, si bien no dejará de ser cierto que el formato de la oferta deberá ser diferente y específico para cada tipo de población.

La segunda razón se ha producido recientemente, con motivo de la Sentencia del Tribunal Constitucional, de 25 de abril de 2000, sobre las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas en la gestión de los fondos públicos destinados al subsistema de

desempleo-déficit de formación/cualificación ocupa los primeros puestos en el ranking de demandantes de empleo: prácticamente el 70% de los demandantes de empleo acreditan únicamente Estudios Primarios, Certificado de Escolaridad o la finalización de la EGB.

Formación Continua<sup>5</sup>. Hasta ahora, al tener la FPO y la FC una ordenación jurídica y administrativa diferente, resultaba obligado configurar dos subsistemas diferentes. Sin embargo, a partir de esta Sentencia del TC –y sin perjuicio de que por parte de la administración central se puedan, y deban, establecer directrices y objetivos de cualificación y se promuevan recursos adicionales para la FPO y para la FC– el grueso de la gestión de la FPO y de la FC recaerá sobre las CCAA. En este contexto cabe plantearse lo siguiente: si una misma Comunidad Autónoma tiene que gestionar un volumen de recursos destinados a un mismo objetivo, mediante la oferta del mismo tipo de modalidades formativas, dirigidas a una misma población activa..., ¿tiene sentido que dicha gestión se realice a través de dos subsistemas diferentes, debido únicamente a la diferente situación respecto al empleo de dicha población activa?

En todo caso, es obvio que dicha decisión la deberá adoptar cada Comunidad Autónoma de acuerdo con sus circunstancias y según lo que considere más oportuno. Aquí únicamente se apunta esta cuestión y las consideraciones asociadas a ella, otra de las cuales –no despreciable– es que la integración de ambos subsistemas abre la posibilidad de que los agentes sociales (concentrados estos últimos años en la gestión de la FC) participen e intervengan mucho más en la gestión de la FPO; así como que, recíprocamente, la administración laboral (concentrada exclusivamente en la formación de los trabajadores desempleados) intervenga en la planificación de los objetivos de cualificación y en la formación de la población ocupada.

---

<sup>5</sup> La Sentencia responde a un recurso de inconstitucionalidad y a un conflicto de competencias planteados por la Generalitat de Cataluña contra algunas disposiciones legales de la ley de Presupuestos para 1993, que sancionó legalmente el primer Acuerdo Tripartito para la Formación Continua, y contra algunos apartados de este Acuerdo. En síntesis, la Sentencia acepta en parte el recurso de la Generalitat, estableciendo que las actividades de FC que se produzcan en el territorio de una CA deben ser gestionadas por dicha Comunidad. En otras palabras, la Sentencia viene a declarar inconstitucional el actual modelo de gestión de la FC vigente desde el citado 1993.

### **3. Problemas relevantes de la Formación Continua (FC)**

#### **3.1 ¿Subsistema o mero procedimiento de gestión de recursos?: la regulación de la FC es insuficiente**

Tal vez la primera consideración que suscita el análisis del actual subsistema de FC es que no se trata de un subsistema propiamente dicho, sino que constituye básicamente un procedimiento acordado de gestión de un importante volumen de recursos económicos destinados a programas formativos.

En efecto, no parece que pueda considerarse un subsistema de formación, ya que –aparte de los Acuerdos suscritos cada cuatro años– carece de una regulación jurídica y administrativa sustantiva que le dé contenido como subsistema. Por ejemplo, no existe ordenación alguna del tipo de modalidades formativas que le corresponde impartir (los Acuerdos establecen poco más que la tipología de los planes de formación objeto de subvención), ni está convenientemente regulado el derecho a la formación, ni están definidos jurídicamente estímulos y/o incentivos a la formación, ni existe un sistema de evaluación y acreditación de la adquisición de formación/competencia profesional, ni, por supuesto, se dispone de instrumentos para identificar las necesidades de formación/cualificación de la población activa,...

En fin, la “promoción a través del trabajo” y una “política que garantice la formación y readaptación profesionales” (artículos 35.1 y 40.2 de la Constitución, que encomiendan a los poderes públicos la misión de fomento de la formación) no han merecido un desarrollo normativo específico que encauce adecuadamente la articulación de estos propósitos constitucionales<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> “A pesar de que se trata del desarrollo de un derecho constitucional, el derecho a la promoción y formación profesional que se establece en el art.4 del Estatuto de los Trabajadores no se configura como derecho “básico” sino como un derecho ejercitable “en la relación de trabajo”. Asimismo debe señalarse (por su importancia en la adaptación de la cualificación de trabajadores) que “no existe ningún mandato imperativo en nuestra normativa vigente que ordene al empresario proceder a un proceso formativo de los trabajadores afectados por las innovaciones tecnológicas”. (Montoya, A., Pedrajas, A., Parra, E., Rueda, A. y otros: “El libro 2000 de la Formación”, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Madrid, 2000).

### 3.2 Apenas existen motivación e incentivos para desarrollar la FC

Mientras que parte de cada cohorte de población escolar accede a la FPR por derecho y necesidad de escolarización y mientras que parte de la población desempleada acude a programas de FPO inducidos por las Oficinas de Empleo, cabe plantearse qué razones pueden motivar a la población activa ocupada a incorporarse a programas de formación continua. Formulada esta misma cuestión en otros términos: ¿qué incentivos se utilizan en el actual subsistema de FC para comprometer a las empresas y a la población empleada en el desarrollo de la formación continua?

La respuesta a esta cuestión es bastante pesimista, ya que apenas existen incentivos que estimulen la participación en la FC y, como se acaba de señalar, es muy insuficiente la regulación de derechos y exigencias en materia de FC. Salvo una minoría consciente de la importancia y del valor estratégico que tiene la formación continua o el aprendizaje permanente (tal y como define este objetivo la UE), la mayoría de los empresarios no acaba de apreciar el interés y la oportunidad de la FC: ya sea porque consideran que en las actuales condiciones no es útil y eficaz, ya sea porque temen que los trabajadores que mejoren su cualificación a través de la FC acaben yéndose a otras empresas, ya sea porque temen que una mayor cualificación acabe traduciéndose en un motivo para reivindicar mejoras salariales y/o de puestos de trabajo no soportables por la empresa.

Por parte de los trabajadores individuales, el panorama no es mucho más alentador. A excepción, también, de una minoría consciente del valor individual que supone progresar en su formación y su cualificación, la mayoría de los trabajadores no parece que acaben de apreciar que se vea reconocido el esfuerzo que conlleva participar en programas de FC; entonces, ¿para qué realizarlos?

Planteadas estas cuestiones en otros términos: mientras no exista un Sistema de Reconocimiento, Evaluación y Certificación de la competencia, que sea efectivamente aceptado en el mercado laboral y que, por tanto, garantice a los trabajadores que su esfuerzo formativo será reconocido a efectos de su progreso salarial y/o profesional, será muy difícil inducir a millones de trabajadores el interés por incorporarse a su formación continua y apenas se avanzará en la implantación de la cultura del aprendizaje permanente postulada por la UE.

Ésta es, con toda probabilidad, la cuestión capital que tiene actualmente planteada, en particular, el subsistema de FC y, en general, el conjunto del Sistema de Cualificaciones y FP: ¿cómo conseguir que cientos de miles de empresas y millones de trabajadores –el conjunto de la población activa, tanto empleada como desempleada– se interesen y se comprometan en un proceso de formación y aprendizaje permanente, en cuyo escenario se está ventilando el futuro del desarrollo socioeconómico del país y su propio futuro empresarial o profesional individual?

### 3.3 La participación de las PYME en acciones de FC es insuficiente

No obstante lo considerado en el apartado anterior, en nuestro país existen –todavía insuficientes, pero ya considerables– acciones de Formación Continua (de acuerdo con la última memoria sobre las actividades de la FORCEM, ejercicio 2000, se habrían impartido más de 240 millones de horas de formación, de las que se habrían beneficiado más de 6 millones de usuarios). Pero no es improbable que dicha FC exista porque hay unos fondos públicos destinados a ella, fondos que se tienen que gastar y que de una forma o de otra acaban gastándose (la formación como instrumento de una subvención). El problema, no reside tanto, aunque también, en si hay o no suficiente FC, sino en quién se beneficia de ella y cuál es su alcance real en términos de utilidad y eficacia.

Respecto a la primera de estas cuestiones, la antigua FORCEM reconoce que sigue produciéndose una gran desproporción en los beneficios de la FC entre las pequeñas y medianas empresas y las grandes empresas, a favor de estas últimas; si bien es cierto que en los cuatro últimos años los Planes Agrupados (a los que ordinariamente se acogen las PYME) han pasado de constituir el 52% a constituir el 69% del conjunto de los planes aprobados por la FORCEM.

La ausencia –relativamente generalizada en las PYME, salvo excepciones– de una cultura del aprendizaje permanente, el propio tipo de programas de FC objeto de subvención (que obliga a las PYME que quieren beneficiarse de ellos a tener que agruparse, sin disponer en la mayoría de los casos de un Departamento de Recursos Humanos o de una asistencia técnica gratuita que pueda realizar las gestiones pertinentes, por lo que acaban abandonando este propósito) y el modelo de financiación de la FC vigente (al que se alude más adelante) son algunas de las razones principales que permiten comprender el insuficiente beneficio que, en términos de formación continua, retorna a las PYME. (Éste no sería un problema muy grave si no llega a ser por el insoslayable dato de que en España más del 95% de las empresas pertenecen al grupo de las PYME).

#### Las acciones de Formación Continua

En la Memoria Actividades FORCEM 2000 se desglosan los diversos Planes de Formación:

	1997	1998	1999	2000
Los planes Agrupados	52,4%	61,0%	63,3%	69,7%
Planes de Empresa y de Grupos de Empresa	40,6%	32,5%	28,4%	25,2%
Planes Intersectoriales	7,0%	6,5%	5,3%	5,1%

### **3.4 No existe ordenación ni planificación de las modalidades formativas de la FC**

Sobre la cuestión de la utilidad y la eficacia de la actual FC, habría que reiterar algunas de las consideraciones que se hicieron hace un momento con motivo del diagnóstico del subsistema de FPO, sólo que en este caso agravadas por el hecho de que, no sólo tampoco aquí existe una planificación de objetivos de cualificación, ni se han definido las modalidades formativas que corresponde ofertar a este subsistema, sino que ni siquiera existe un repertorio de programas o módulos formativos que enmarque y oriente la elaboración de los contenidos formativos de los diferentes programas de FC objeto de subvención.

Es evidente que el carácter más específico (o “a la carta”) de las modalidades formativas de FC conocidas como de “actualización” o de “adaptación al puesto de trabajo” requiere para éstas una estructura flexible y no excesivamente formalizada. Pero entre un rígido ordenamiento formativo y el “todo vale” parece que los programas de FC subvencionados por fondos públicos –al menos, los que se dirijan a procurar las cualificaciones establecidas en el SNCP– deberían disponer de algún criterio o procedimiento para evaluar su utilidad e interés. Al respecto, resulta sorprendente que todavía no haya llegado a definirse en el subsistema de FC –mientras que sí lo han hecho los subsistemas de FPR y de FPO– algo similar a lo que podrá considerarse en el futuro “formación asociada a las cualificaciones profesionales (FASIC)”.

Por lo demás, debe advertirse que, si en el subsistema de FPO la planificación de la oferta se hallaba cautiva de los recursos disponibles de los Centros Colaboradores, en el caso del subsistema de FC se produce otro tipo de cautiverio de la oferta, posiblemente más grave y preocupante, y que está impidiendo la emergencia y desarrollo de un mercado de formación competitivo. En efecto, las organizaciones empresariales y sindicales que gestionan, junto a la administración, los recursos destinados a las acciones de FC son a la vez, en muchos casos, promotores (o avaladores) de proyectos de formación continua. En otras palabras, son a la vez juez y parte, lo cual obviamente dificulta en gran medida el acceso de los agentes privados de formación.

### **3.5 Apenas existen criterios que acrediten la calidad de las acciones formativas de FC**

También como en el caso de la FPO, la cuestión de la “calidad” de los programas de FC constituye una incógnita que es necesario despejar cuanto antes. Acaba de mencionarse que el actual subsistema de FC carece de un repertorio de “formaciones asociadas a las cualificaciones profesionales”, es decir, de un referente idóneo para configurar sus



programas formativos. Pero, además, ni siquiera existen requisitos formales que deban acreditar los centros, instituciones o agencias formativos que imparten programas de FC para ser autorizados a ello.

Las evaluaciones realizadas de las acciones de FC (al menos, las conocidas por los autores de este Documento), aparte de ser financiadas por la propia Fundación para la Formación en el Empleo, se limitan a ofrecer datos macro y microestadísticos sobre el grado de cobertura de dichas acciones, el perfil de sus beneficiarios, los sectores productivos y los territorios beneficiarios, etc.; pero en ningún caso entran a evaluar la calidad de los procesos de formación/aprendizaje de la FC, ni su eficacia y efectos en los individuos y en las propias empresas.

### **3.6 Existe un sesgo favorable hacia las acciones formativas de actualización sobre las de incremento de cualificación**

De las dos modalidades principales de la FC –la de **actualización de la cualificación**, exigida por la innovación tecnológica y/u organizativa en la empresa, y la de **incremento de la cualificación**, con mayor efecto sobre la empleabilidad de los trabajadores y sobre las necesidades estratégicas de las empresas, porque anticipa la preparación para afrontar los cambios en los modos de producción– esta última está objetivamente peor atendida que la primera.

Esta discriminación es producida por, al menos, las siguientes dos razones: en primer lugar, porque el subsistema de FC no oferta actualmente una “formación asociada a las cualificaciones” reconocida en el mercado laboral que induzca entre los trabajadores y las empresas la inquietud y motivación suficientes para solicitar y realizar este tipo de formación (orientada al progreso y promoción profesional y a la adquisición de cualificaciones de más amplio espectro). Y, en segundo lugar, porque en la actualidad no existen oportunidades efectivas para abordar este tipo de formación; como se ha señalado más arriba, los “permisos de formación” reconocidos en los Acuerdos para la Formación Continua sólo se autorizan cuando el solicitante acredita que va a realizar programas formativos conducentes a títulos oficiales (una vez más, aquí se aprecia la tradicional concepción según la cual el objetivo o fin es la formación y los títulos oficiales que la acreditan en lugar de la cualificación que procuran).

En definitiva, frente a la prioritaria inducción de la cultura del aprendizaje permanente, mediante la promoción de adecuadas oportunidades de formación y la facilitación de las condiciones y permisos de formación para realizarla, el actual subsistema de FC se concentra mucho más en satisfacer las necesidades empresariales más inmediatas, que, sin embargo, son las de menor alcance para prevenir los cambios y la evolución de las cualificaciones.

### **3.7 La cobertura de las acciones formativas de FC sigue siendo muy insuficiente**

Si bien es cierto que en los últimos años se ha producido un sustantivo incremento de la cobertura de las necesidades de FC (teóricamente, en 1999 el 36% de la población activa se había beneficiado de alguna acción de FC), los datos de Eurostat son suficientemente ilustrativos sobre el lugar que ocupa nuestra cobertura de necesidades de FC respecto a la de otros países europeos. Aportamos los datos sobre porcentaje de población activa beneficiaria de alguna acción de Formación Continua, procedentes de la última encuesta realizada por Eurostat en los años 2000–2001: Dinamarca (96%), Suecia (91%), Países Bajos (88%), Noruega (86%), Finlandia (82%), Irlanda (79%), Alemania (75%), Austria (72%), Luxemburgo (871%), Bélgica (70%), España (36%), Portugal (22%).

La FC en España sigue prácticamente a la cola de la mayoría de los países europeos (en la encuesta sólo supera a Portugal) y –lo que es un buen indicador desde el punto de vista comparativo– está muy lejos, no ya del 96% de Dinamarca, sino del 79% que acredita Irlanda, un país que en términos socioeconómicos y de desarrollo productivo puede ser comparable con España.

### **3.8 El sistema de financiación de la FC requiere ser reformado**

Por último, aunque no lo menos importante, debe aludirse en este breve diagnóstico a la cuestión de la inversión en FC y, relacionado con ello, al sistema de financiación de la FC.

La última encuesta citada de Eurostat evidencia un incremento generalizado de la inversión en FC por parte de todos los países objeto de la encuesta. Con independencia de la fiabilidad<sup>7</sup> que merecen los datos atribuidos a la inversión en FC en España (el 1,5%), puede apreciarse que, aún así, dicha inversión es la mitad de la que acredita el país con mayor porcentaje (Dinamarca) y está todavía lejos de la media de los países encuestados (2,1%).

Respecto a la financiación de la FC, debe señalarse que el actual sistema provoca –directa o indirectamente– dos problemas importantes. El primero de ellos tiene que ver con el actual carácter de “recaudación” obligatoria que tiene la cuota de formación profesional y con los Acuerdos de Formación Continua: la relación entre ambos implica que el

---

<sup>7</sup> Eurostat atribuye a España una inversión en FC del 1,5% de los costes laborales de las empresas en 1999. Según nuestra estimación, no llega al 1%: se destinó a FC la mitad de la cuota de formación profesional, el 035% y si a esto sumamos, en el mejor de los casos, la cuota de financiación de los fondos sociales y la inversión de algunas grandes empresas, la inversión en FC no supera el 0,60%.

hipotético “retorno” (viaje de ida y vuelta) de dicha cuota a las empresas en términos de formación se ha de realizar necesariamente según las condiciones establecidas por tales Acuerdos. Ello provoca que –como antes se señaló, debido a su falta de capacidad de gestión– muchas empresas cotizantes (particularmente, un número importante de PYME) renuncien a incorporarse a la solicitud de financiación.

El segundo problema está relacionado con la ausencia prácticamente total –en el actual sistema de financiación de la FC– de incentivos económicos y/o fiscales a la inversión de las empresas en formación continua. Sin perjuicio de la cuota obligatoria de formación que se decida establecer (que parece oportuno mantener, para garantizar un fondo de recursos destinado a la formación del conjunto de la población activa y para ofrecer mejores oportunidades de formación que las que muchas pequeñas empresas pudieran procurarse por sí mismas), deben establecerse incentivos económicos y/o fiscales que animen a las empresas y a los trabajadores a incrementar su inversión y esfuerzo en formación. No parece necesario reiterar aquí las consideraciones realizadas anteriormente sobre la oportunidad de integrar en uno solo los subsistemas de FPO y de FC.

## 4. Problemas en el conjunto del Sistema de Formación Profesional

### 4.1 No existe una política global y coordinada de cualificaciones y FP

El primer problema común a todos los subsistemas de FP (esto es, al conjunto del sistema de formación) es, sin duda alguna, la ausencia de una política de cualificaciones, que defina con claridad cuáles son, en el ámbito estatal y en el ámbito autonómico, los objetivos de cualificación prioritarios –cuantitativos y cualitativos– que deben perseguirse, de acuerdo con las necesidades del desarrollo socioeconómico en dichos ámbitos y de acuerdo con las demandas planteadas por el mercado laboral<sup>8</sup>.

La consecuencia inmediata de esta carencia es que tampoco existe una política articulada e integrada de formación profesional. Al no estar definidos los objetivos de cualificación, el principal instrumento que se supone al servicio de la consecución de la(s) política(s) de cualificaciones –la formación profesional– deja de tener un referente y un objetivo hacia el que orientar y concentrar todos sus esfuerzos. En lugar de haber “una” política de formación profesional vinculada a objetivos de cualificación, existen “diversas” políticas, desarrolladas cada una de ellas de acuerdo con las propias inercias de los diversos subsistemas y desde las múltiples perspectivas que configuran los diferentes ámbitos competenciales. En efecto, en el ámbito de la Administración Central la formación profesional es responsabilidad de varias Direcciones Generales, las cuales no pueden, desde su propio ámbito administrativo, planificar globalmente –ni dar el tratamiento integrado que requieren– cuestiones que deberían formar parte inseparable de una misma política de cualificaciones, formación y empleo. Y ello redundando, inevitablemente, en el ámbito autonómico.

La ausencia de una definición articulada de objetivos de cualificación (que integre los que se establezcan en los ámbitos estatal y autonómicos) y la compleja distribución

---

<sup>8</sup> En España las cualificaciones profesionales de la población activa no son objeto de planificación. Ello supone, en el aspecto cuantitativo, que no se establecen los niveles de cualificación que se precisan en los diversos sectores productivos y campos ocupacionales para que la producción de bienes servicios sea competitiva en los mercados internacionales. En el aspecto cualitativo esta falta de planificación se pone de manifiesto en que, hasta la fecha, no se han definido cuáles son las características y requisitos de la cualificación que deben poseer las personas para lograr mayores niveles de competencia y una preparación profesional que les permita afrontar los cada vez más acelerados cambios en los modos de producción y en el empleo.

competencial vigente en los tres subsistemas de FP<sup>9</sup> han producido un complejo puzzle de políticas de formación profesional, que impide aprovechar las sinergias que procuraría su oportuna coordinación e integración.

#### **4.2 La implementación de un Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales es una tarea pendiente desde 1993: sigue sin elaborarse el Catálogo de Cualificaciones**

Si no existe una **política de formación profesional**<sup>10</sup> es, entre otras razones, porque todavía no existe un instrumento capaz de articular las diversas políticas de FP existentes en la actualidad. Dicho instrumento –un Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales– ha sido postulado, definido y comprometido oficialmente en diversas ocasiones, pero al día de hoy sigue siendo sólo un compromiso (acordado por dos Gobiernos, respectivamente, en 1993 y en 1998, y ahora elevado a la categoría de compromiso de ley por la Ley de las Cualificaciones y de la FP de 2002) todavía no implementado.

Una política de formación profesional, obviamente de alcance estatal, sólo puede construirse desde y a partir de las políticas de formación profesional que promuevan las Comunidades Autónomas (aparte de por otras consideraciones de oportunidad jurídica y política, por el mero hecho de que en la actualidad la práctica totalidad de la gestión de los recursos de la FP está en manos de las CCAA). Por ello, se trata de “integrar” y “articular”, no de “imponer”. Resulta obvio que las posibilidades y oportunidades de formación y de progreso en la cualificación que ofrece una “política integrada de FP de ámbito estatal” al conjunto de la población activa son muy superiores a las que pueda ofrecer por sí sola cada Comunidad Autónoma. De ahí que, lógicamente, las propias CCAA –siempre que se respete su ejercicio competencial en la definición de sus políticas en su ámbito territorial y siempre que se las corresponsabilice en la construcción de dicha “política integrada”– serán las primeras interesadas, para beneficio de sus respectivas poblaciones activas, en promover la consecución de este objetivo.

---

<sup>9</sup> Las competencias sobre la FPR son actualmente ejercidas por las administraciones educativas autonómicas, aunque la administración central sigue teniendo competencias relacionadas con la ordenación del sistema y sobre todo, con la aprobación de las titulaciones; en la FPO, existe una distribución de competencias más centralizada que en la FPR, que consiste básicamente en que la administración laboral central sigue estableciendo la ordenación del Plan FIP, mientras que a las administraciones laborales autonómicas les corresponde únicamente la gestión y ejecución de las acciones formativas; finalmente, a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de abril de 2002 la gestión de los recursos públicos de la Formación Continua tendrá que ser compartida por la administración central (hasta la sentencia, la única administración que los gestionaba) y las CCAA.

<sup>10</sup> Cuando en el texto se hace referencia a “una” política de formación profesional se habla de que tenga un alcance estatal y, por tanto, sólo puede construirse desde y a partir de las políticas de formación profesional que promuevan las CCAA.

El establecimiento de un Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales fue un objetivo postulado, pero no alcanzado, por los dos Programas Nacionales de FP (1993–1996 y 1998–2002): tal vez porque no se atribuyeron responsabilidades concretas para su creación y desarrollo, tal vez porque no se crearon órganos o instrumentos capaces de impulsar dicho desarrollo, tal vez porque los subsistemas todavía no tenían madurez suficiente para implicarse en un proceso de integración, tal vez porque no existía suficiente voluntad política para llevarlo a cabo...; posiblemente, por una conjunción de todas estas razones. La recién aprobada Ley de Cualificaciones y FP (2002) vuelve a reiterar el objetivo de crear un Sistema Nacional de Cualificaciones y FP. Sin embargo, aparte de nuevas ambigüedades y errores conceptuales –que se derivan del texto de ley– sobre qué debe entenderse por dicho Sistema, el articulado no regula con claridad quién y cómo establecerá el Sistema, ni cuándo se va a crear, por lo que habrá que esperar nuevamente a que los desarrollos reglamentarios de la Ley aporten algo más de luz a esta cuestión.

Particularmente, y como uno de los componentes básicos de este Sistema, no existe todavía un Catálogo de Cualificaciones Profesionales, que caracterice qué debe entenderse por Cualificación Profesional Nacional y que identifique con rigor las necesidades de cualificación reales de los sectores productivos y del mercado laboral. Por supuesto, tampoco existe un instrumento que revise permanentemente y mantenga actualizado dicho Catálogo de Cualificaciones.

Lo único que existe en la actualidad son los resultados del trabajo (interrumpido hace tiempo) que llevó a cabo el Ministerio de Educación para elaborar los Títulos Profesionales, así como los resultados del trabajo realizado por el Ministerio de Trabajo para elaborar los Certificados de Profesionalidad, que permitieron (ambos) identificar una relación de Unidades de Competencia. Sin embargo, ni la caracterización, ni el contenido, de ambos tipos de Unidades de Competencia es homogénea.

#### **4.3 Sigue sin existir un Sistema de Reconocimiento, Evaluación y Certificación de la competencia profesional**

Como componente también del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales –probablemente, el más decisivo para inducir en la población activa la cultura de la formación y del aprendizaje permanente<sup>11</sup>, así como para lograr la transparencia en el mercado de trabajo– no existe tampoco un Sistema de Reconocimiento, Evaluación y

---

<sup>11</sup> El establecimiento de un Catálogo de Cualificaciones por sí mismo no es suficiente para motivar a la población activa al incremento de su cualificación, ni para lograr la transparencia en el mercado de trabajo. Para que alguien se sienta motivado a realizar un esfuerzo de formación es necesario que perciba que dicho esfuerzo acabará siendo reconocido, es decir, que el incremento de su cualificación tendrá un reconocimiento público, con valor y significado en su empleo y en su carrera profesional. Ello hace imprescindible el SISREVAL.

Certificación de la competencia profesional, oficial y aceptado por el mercado laboral, que permita que el reconocimiento de la cualificación adquirida y/o del progreso en la cualificación de la población activa pueda tener efectos profesionales y/o laborales.

El único sistema de evaluación y certificación reconocido y con validez oficial que existe es el correspondiente a la FPR, donde la evaluación se realiza sobre Módulos formativos, supuestamente asociados a Unidades de Competencia. Pero, al no existir un Catálogo de Cualificaciones, estas Unidades carecen todavía de reconocimiento oficial, por lo que lo único que se certifica son Títulos Profesionales, asociados a profesiones, supuestamente reconocidas en el mercado laboral (aunque, como se indicó en el diagnóstico de la FPR, ello tampoco es cierto en todos los casos).

En definitiva, el Catálogo de Cualificaciones Profesionales y el SISREVAL están íntimamente implicados, de modo que se remiten y se requieren mutuamente. Mientras no se produzca el desarrollo de ambos componentes –necesario también para conseguir la transparencia en el mercado de trabajo– la práctica totalidad de la población activa que intenta progresar en su cualificación y que ordinariamente acude para ello a los subsistemas de FC o de FPO, no verá reconocido su esfuerzo formativo. Y, lo que todavía es más grave, la que todavía no intenta progresar en su cualificación –que es la mayoría– seguirá sin hacerlo. En relación con ello, resulta preocupante la forma como despacha esta cuestión la reciente Ley de Cualificaciones Profesionales y FP<sup>12</sup>.

En efecto, el SISREVAL queda reducido en la Ley a un **procedimiento** y a unos **requisitos** que fijará en su día el Gobierno (artículo 4.1.b de la citada Ley). Es decir, que un sistema que debe estar constituido por normas, dispositivos, procedimientos, órganos de acreditación y autorización, instituciones y agentes de evaluación, redes de información y orientación, garantías de calidad, corresponsabilización permanente de los agentes sociales... es tratado en la Ley como un mero *procedimiento*, para cuyo acceso se **fijarán unos requisitos**. Ciertamente, la lectura del texto de ley lleva a suponer que los promotores de esta norma legal o **no quieren** establecer dicho sistema, o **no pueden...** o, sencillamente, **no saben** de qué se trata. En cualquier caso, la conclusión es la misma: del desarrollo de esta Ley no parece que vaya a derivarse el establecimiento de un SISREVAL.

Por lo demás, parece que –según el artículo 8.3– la evaluación y acreditación de competencias profesionales debe realizarse con la finalidad de completar la formación conducente a la obtención del correspondiente Título o Certificado (una vez más, la formación se configura como un fin, no como un instrumento de adquisición de cualificaciones); y parece que la única vía de acceso a las cualificaciones serán los Títulos

---

<sup>12</sup> En ningún momento la Ley alude a un “sistema de reconocimiento, evaluación y certificación de la competencia”; únicamente, se alude a un “procedimiento de evaluación, acreditación y registro de las cualificaciones profesionales” y a que “el Gobierno fijará los requisitos y procedimientos para la evaluación y acreditación de las competencias”.

y los Certificados, por lo que el acceso a las certificaciones del SNC será en la práctica inaccesible para la mayoría de la población activa ). Por otro lado, y según el artículo 10.1, parece que la única “formación asociada a las cualificaciones profesionales” será la constituida por los Títulos y los Certificados de Profesionalidad (de aquí parece derivarse que el Catálogo Modular de Formación no será otra cosa que un cosido de los programas formativos de los Títulos y de los Certificados). Finalmente, y como consecuencia de lo anterior, parece que –de acuerdo con el artículo 8.1– el Catálogo de Cualificaciones estará constituido únicamente por las que correspondan a los Títulos y Certificados (además, este texto resuelve de un plumazo la más que discutible equivalencia de los efectos profesionales de los Títulos y de los Certificados, pasando por alto la gran disparidad entre unos y otros). En otras palabras, que todo seguirá exactamente igual a como estaba antes de la Ley de Cualificaciones y FP, salvo la cuestión no baladí de la equiparación, a efectos profesionales, de los Títulos y de los Certificados de Profesionalidad.

#### **4.4 Tampoco existe, obviamente, un Catálogo Modular Integrado de Formación asociada a las Cualificaciones**

Aunque tanto la FPR, como la FPO, disponen ya de un conjunto de módulos formativos asociados a las respectivas Unidades de Competencia identificadas por ambos subsistemas, todavía no existe un Catálogo Modular de Formación Asociada a las Cualificaciones, que integre y homogeneice los respectivos conjuntos de módulos formativos y que pueda ser utilizado como marco de referencia formativo en las acciones de Formación Continua.

Componente también de un Sistema Integrado de Cualificaciones y FP, el Catálogo Modular de Formación Asociada a las Cualificaciones (postulado, asimismo, por los dos Programas Nacionales de FP y por la Ley de Cualificaciones y FP), además de articular las diversas ofertas formativas que conduzcan a la adquisición de cualificaciones profesionales reconocidas, permitiría homogeneizar las condiciones de calidad –en términos de exigencia de contenidos formativos– de dichas ofertas.

#### **4.5 Los recursos y dispositivos de información y orientación profesional de los subsistemas todavía no están integrados y coordinados**

En fin, y aunque cada subsistema dispone de su propio dispositivo de información y orientación profesional, todavía no existe un sistema que integre y coordine estos dispositivos y todos los recursos disponibles de información y orientación laboral, ni



existe un sistema de calificación de la población demandante de formación y/o empleo, que facilite su elección de itinerarios formativos para progresar en su cualificación.

La creación de este sistema integrado de información y orientación profesional y laboral debe ser considerado también como un componente constitutivo del Sistema de Cualificaciones y FP, por lo que resulta más adecuado denominar a éste Sistema Integrado de Cualificaciones, Formación y Orientación Profesional.

#### **4.6 Siguen sin definirse y delimitarse las competencias que corresponden ejercer en el Sistema a la Administración Central, a las CCAA y a los Agentes Sociales**

La **norma básica** comprometida por el II Programa Nacional de FP –a través de la cual se debía regular el modo de participación de las CCAA y de los agentes sociales en el desarrollo del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales– aún no ha sido aprobada, por lo que subsiste la indefinición sobre las competencias y el grado de corresponsabilización de ambos en la implementación de dicho Sistema. Por otro lado, el tratamiento que la Ley de Cualificaciones y FP da a esta cuestión hace presagiar que no se va a producir en breve plazo este desarrollo normativo pendiente.

Efectivamente, el artículo 5 (relativo a la regulación y coordinación del Sistema Nacional de FP y Cualificaciones), debiendo ser un artículo decisivo para establecer criterios sobre quién y cómo debe desarrollar el Sistema y qué papel corresponde en el mismo a las Comunidades Autónomas, se despacha con un genérico “corresponde a la Administración General del Estado la regulación y la coordinación del Sistema, sin perjuicio de las competencias que corresponden a las CCAA...”. En otros términos, no se aclaran –ni, por tanto, se resuelven– las cuestiones fundamentales que, probablemente, están en la raíz del bloqueo al desarrollo del Sistema Nacional de Cualificaciones. En efecto, sigue sin definirse quién va dirigir en nombre de la Administración General del Estado la política estatal de cualificaciones y FP, por lo que cabe deducir que todo seguirá igual: los Ministerios de Trabajo y de Educación seguirán alternándose en la dirección de las meras tareas de coordinación asignadas al Consejo General de la FP, y los agentes sociales –aparte de participar en este Consejo– seguirán gestionando la Formación Continua con la supervisión del Ministerio de Trabajo (a la espera de lo que resulte de la ejecución de la Sentencia del TC de 25 de abril). Por lo que se refiere al papel de las CCAA, la Ley ni alude al desarrollo de una **norma básica** reguladora a la que hacía referencia el Segundo Programa Nacional de FP, ni plantea alternativa alguna. En este clima de indefinición, resulta muy difícil adivinar quién y cómo va a tomar la iniciativa para establecer este SNCP, que desde 1993 se viene postulando como necesario. El inicio y el desarrollo del proceso, así como, particularmente, el papel que desempeñan las CCAA en el mismo, continúan siendo una incógnita que la ley no desvela.

Y, sin embargo, ésta es una cuestión clave para hacer viable la creación y el desarrollo de un SNCP. Cualquier intento por establecer este Sistema sin contar con el concurso y corresponsabilización de las CCAA (que son quienes en la actualidad gestionan de forma efectiva gran parte de los recursos formativos destinados a la FP) y sin contar con el acuerdo y participación de los agentes sociales (que son quienes hacen posible que el Sistema, aparte de su reconocimiento legal e institucional, sea realmente aceptado y reconocido en el sistema productivo y por el mercado de trabajo) está condenado al fracaso y a quedar convertido en un mero tinglado burocrático carente de utilidad y eficacia.

Por ello, el tratamiento de esta delicada y decisiva cuestión requiere por parte de la administración central –más que imponer un modelo determinado de distribución de competencias– suscitar e inducir la concurrencia y la convergencia de las diversas políticas autonómicas en materia de FP, respetar las singularidades de éstas, razonando la oportunidad de su integración en un marco más amplio de ámbito estatal (para que beneficie al conjunto de la población activa) y, en fin, implicar y comprometer la corresponsabilización activa de CCAA y agentes sociales, sin la cual el Sistema no podrá ser operativo.

#### **4.7 No existe coordinación efectiva entre los tres subsistemas**

Por lo demás, la coordinación efectiva entre los tres subsistemas apenas existe. A modo de ilustración, ni en el campo de la oferta formativa propiamente dicha, ni en el campo de la información y orientación profesional, ni el campo de la I+D de la didáctica de la FP –tres campos que requieren naturalmente dicha coordinación– se conocen resultados significativos derivados de la coordinación de los subsistemas de FP. A este respecto, debe añadirse que una ya relativamente vieja exigencia legal prevista en la LOGSE para promover el progreso profesional utilizando los diversos subsistemas de formación –el establecimiento de un sistema de correspondencias entre los diversos subsistemas de FPR y la FPO– sigue al día de hoy sin haberse desarrollado.

Únicamente cabe aludir a una cierta coordinación formal e institucional –a través del Consejo General de FP– entre los subsistemas de FPR y de FPO (el subsistema de FC dispone de sus propios órganos de seguimiento creados por los Acuerdos de FC).

Por otro lado, debe también mencionarse que en alguna Comunidad Autónoma, tras haberse producido las transferencias de los recursos de la FPR y de la FPO, se están llevando a cabo algunas iniciativas concretas orientadas a coordinar ambos subsistemas. Ello pone de relieve que probablemente cualquier proceso encaminado a procurar la coordinación e integración de los subsistemas de FP deberá iniciarse, si quiere ser eficaz, allá donde se está produciendo efectivamente la gestión de los subsistemas, es decir, en el ámbito autonómico.

Ante la inmensa demanda potencial de formación de la población activa, resulta ocioso reiterar aquí el interés que supone cualquier proceso de coordinación entre los subsistemas de FP, que multiplique la eficacia y el rendimiento de los siempre escasos recursos formativos existentes.

## Veinticinco Alternativas de progreso

### 5. De carácter general

#### 5.1 Establecimiento y desarrollo efectivo de un Sistema Integrado de Cualificaciones, Formación y Orientación Profesional.

De acuerdo con el diagnóstico trazado hasta aquí, parece indiscutible que la exigencia prioritaria de mejora de la formación profesional en nuestro país es el urgente establecimiento y el desarrollo efectivo de un Sistema Integrado de Cualificaciones, Formación y Orientación Profesional (SICFOR). El SICFOR debe estar constituido, al menos, por el Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales (SNCP) –cuyos componentes son el Catálogo de Cualificaciones Profesionales y el Sistema de Reconocimiento, Evaluación y Certificación de la Competencia–, por el Sistema de Formación Profesional (que incluye los subsistemas de FPR, FPO y FC) y por el Sistema integrado de Información y Orientación Profesional.

Desde 1993 –coincidiendo con el desarrollo del Catálogo de Títulos de FPR (cuya elaboración se hizo pensando ya en un futuro sistema de cualificaciones) y con la aprobación del I Programa Nacional de FP, en el que se propugnaba su establecimiento– la creación e implementación de un SNCP (componente nuclear del SICFOR) ha sido una aspiración ampliamente compartida, debido a las importantísimas mejoras que se obtendrían con su implantación, tanto para la formación profesional, en general, como para las personas y las empresas, en particular. Aunque también es cierto que, pese a su aceptación generalizada, no siempre ha existido una concepción homogénea sobre cómo debe ser y en qué debe consistir dicho Sistema.

El I Programa Nacional de FP (1993) apenas esbozó una concepción del SNCP. Es más bien el II Programa Nacional de FP (1998) quien apunta ya una cierta concepción del SNCP. A este respecto, parece que, aunque formalmente el II Programa postule un SNCP “basado en la competencia”, los desarrollos que se sugieren en el texto tienen más resonancia con un SNCP “basado en los procesos formativos. Y, dada la calidad heterogénea –y en muchos casos insuficiente– que actualmente caracteriza a los procesos formativos de los diversos subsistemas de FP, las certificaciones del SNCP que expidieran los subsistemas de

formación no asegurarían que los titulares de las mismas alcanzaran en el trabajo los resultados especificados (“validez” de la certificación), ni tampoco serían homogéneas, ni tendrían la cualidad de ser reproducibles, tanto en el tiempo como geográficamente, es decir, no serían “fiables”.

Pero, sin duda alguna, la concepción más preocupante del SNCP es la que parece derivarse del texto de la ya vigente Ley de Cualificaciones y FP (2002). En primer lugar, porque en el enunciado de las finalidades del Sistema que figuran en la Ley (artículo 3) no se hace referencia alguna a la que, probablemente, constituye su finalidad esencial, a saber, la de proporcionar a los millones de personas que pertenecen a la población activa una mayor motivación para su progreso profesional y su aprendizaje permanente. En segundo lugar, porque, como se ha mencionado antes, la escueta alusión en el artículo 4 a un “procedimiento de reconocimiento, evaluación, acreditación y registro de las cualificaciones profesionales” plantea serias dudas sobre la garantía de implementación de un SISREVAL de la competencia profesional, componente o pieza fundamental de un sistema “basado en la competencia”. En tercer lugar, porque –a pesar de que no define ni caracteriza en qué debe consistir una cualificación y cómo deben éstas elaborarse, ni cómo será la estructura y organización del Catálogo de Cualificaciones– la Ley determina, no obstante, que los Títulos y los Certificados de Profesionalidad acreditan “las correspondientes cualificaciones profesionales”. En otras palabras, la Ley subordina la caracterización de las cualificaciones a lo que establecen los Títulos y los Certificados

### **El porqué de las cualificaciones**

Los países que han adoptado un sistema de cualificaciones le asignan a éste cuatro misiones esenciales:

La mejora de las cualificaciones de la población adulta y juvenil y la consiguiente mejora de la competitividad de la economía y de las empresas.

La mejora de la transparencia del mercado de trabajo y la consiguiente mejora del ajuste entre la oferta y demanda del factor trabajo.

La mejora del sistema de formación profesional, derivada del incremento de la calidad y de la coherencia de los programas formativos que se consiguen con el sistema de cualificaciones; y, como consecuencia de las misiones anteriores.

Una mayor motivación de las personas para el progreso en su cualificación y para conseguir una mejor defensa frente a las exigencias de incremento de la cualificación que les plantea su empleo.

(invirtiendo el proceso lógico de un sistema basado en la competencia), optando por dejar las cosas como están (presumiblemente, el Catálogo de Cualificaciones será la síntesis del Catálogo de Títulos y del Repertorio de Certificados) y obligando a suponer que las certificaciones del SNCP se obtendrán, casi exclusivamente, a través de los procesos de formación actuales, inaccesibles para la mayoría de la población activa.

No obstante, sin perjuicio de un análisis más detenido de esta última cuestión (que deberá ser desarrollado en otro momento), aquí se van a enunciar únicamente los componentes mínimos que deben constituir un SICFOR (esto es, que forman parte del contenido sustantivo de su establecimiento y desarrollo), que serán ilustrados por un breve apunte técnico desarrollado para cada uno de ellos.

### • **Elaboración de un Catálogo de Cualificaciones Profesionales (1)**

El desarrollo de este componente del SICFOR implica, al menos, el siguiente proceso: en primer lugar, debe establecerse cuál es el modelo de SNCP por el que se apuesta (basado en la competencia o basado en los procesos formativos). En segundo lugar hay que clarificar qué se entiende por cualificación profesional nacional y qué elementos o componentes la constituyen y caracterizan. Al tratarse de una decisión no exclusivamente técnica, sino que incluye también opciones políticas, resulta imprescindible que –sin perjuicio de que corresponda a la administración central su establecimiento– el modelo de SNCP (y, como consecuencia de ello, de cualificación profesional) se consensúe, donde corresponda, con las Comunidades Autónomas y con los agentes sociales.

Aquí se propugna claramente un Sistema de Cualificaciones basado en la competencia, cuyo Catálogo esté constituido por unas Cualificaciones Profesionales de amplio espectro, expresadas en forma de consecuencias o resultados de las actividades de trabajo y cuya especificación de competencia no presuponga una forma particular de organización de la producción, ni una forma particular de aprendizaje o formación.

Posteriormente, debe establecerse una metodología para la elaboración del Catálogo de Cualificaciones Profesionales, a fin de que el procedimiento que se aplique en todos los sectores sea homogéneo. Lógicamente, debería corresponder esta iniciativa al órgano que dirija técnicamente la elaboración del Catálogo de Cualificaciones, es decir, al Instituto Nacional de Cualificaciones Profesionales. En todo caso, por razones técnicas y también políticas, el establecimiento de la metodología y la posterior elaboración del Catálogo de Cualificaciones debe aprovechar todos los trabajos que se han venido realizando sobre esta cuestión durante los últimos años: los realizados para la elaboración del Catálogo de Títulos Profesionales, los realizados para la elaboración del Repertorio de Certificados, así como los trabajos que vienen realizando algunas Comunidades Autónomas que disponen ya de agencias o institutos propios de análisis y estudio de las cualificaciones profesionales. A este respecto, el Instituto Nacional de Cualificaciones Profesionales debe inducir y suscitar la colaboración de todas las entidades autonómicas que estén trabajando sobre esta cuestión.

Obviamente, la metodología deberá incluir la creación de Comisiones de expertos para cada uno de los sectores productivos (Comisiones Sectoriales), en las que necesariamente deberán participar –con carácter institucional– expertos designados por las organizaciones empresariales y sindicales. Estas Comisiones son las que deberán realizar la propuesta de los estándares profesionales (y de su eventual agregación en términos de cualificaciones) identificados en los respectivos sectores productivos.

En todo caso, antes de la aprobación de las diversas cualificaciones que vayan constituyendo el Catálogo, que requerirá la conformidad de las CCAA y de los agentes sociales, deberá garantizarse un contraste de tales cualificaciones en las organizaciones productivas del sector correspondiente a fin de garantizar su validez. Esta conformidad de los agentes sociales resulta, además, imprescindible para facilitar la adopción (voluntaria) del SNCP como marco para establecer, mediante la negociación colectiva, las clasificaciones profesionales, bien sean éstas de carácter sectorial o de empresa. Con esta adopción, las clasificaciones laborales tendrían un mayor contenido profesional que en la actualidad, serían más estratégicas –en el sentido de tener un mayor alcance temporal y sectorial– y estarían más incardinadas en el sistema de cualificaciones y formación profesional.

Finalmente, el Instituto Nacional de CP –que deberá contar con el suficiente apoyo político y presupuestario para llevar a cabo esta tarea– creará un dispositivo estable, que con carácter permanente analizará la evolución de las cualificaciones y revisará y propondrá la actualización del Catálogo de Cualificaciones, contando con la participación de las CCAA.

A este respecto, parece oportuno añadir que la elaboración del Catálogo de Cualificaciones Profesionales no debería limitarse, como hasta ahora, a los estándares de competencia correspondientes al nivel 3 de cualificaciones, sino que debería extenderse, al menos, hasta los correspondientes al nivel 4. Ello supondría disponer de un referente o modelo de estándares de competencia para la posterior definición de planes formativos de nivel universitario (equivalentes a los de las Diplomaturas e Ingenierías Técnicas). Obviamente el desarrollo de esta medida requeriría el concurso y la colaboración del Consejo de Universidades.

#### **• Establecimiento de un Sistema de Reconocimiento, Evaluación y Certificación de la competencia profesional (2)**

Si bien los principios que animan a los sistemas de evaluación basados en la competencia resultan fáciles de formular y sencillos de entender (evaluación de resultados, individualizada, con conocimiento previo de los criterios y objetivos de la evaluación, valor de los aprendizajes anteriores, planificación de la evaluación, acumulación de evidencia de competencia...), la implementación de este componente del SICFOR –el que, sin duda, tiene mayor trascendencia y resulta más decisivo para inducir a la población activa al progreso de su cualificación y al aprendizaje permanente– es probablemente la que entraña mayores dificultades. El éxito o el fracaso en el desarrollo

de este componente será determinante respecto a la utilidad o la ineficacia del SICFOR. Y, si el resto de los componentes requiere un sólido consenso entre la administración central, las CCAA y los agentes sociales, en este caso dicho consenso resulta todavía más perentorio, ya que, en definitiva, el Sistema tendrá su aplicación efectiva en las respectivas CCAA y su legitimidad vendrá dada por su grado de aceptación en los sectores productivos y por los agentes sociales.

El desarrollo de este componente implica un proceso que incluye, al menos, lo siguiente: en primer lugar, debe elaborarse un Documento Base, que, tras un proceso de debate y discusión, permita definir la concepción, principios y elementos constitutivos de un proceso de evaluación basado en la competencia. Lógicamente, la iniciativa de elaboración de este Documento debería recaer en el Instituto Nacional de Cualificaciones Profesionales (aprovechando todas las reflexiones y experiencias que se hayan producido sobre esta cuestión). A este respecto, dicho Documento podrá (deberá) ser complementado por documentos que planteen reflexiones sobre aspectos específicos del proceso de evaluación (etapas del proceso de evaluación, perfil del evaluador, manual de evaluación, tipos de evidencia que deben ser objeto de consideración...).

Posteriormente, el propio Instituto deberá proponer un modelo de Dispositivo para el reconocimiento y evaluación de la competencia profesional. En dicha propuesta deben figurar todos los requisitos, recursos y figuras necesarias para llevar a cabo la evaluación de la competencia (de, potencialmente, millones de personas): dónde se deben realizar las evaluaciones, quiénes pueden ser evaluadores, qué recursos precisa el proceso de evaluación, cómo se financia el proceso de evaluación... Posterior o simultáneamente, deberá proponerse un procedimiento de Certificación de la competencia profesional.

Los resultados que se acuerden tras la discusión de la propuesta sobre el Dispositivo deberían ser objeto de una primera aplicación experimental. Al respecto, se deberán disponer los recursos necesarios y se deberá habilitar la formación del personal que vaya a intervenir en la experiencia. La evaluación de los resultados de esta aplicación experimental debe permitir la introducción de correcciones al Dispositivo antes de su generalización.

### • **Elaboración de un Catálogo de Formación asociado a las Cualificaciones Profesionales (3)**

La oportunidad del desarrollo de este componente del SICFOR obedece, al menos, a tres razones básicas. En primer lugar, el hecho de que a diferentes programas formativos se les atribuya similares objetivos de cualificación (como ocurre actualmente entre algunos subsistemas) provocaría, entre los usuarios del SICFOR, la percepción de falta de coherencia y rigor en el Sistema. Este problema queda resuelto a través de un Catálogo común o integrado de Formación asociada a las Cualificaciones Profesionales. En segundo lugar, la elaboración de este Catálogo –que adopta como referente común las Unidades de Competencia– facilitará el (pendiente desde la LOGSE) establecimiento de

un sistema de correspondencias y convalidaciones entre los diversos subsistemas. Pero, sobre todo, mientras no se elabore este Catálogo común de Formación, los programas formativos de la FC seguirán careciendo de pautas comunes y de un referente de calidad al que ajustar los diseños de los contenidos formativos.

El desarrollo de esta medida, que debería ser también coordinada por el Instituto Nacional de Cualificaciones y que precisa del concurso de las CCAA, requiere la elaboración previa de una metodología para la elaboración del Catálogo. Dicha metodología deberá asegurar una estructura modular de la formación, accesible a la población activa, y una estructura flexible que permita una plenitud y/o adaptación de los contenidos formativos de acuerdo con las características del entorno donde vaya a producirse la formación.

#### • **Implementación de un Sistema integrado de Información y Orientación Profesional (4)**

Con independencia de los dispositivos de información y orientación profesional vigentes en cada Comunidad Autónoma y para cada subsistema de FP, el desarrollo del SICFOR requiere que exista un Sistema Integrado de Información y Orientación Profesional (INFOP). En efecto, la integración de los procedimientos y dispositivos de INFOP de los tres subsistemas de FP y su adecuada coordinación entre las administraciones central y autonómicas permitirá una mayor y mejor aproximación del SICFOR a la población activa, particularmente a los demandantes de empleo y de formación profesional.

A este respecto, debe señalarse que un adecuado sistema de INFOP constituye uno de los mejores sensores actualizados sobre las relaciones reales de la oferta y demanda de empleo. Junto a los observatorios y los estudios de campo que procedan, los Institutos o Agencias de Cualificaciones encontrarán siempre en el sistema de INFOP una fuente de información valiosísima y los poderes públicos dispondrán de un referente real para definir sus objetivos de cualificación y, por tanto, sus políticas activas de empleo.

El desarrollo de un Sistema Integrado de INFOP requiere disponer de una serie de recursos básicos: una base de datos y un sistema de información ágil y eficaz sobre los mercados de trabajo y de formación; un sistema de coordinación efectiva –tanto a nivel central como autonómico– de todos los dispositivos, agencias y oficinas que desempeñen funciones de INFOP; unos recursos humanos suficientemente cualificados, dada la naturaleza más especializada que va a precisar la INFOP en el marco del SICFOR; los equipamientos y materiales informáticos necesarios para desarrollar las tareas de INFOP...; en fin, la superación de viejas concepciones patrimonialistas de la información afincadas todavía en algunos sectores de la administración.

A todo ello habría que añadir que, a medida que se vaya elaborando el Catálogo de Cualificaciones, este Sistema de INFOP debería integrarse –como una pieza importante– en el Sistema de Reconocimiento, Evaluación y Certificación de la Competencia, desarrollando,



en el marco del Sistema de Cualificaciones, procedimientos simples y ágiles de calificación de la población demandante de empleo y/o de formación.

• **Establecimiento de procedimientos que aseguren el control y la mejora permanente de la calidad del SICFOR (5)**

Aunque no sea un componente específico del SICFOR, el control y el aseguramiento de la calidad constituyen ya una dimensión indiscutible en el desarrollo de cualquier sistema. Máxime, si se tiene en cuenta que lograr que un Sistema de Cualificaciones alcance prestigio y valoración social, y que sus acreditaciones de preparación profesional sean valoradas en el mercado, depende en gran medida de la calidad que se consiga en todos los procesos que conducen a la certificación (proceso de identificación y determinación de los enunciados de competencia de las Cualificaciones, proceso de formación asociada a las Cualificaciones y proceso de reconocimiento y evaluación de la competencia).

De acuerdo con ello, las condiciones y requisitos que se establezcan para el aseguramiento de la calidad del SICFOR, así como los mecanismos y procedimientos para su evaluación, deben extenderse a todos los procesos formativos que tienen lugar en los tres subsistemas de FP, particularmente en la FPO y en la FC. A este respecto, debe tenerse presente que, hasta que no se consiga la homogeneidad y la calidad adecuada de todos los procesos formativos impartidos en los diversos subsistemas, no será posible, por un lado, la certificación válida y fiable de la competencia que especificarán las Cualificaciones Profesionales, ni, por otro, el establecimiento de las correspondencias y/o convalidaciones entre estos procesos.

Por lo demás, establecer mecanismos y procedimientos estables de evaluación y control de la calidad del SICFOR hará posible que su funcionamiento no se halle condicionado por decisiones y/o voluntades discrecionales de las administraciones públicas de turno. El establecimiento de estos mecanismos y procedimientos debe ser, asimismo, consensuado entre todas las administraciones públicas, que deben ser de alguna forma corresponsables de su implementación y de sus resultados.

No obstante lo propuesto hasta ahora, en este Documento ya se ha advertido que el establecimiento de un Sistema de Cualificaciones –concebido de una u otra forma, o con mayor o menor desarrollo– lleva siendo un objetivo planteado y aprobado institucional y oficialmente desde hace más de nueve años, pero no implementado hasta el día de hoy. También en este Documento se han apuntado algunas posibles causas que permiten comprender las razones del bloqueo de su desarrollo. Las tres medidas siguientes –relativas a la dirección de la política de cualificaciones y FP, a las competencias que corresponden a las CCAA y al papel que han de desempeñar los agentes sociales en la implementación del SICFOR– se orientan a eliminar los obstáculos que han impedido hasta ahora este desarrollo.

## **5.2 Establecimiento, en el ámbito de la Administración Central, de un Órgano que asuma la coordinación y dirección única de la política de cualificaciones y FP (6)**

Como se ha mencionado más arriba, en el marco del Estado la formación profesional es responsabilidad de varias Direcciones Generales, mientras que la política sobre cualificaciones profesionales no es responsabilidad de nadie. Como resulta hasta cierto punto lógico, estas Direcciones Generales no alcanzan a percibir y/o a tratar los problemas en su conjunto, ya que se hallan condicionadas por la perspectiva que les proporcionan los intereses y problemas del sector específico que les corresponde gestionar.

### **Una Secretaría de Estado de Formación Profesional**

Las competencias, funciones y/o responsabilidades de este órgano de dirección única, que podría tener el rango de una Secretaría de Estado, serían, al menos, las siguientes:

1. Definir una política de cualificaciones en el ámbito estatal, vinculando esta política al desarrollo económico y social y promoviendo el desarrollo de la formación profesional y el aprendizaje permanente.
2. Promover el establecimiento del Sistema Nacional de Cualificaciones (incluye la elaboración del Catálogo de Cualificaciones y el establecimiento de un Sistema de Reconocimiento, Evaluación y Certificación de la competencia).
3. Promover la elaboración del Catálogo Modular de Formación asociada a las Cualificaciones Profesionales.
4. Promover el establecimiento del Sistema Integrado de Información y Orientación Profesional.
5. Garantizar la evaluación del conjunto del Sistema de Cualificaciones, Formación y Orientación Profesional.
6. Promover la I+D sobre las cualificaciones profesionales.
7. Promover la I+D sobre la formación profesional.
8. Coordinar y promover la publicación de la estadística de la formación profesional; elaborar y proponer a quien corresponda todos los proyectos de normas de ámbito estatal en materia de cualificaciones y FP.

Este tratamiento disperso de la FP puede apreciarse en muchos de los problemas que se han identificado en el diagnóstico de los tres subsistemas y, con toda probabilidad, es en gran medida responsable de la falta de desarrollo del SICFOR, que, por definición, promueve la integración y la coordinación, lo cual se opone al rígido respeto competencial mutuo que ejercen las distintas administraciones públicas.

En definitiva, puede afirmarse que el establecimiento de un órgano único que dirija la política de cualificaciones y FP constituye una premisa indispensable para el desarrollo del SICFOR y para garantizar una visión conjunta y una planificación global y unificada de las cualificaciones y la formación profesional.

Para afrontar esta situación –la fórmula concreta que aquí se propone es discutible y pueden considerarse otras alternativas– todas las Direcciones con responsabilidad en la FP y las cualificaciones deberían ser coordinadas por una instancia superior, del nivel administrativo suficiente. Tal vez, considerando el alcance de sus funciones, deba ser una Secretaría de Estado, que sería responsable de determinar la política de cualificaciones y el tratamiento integrado de toda la formación profesional, vinculando ambas políticas entre sí y con la política de desarrollo económico y social y el empleo.

A esta dirección única le correspondería coordinar el Órgano Colegiado de dirección de la política de cualificaciones y FP, el nuevo Consejo General de FP (ver estos puntos más adelante) y ser el interlocutor único de la administración central, en materia de cualificaciones y FP, ante las administraciones autonómicas y los agentes sociales.

### **5.3 Establecimiento de un Órgano, constituido por las administraciones central y autonómicas, que dirija colegiadamente el desarrollo del SICFOR (7)**

Junto a la ausencia de una dirección única en la administración central, la indefinición de las competencias y responsabilidades que corresponden a las CCAA ha sido con toda probabilidad otra de las razones principales que ha impedido el establecimiento e implementación del SICFOR. Es necesario, pues, definir con absoluta claridad qué papel deben desempeñar las CCAA en el desarrollo del SICFOR, así como la forma en que puede articularse su participación.

A este respecto, debe señalarse que el escenario actual, a partir del cual se deben identificar y definir las competencias y responsabilidades de las CCAA en materia de cualificaciones y FP, es notablemente diferente al existente cuando se aprobó la Ley de Creación del Consejo General de FP (1986), e incluso bastante distinto al momento en el que se postuló por primera vez, con motivo de la aprobación del I Programa Nacional de FP (1993), el establecimiento de un Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales. En efecto –a excepción del País Vasco en materia de FPO– todas las CCAA han recibido las transferencias plenas en materia

de FPR y FPO y actualmente están gestionando de forma efectiva la práctica totalidad de la oferta formativa correspondiente a ambos subsistemas. Por otro lado, la reciente Sentencia de 25 de abril de 2002 del TC apunta claramente a que la competencia de las CCAA en la gestión de ofertas formativas se extienda también al ámbito de la FC.

Así las cosas, parece que –por razones políticas, técnicas y, también, de viabilidad y eficacia en la implementación del SICFOR– la participación que corresponde a las CCAA en el desarrollo del Sistema no puede producirse en otros términos que en los de la corresponsabilización. Y por corresponsabilización debe entenderse, no sólo responsabilidades en la gestión y ejecución del Sistema, sino también responsabilidades en la toma de decisiones relativas a su dirección.

En este sentido, resulta un tanto anacrónico que las CCAA sigan formando parte de un órgano meramente consultivo, como es el Consejo General de FP, cuya composición reformada mediante Ley en 1998 lo convierte, por otra parte, en un órgano prácticamente inoperante. Como alternativa de participación de las CCAA en el SICFOR, se propone la constitución de un Órgano que dirija colegiadamente (administraciones central y autonómicas) el desarrollo del SICFOR y que esté presidido por el órgano que asuma la dirección de la política de cualificaciones y FP en el ámbito de la administración central.

Las competencias, funciones y/o responsabilidades de este órgano de dirección colegiada serían, al menos, las siguientes:

- Coordinar e integrar la política de cualificaciones establecidas en los ámbitos estatal y autonómicos.
- Establecer el Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales (incluye la elaboración del Catálogo de Cualificaciones y sus actualizaciones, así como el establecimiento de un Sistema de Reconocimiento, Evaluación y Certificación de la competencia).
- Establecer el Catálogo Modular de Formación asociada a las Cualificaciones Profesionales y sus sucesivas actualizaciones.
- Establecer el Sistema Integrado de Información y Orientación Profesional.
- Aprobar los mecanismos y planes de evaluación del conjunto del Sistema de Cualificaciones, Formación y Orientación Profesional.
- Cualesquiera otras cuestiones que tengan que ver con el desarrollo y la implementación del SICFOR.

#### **5.4 Delimitación de las funciones y responsabilidades que corresponden a los agentes sociales en el desarrollo del SICFOR: de la participación a la corresponsabilización (8)**

El cuadro de responsabilidades y funciones en la implementación del SICFOR debe ser completado con la identificación de las que corresponden a los otros actores decisivos en el éxito o fracaso del Sistema: los agentes sociales (organizaciones empresariales y sindicales).

A este respecto, pueden diferenciarse dos dimensiones de representación y/o participación de los agentes sociales: uno institucional y otro técnico. En términos de representación institucional, corresponde a los agentes sociales, al menos:

Formar parte del nuevo Consejo General de FP (constituido por el órgano de la administración central responsable de la política de cualificaciones y FP y por los representantes de las principales organizaciones empresariales y sindicales del país), en el que serán objeto de consideración todas las cuestiones relativas al desarrollo e implementación del SICFOR; formar parte de los órganos de representación institucional –en materia de cualificaciones y FP– que se creen en el ámbito autonómico (casi todas las CCAA los han creado ya).

En términos de representación técnica y, en su caso, institucional corresponde a los agentes sociales, al menos:

- Corresponsabilizarse de las Comisiones Sectoriales encargadas de identificar estándares profesionales en los respectivos sectores productivos, en orden a la elaboración del Catálogo de Cualificaciones y de su actualización permanente.
- Formar parte de las Comisiones Sectoriales y/o Territoriales que, en su caso, establezcan las CCAA en sus respectivos ámbitos territoriales.
- Formar parte de los órganos o dispositivos que, de acuerdo con lo que establezca el Sistema de Reconocimiento, Evaluación y Certificación de la competencia, requieran su participación efectiva.
- Formar parte de los órganos o dispositivos que, de acuerdo con lo que establezca el Sistema Integrado de Información y Orientación Profesional, requieran su participación efectiva.
- Participar en estudios y trabajos promovidos por el Instituto Nacional de Cualificaciones o por otros Institutos o Agencias de Cualificaciones de ámbito autonómico.

- Participar en tareas de evaluación y/o aseguramiento de la calidad que requieran su presencia, de acuerdo con lo que establezcan los planes de evaluación y aseguramiento de la calidad del SICFOR.

### **5.5 Definición y establecimiento de las diferentes modalidades de Formación Profesional (9)**

Se adopte o no la decisión de integrar en un solo subsistema la FPO y la FC, conviene definir qué tipo de modalidades formativas han de impartirse en el marco del SICFOR, de acuerdo con las demandas de cualificación y con las necesidades formativas de la población (formación inicial, formación básica, formación asociada a cualificaciones, formación de actualización, formación de adaptación al puesto de trabajo...), así como, en su caso, las relaciones que deben tener dichas modalidades con los diversos subsistemas de FP vigentes.

### **5.6 Coordinación efectiva, en el ámbito autonómico, de los tres subsistemas de FP y, en su caso, consideración de la eventual integración de la FPO y la FC (10)**

La asunción de competencias por parte de las CCAA en la gestión de la FC, de acuerdo con la Sentencia de 25 de abril de 2002 del TC, debe realizarse en la perspectiva de la construcción del SICFOR, es decir, con una óptica de coordinación de la planificación y la gestión de la oferta formativa.

El diagnóstico de los tres subsistemas de FP ha puesto de relieve que la planificación de la oferta formativa es un déficit común a los tres. Por ello, urge crear dispositivos de planificación de la oferta formativa que tengan un funcionamiento estable y permanente y que sean comunes en cada Comunidad Autónoma, permitiendo que el conjunto de la oferta formativa correspondiente a los tres subsistemas pueda planificarse de forma articulada y coordinada. Parece obvio que estos dispositivos de la administración deberían contar con la colaboración de los respectivos Consejos autonómicos de las cualificaciones y la FP, así como con la de las Comisiones Sectoriales y Territoriales.

Obviamente, tal y como antes se adelantó, la decisión de una eventual integración de la FPO y de la FC debe ser adoptada, en su caso, en el ámbito autonómico, que es desde donde se dispondrá de suficientes elementos de juicio para valorar su eficacia.

## 5.7 Creación de una red de centros integrados de FP (11)

Para asegurar la permeabilidad entre las diversas modalidades y subsistemas de FP, incrementar la motivación por el progreso profesional y optimizar la utilización de los recursos públicos en la perspectiva del Sistema Integrado, parece oportuno promover la oferta conjunta de todas las modalidades de FP en un mismo centro formativo. Por tanto, la planificación de la oferta formativa que se realice en el ámbito autonómico debería apoyarse en el establecimiento de una red de centros integrados.

Esta medida debe implicar, al menos, disponibilidad horaria y de equipamientos e instalaciones de los centros, así como compatibilidad del profesorado; y debe ser complementada por desarrollos curriculares de los Módulos formativos objeto de la oferta (de forma que su organización curricular y su didáctica se conciba desde las posibilidades y la lógica del aprendizaje de la población adulta) e información y orientación sobre dicha oferta a la población activa del entorno de los centros.

Estos centros, además de ofertar todas las modalidades de FP, desempeñarían otras funciones importantes del SICFOR, que deben realizarse con una concepción integrada (I+D de la FP, formación del profesorado, reconocimiento y evaluación de la competencia de la población activa, ...).

## 5.8 Desarrollo de actividades y/o programas que incrementen la calidad de los subsistemas formativos

De acuerdo con lo apuntado hace un momento en el diagnóstico de los tres subsistemas, dichas actividades y/o programas –cuya implementación, obviamente, corresponde a las CCAA, sin perjuicio de que puedan ser apoyadas por el órgano de dirección de la política de cualificaciones y FP– tendrán que referirse, al menos, a los siguientes factores de calidad:

- Desarrollo de estructuras eficaces de formación permanente del profesorado de FP (de los tres subsistemas) (12).
- Desarrollo de proyectos de I+D de la didáctica de la FP y, en su caso, establecimiento de estructuras (centros) que promuevan específicamente la I+D de la didáctica de la FP (13).
- Reposición y actualización de los equipamientos y materiales didácticos (14).
- Aplicación de normas de gestión de calidad y de evaluación a los centros formativos (15).
- Seguimiento y evaluación de la formación en centros de trabajo o FCT (16).

## **6. Alternativas relativas a la Formación Profesional Reglada**

### **6.1 Establecimiento de un dispositivo permanente de revisión y actualización de los Títulos Profesionales (17)**

Este dispositivo permanente de revisión y actualización de los Títulos Profesionales deberá mantener una estrecha relación con el dispositivo permanente del Instituto Nacional de Cualificaciones Profesionales encargado del estudio y seguimiento de la evolución de las cualificaciones profesionales y, por tanto, de proponer las actualizaciones pertinentes del Catálogo de Cualificaciones y del Catálogo Modular Integrado de Formación asociada a las Cualificaciones Profesionales.

De esta forma, se garantizará que las unidades de competencia que constituyen el referente de los módulos formativos del subsistema de Formación Profesional Reglada –y, en su caso, estos módulos– sean homogéneos respecto a los que se puedan establecer por otros subsistemas (sea el de Formación Profesional Ocupacional o el de Formación Continua).

### **6.2 Incremento, en el ámbito autonómico, de la cobertura de Programas de Garantía Social (18)**

Dicho incremento debería cifrarse en la consecución, en un período de tres o cuatro años, de una oferta de plazas de Programas de Garantía Social (preferentemente, de las modalidades de Iniciación Profesional y de Formación-Empleo) equivalente, aproximadamente al 25% de la cohorte de población escolar correspondiente a cada Comunidad Autónoma.

El objetivo en el medio plazo debe ser, sin perjuicio de la vocación recuperadora de estos programas, asegurar a todos los jóvenes que abandonen el sistema educativo una cualificación profesional que posibilite su inserción laboral.



### **6.3 Establecimiento, en el ámbito autonómico, de incentivos específicos para inducir demanda hacia Ciclos Formativos “no vocacionales” (19)**

Algunos de estos incentivos podrían ser: la concesión de becas durante el período de formación, la autorización para que la oferta de este tipo de Ciclos –en estrecha colaboración con las organizaciones empresariales que precisan de estas profesiones– se configure de acuerdo con la modalidad de “formación-empleo” de los Programas de Garantía Social (que incluye una cierta retribución al alumnado durante el período de su formación práctica en un centro de trabajo), etc., ...

## **7. Alternativas relativas a la Formación Profesional Ocupacional**

### **7.1 Establecimiento de un dispositivo permanente de revisión y actualización de los Certificados de Profesionalidad (20)**

Ver esta medida paralela en el subsistema de FPR (6.1)

### **7.2 Modificación del procedimiento de adjudicación de subvenciones a programas formativos de FPO (21)**

Debe procederse, en primer lugar, a planificar la oferta formativa que se requiere cada año o período que se establezca (ver 5.6). A partir de ahí se deberían subvencionar únicamente tantos programas solicitados por los Centros Colaboradores como los que figuren en la planificación aprobada.

Respecto al resto de programas formativos previstos en la planificación, pero no solicitados por centros colaboradores (debido a falta de recursos formativos), se deberán adoptar medidas que induzcan su adjudicación a través de mecanismos de concurrencia e inicien la generación de un mercado de formación competitivo, del que, por supuesto, formarían también parte los centros públicos de FPR y FPO (concursos públicos, incentivos,...).

### **7.3 Establecimiento de un procedimiento de calificación de la población demandante de empleo y/o formación (22)**

A partir de los resultados que vaya produciendo el proceso de elaboración del Catálogo de Cualificaciones se debe establecer un procedimiento ágil y de fácil aplicación, que particularice para la población demandante de empleo y/o formación el Sistema de Reconocimiento, Evaluación y Certificación de la competencia.

Dicho procedimiento podría consistir en un repertorio de indicadores que informen sobre la competencia profesional, y en un repertorio de sencillas pruebas de evaluación que permitan obtener una rápida calificación profesional del demandante de empleo y/o formación, a fin de certificar su competencia en el marco del SNCP y de orientarle adecuadamente en su progreso formativo.

## **8. Alternativas relativas a la Formación Continua**

### **8.1 Establecimiento y regulación del derecho a la formación continua (23)**

En el ordenamiento jurídico español no existen previsiones legales con criterios de generalidad que den contenido efectivo al derecho de los trabajadores a su formación profesional, por lo que dicha regulación resulta oportuna. Los contenidos de dicha regulación deberán ser objeto de una negociación entre las administraciones públicas y los agentes sociales.

En el marco de esta regulación, se inscribiría la necesaria reforma de las disposiciones actuales sobre el permiso de formación. La reforma de la regulación del permiso de formación debe permitir que dicho permiso pueda aplicarse, no sólo a formaciones asociadas a titulaciones oficiales, como ocurre en la actualidad, sino a cualquier otro tipo de formación profesional y, en particular, a la formación asociada a las Cualificaciones del SNCP.

Asimismo, deberán preverse compensaciones y/o incentivos a las empresas que faciliten permisos de formación a sus trabajadores para permitir que éstos (en las condiciones de compatibilidad adecuadas con los intereses de la empresa) puedan, en primer lugar, disponer de la posibilidad del reconocimiento y evaluación de su competencia y, en segundo lugar, con el apoyo orientador adecuado, seguir su propio camino de aprendizaje y formación.

### **8.2 Reforma del sistema de financiación de la Formación Continua (24)**

Dicha reforma debe ser, asimismo, el resultado de un proceso de debate y negociación entre las administraciones públicas y los agentes sociales, realizado en el marco de los órganos de dirección y de representación institucional del SICFOR.

La reforma del sistema de financiación de la FC debe considerar, al menos, las siguientes cuestiones:

1. Definición de los principios básicos del sistema de financiación, particularmente los criterios de contribución de las empresas, la administración y los trabajadores.
2. Modalidad de financiación por la que se opta: ¿obligatoriedad legal de invertir en formación sin recaudación en caso de acreditación de la formación realizada?, ¿concesión a los trabajadores de “un capital de períodos formativos” financiados por cotización de los trabajadores y empresas?, ¿incremento de la cuota obligatoria, más acorde con las necesidades reales de FC?...
3. Las modalidades de FC que serán objeto de apoyo preferente (mediante la aportación de recursos adicionales y la contribución de los centros públicos), como, por ejemplo, la formación asociada al Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales (FC de incremento de la cualificación o de recualificación).
4. Los diversos incentivos (fiscales, económicos, de reconocimiento social, etc.) a la inversión en formación, que deben concebirse, particularmente, desde la perspectiva de inducir a las PYMES a incorporarse al desarrollo de la formación continua...

Al respecto, se proponen algunos criterios orientativos para enmarcar el debate y la negociación de la reforma del sistema de financiación de la FC:

- Reparto de los costes entre la empresa, la administración y los trabajadores en el caso de que éstos pierdan parte de sus salarios por la realización de formación profesional.
- Elevación de la cuota obligatoria de formación profesional desde el 0,7% actual al 1,5% (0,7% a cargo de las empresas y 0,1% a cargo de los trabajadores); procedimientos de satisfacción de la cuota mediante la acreditación de la formación realizada; incentivación de la inversión empresarial en formación mediante:
  - a) La subvención por parte del Estado (directa o a través de deducciones fiscales) del 50% de los gastos acreditados en formación que no excedan el 1,5% de los costes laborales de la empresa.
  - b) Desgravación, como gastos, de todos los recursos invertidos en formación continua por parte de las empresas.
  - c) Créditos preferentes para la formación, y premios de reconocimiento a la inversión empresarial en formación.
- Incentivación del esfuerzo y de la inversión en formación de los trabajadores, mediante préstamos para formación, concesión de un “permiso de formación” para el reconocimiento y evaluación de la competencia profesional y la adquisición de formación asociada al SNCP.

### **8.3 Modificación del procedimiento de adjudicación de ayudas y subvenciones a programas de Formación Continua (25)**

A la espera de las consecuencias de la Sentencia de 25 de abril de 2002 del Tribunal Constitucional (particularmente, respecto al papel que deben desempeñar las CCAA en la gestión de los recursos de la FC), parece obvio que debe establecerse un nuevo sistema de gestión y adjudicación de los fondos públicos destinados a la FC que impida que los responsables de dicha gestión puedan ser, al mismo tiempo, promotores de programas de FC susceptibles de subvención pública.

## 9. Conclusión

La magnitud de las reformas que aquí se proponen, fundamentadas en el diagnóstico que se ha dibujado, aconseja abrir un proceso de debate en el que se complete la identificación de los problemas y del que, sin duda, surgirán nuevas iniciativas y serán adecuadamente matizadas y/o modificadas las planteadas en este documento. Qué duda cabe de que al término de este proceso, una vez conseguida la participación efectiva de empresas, trabajadores y organizaciones de formación –trascendiendo la necesaria participación institucional de los agentes sociales– se estará en condiciones de definir el nuevo marco de las cualificaciones, la formación profesional y el aprendizaje permanente que precisa nuestro país.

Que la formación profesional reviste una importancia estratégica en el desarrollo socioeconómico de un país, en el incremento de la competitividad de las empresas y como instrumento decisivo de inserción y progreso profesional y de defensa del empleo, no es un tópico. Que las sociedades actuales (ya no las del futuro) son cada vez más sociedades del conocimiento y de la cualificación, tampoco lo es. Que los conocimientos y las cualificaciones son cada vez más transitorios y requieren cada vez más actualización y aprendizaje permanente, tampoco lo es. Que toda la población activa de una sociedad precisa de este aprendizaje permanente, tampoco lo es. Por lo demás, cuanto más tarde se asuma por los poderes públicos, por los agentes sociales y por las empresas este reto y cuanto más tarde se adopten las medidas para afrontarlo, más costará incorporarse al ritmo de crecimiento de los países desarrollados y más problemas –en términos de desarrollo productivo, económico y social y de oportunidades de empleo– se producirán.

En fin, con la cuestión de la formación profesional no existen componendas. El imparable desarrollo tecnológico y la creciente globalización no admiten tiempos muertos para que cada país se piense tranquilamente las cosas. Quien no se suba a este tren, lo perderá. Y lo que no se haga hoy, serán oportunidades perdidas para el mañana. Nuestro país no está todavía en malas condiciones para abordar este reto. Pero ya se ha perdido un tiempo precioso.

## Bibliografía

- Bertrand, O., (2000), Evaluación y certificación de competencias y cualificaciones profesionales, OEI, Madrid.
- CEDEFOP, (2002), Taking steps toward knowledge society, Tesalónica.
- CEDEFOP, (2002), Formar y aprender: segundo informe sobre la investigación de la Formación Profesional en Europa, Tesalónica.
- CEDEFOP, (2002), Consultation process of European Commission's memorandum of life long learning, Tesalónica.
- CEDEFOP, (2001), El sistema de Formación Profesional en España, Tesalónica.
- CEDEFOP, (2001), Transparency of vocational qualifications. The Leonardo da Vinci approach, Tesalónica.
- CEDEFOP, (2000), An age of learning: vocational training policy at european level, Tesalónica.
- CEDEFOP, (2000), La financiación de la Formación Profesional en España. Retrato descriptivo de la financiación, Tesalónica.
- CEDEFOP, (2000), Ágora IV. Las personas de escasa cualificación en el mercado de trabajo: perspectivas y opciones políticas, Tesalónica.
- CEDEFOP, (2000), European trends in the development of occupations and qualifications, Tesalónica.
- Comisión Europea, (2001), Education and culture at a glance, Bruselas.
- Comisión Europea, (2000), The concrete future objectives of education systems, Luxemburgo.
- Comisión Europea, (2000), Memorándum sobre el aprendizaje permanente, Bruselas.
- Comisión Europea, (1999), Convergences et divergences in european education and training systems, Luxemburgo.
- Consejo Económico y Social, (2000), ¿Sirve la formación para el empleo?, CES, Madrid.
- Consejo General de FP, (1993), Programa nacional de Formación Profesional, Secretaría General del Consejo, Madrid.
- Consejo General de FP, (1998), Nuevo programa nacional de Formación Profesional, Secretaría General del Consejo, Madrid.



- EURYDICE-CEDEFOP, (2001), Initiatives nationales en faveur de l'éducation et de la formation tout au long de la vie en Europe, Bruselas.
- FORCEM, (2002), Memoria de actividades 2000, Fundación para la Formación y el Empleo, Madrid.
- Instituto Nacional de Cualificaciones, (2002), Guía de la formación de profesionales en España, INEM, Madrid.
- Instituto Nacional de Cualificaciones, (2002), Consejos y programas de Formación Profesional en España, INEM, Madrid.
- Instituto Nacional de Cualificaciones, (2001), La orientación profesional en el contexto del aprendizaje a lo largo de toda la vida, INEM, Madrid.
- Instituto Vasco de Cualificaciones y Formación Profesional, (1999), El sistema de cualificaciones profesionales del País Vasco, IVA-KEI, Bilbao.
- Leibowicz, J., (2000), Ante el imperativo del aprendizaje permanente, estrategias de Formación Continua, Montevideo: Cinterfor/OIT.
- Ley 1/1986, de 7 de enero, por la que se crea el Consejo General de Formación Profesional, BOE de 10 de enero de 1986, Madrid.
- Ley 1/1990, de 3 de octubre, Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo, BOE de 4 de octubre de 1990, Madrid.
- Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, BOE de 20 de junio de 2002, Madrid.
- Mertens, L., (1996), Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos, Montevideo: Cinterfor/OIT.
- Ministerio de Educación y Cultura, (1997), Metodología para la definición de las titulaciones profesionales, MEC, Madrid.
- Ministerio de Educación y Cultura, (2002), Estadísticas, [www.mec.es](http://www.mec.es).
- Monclus, A. (coord.), (2000), Formación y Empleo: enseñanza y competencias, Granada: Ed. Comares.
- Montoya, A. y otros, (2000), El libro de la formación 2000, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, Madrid.
- Organización Internacional del Trabajo, (2000), Formación para el empleo: la inserción social, la productividad y el empleo de los jóvenes: formación y desarrollo de los recursos humanos: orientación y formación profesionales, Ginebra: OIT.
- Real Decreto 631/199, de 3 de mayo, por el que se regula un Plan de formación e inserción profesional, BOE de 4 de mayo de 1993, Madrid.
- Real Decreto 797/1995, de 19 de mayo, por el que se establece directrices generales sobre los certificados de profesionalidad y los correspondientes contenidos mínimos de Formación Profesional Ocupacional, BOE de 10 de junio de 1995, Madrid.

## Documentos de trabajo publicados

1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.

2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas y Antonio Rueda Serón.

3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y Políticas Públicas.** Alberto Lafuente y otros.