

17

INFORME  
ESPAÑA  
2 0 1 0

una interpretación  
de su realidad social



Fundación Encuentro



Edita: **Fundación Encuentro**  
Oquendo, 23  
28006 Madrid  
Tel. 91 562 44 58 - Fax 91 562 74 69  
[correo@fund-encuentro.org](mailto:correo@fund-encuentro.org)  
[www.fund-encuentro.org](http://www.fund-encuentro.org)

ISBN: 978-84-89019-37-9  
ISSN: 1137-6228  
Depósito Legal: M-26551-2010

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.  
Antonio Alonso Martín, s/n - Nave 10  
28860 Paracuellos del Jarama (Madrid)

**PARTE TERCERA: CRECIMIENTO Y DESARROLLO****Capítulo I****LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN ESPAÑA.****EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS**

59

I.	Tesis Interpretativas	61
	1. El reto de la cualificación en el empleo	61
	2. Nuevas demandas a la Formación Profesional	62
II.	Red de los Fenómenos	63
	1. ¿De qué hablamos?	63
	1.1 Cualificación y Formación Profesional	63
	1.2 Organización y características de la oferta de Formación Profesional	67
	1.3 Recapitulando	81
	2. La Ley Orgánica de Cualificaciones y Formación Profesional	81
	2.1 El Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales	84
	2.2 Adaptación de la Formación Profesional en el sistema educativo	85
	2.3 Adaptación de la formación en el ámbito laboral	86
	2.4 Títulos y Certificados de Profesionalidad	87
	2.5 Centros Integrados de Formación Profesional	89
	2.6 Centros de Referencia Nacional	90
	2.7 Acreditación de la experiencia laboral	93
	3. Los retos de la Formación Profesional	94
	3.1 Recuperar el enfoque social	94
	3.2 El actual marco legislativo, ¿responde a los nuevos retos?	99
	3.3 El papel de la negociación colectiva en la Formación Profesional	102

## Capítulo I

---

# LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN ESPAÑA. EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS

## I. TESIS INTERPRETATIVAS

### 1. El reto de la cualificación en el empleo

Que la educación y la formación son elementos centrales del desarrollo social y económico es probablemente una de las ideas menos sujeta a polémica. La cuestión se torna más compleja cuando de lo que se trata es de discutir acerca de sus valores, prioridades, alcance, principios organizativos, agentes, etc.

A lo largo del siglo XX, una de las preocupaciones de las sociedades del occidente capitalista fue la extensión de la escolaridad obligatoria y el desarrollo de sistemas de formación que garantizaran la cualificación de la fuerza de trabajo.

En los últimos años, y especialmente en Europa, se viene planteando que las sociedades industriales avanzadas necesitan revisar los objetivos y la organización de los sistemas de educación y formación. Se trataría de promover la formación a lo largo de la vida como factor principal para afrontar los cambios en los sistemas de producción y en el empleo y acompañar el paso a una economía basada en el conocimiento. El argumento que se encuentra en la base de esta formulación apunta a la creciente complejidad de nuestras sociedades –en términos de capacidad de innovación tecnológica y producción de información y conocimiento, con las correspondientes consecuencias en la organización económica y social–, sometidas al “cambio” de manera constante y, por tanto, a la incertidumbre. En este contexto, las necesidades de formación se multiplican y se requiere superar el esquema posterior a la Segunda Guerra Mundial de un tiempo para la educación y la formación acotado a la escolarización obligatoria y los primeros años de la edad adulta.

Por otra parte, también en los últimos años se ha insistido de manera habitual en temas, transformados en tópicos, como el déficit de cualificación de la población activa, el desencuentro entre oferta y demanda de formación, la creciente importancia de la formación en la empresa (capital humano), etc. Los tópicos, sabemos, son verdades a medias. Quizá habrá que considerar como “efecto positivo de la crisis” el que haya hecho evidente que no todos los problemas estaban del lado de la oferta de formación y bastantes de ellos estaban del lado de la demanda.

En el *Informe España 2009*<sup>1</sup>, en el que se abordaron las interrelaciones entre sistema educativo y productivo, ya se apuntaron los límites de un

---

<sup>1</sup> Fundación Encuentro (2009): “Empleo y cohesión social”, *Informe España 2009*, p. 73-137.

modelo de crecimiento basado en gran parte en actividades que no han valorado la formación. La salida de la actual crisis va a exigir resituarse a muchos trabajadores, especialmente jóvenes, que accedieron a la cualificación a través del trabajo en sectores cuyo recorrido se ha agotado en términos de generación de empleo.

## **2. Nuevas demandas a la Formación Profesional**

Nos encontramos en un nuevo contexto social en que los sistemas de educación y formación deben cumplir con sus funciones tradicionales y adaptarse a nuevas exigencias en entornos más complejos, en muchas ocasiones con los mismos recursos. Es éste un período de transición, también en la Formación Profesional. No hemos terminado de resolver viejos problemas y aparecen nuevos retos.

La confluencia de factores de distinto tipo, desde la globalización económica a la velocidad de innovación tecnológica y sus consecuencias culturales y sociales, junto a la conciencia de los límites medioambientales y el peligro de una mayor polarización social, entre otros, sitúan a nuestras sociedades en una perspectiva de cambio constante y a la educación y la formación como principales instrumentos de defensa y acción frente a la incertidumbre.

No se trataría, por tanto, únicamente de “aprender a adaptarse” a los cambios, sino de “aprender a intervenir” en ellos y, si es posible, “aprender a promover” y “gobernar” los mismos. Desde el punto de vista del derecho a la educación y la formación, lo anterior requiere fortalecer y consolidar el acceso a una educación básica de calidad, que facilite aprendizajes posteriores. Desde el punto de vista de los sistemas, éstos deben probablemente cambiar los métodos, pero, sobre todo, abrirse para responder a las distintas necesidades de los ciudadanos y los trabajadores a lo largo de la vida. Desde el punto de vista de las relaciones laborales, se requiere, con carácter general, un cambio en los valores y las prioridades. Difícilmente habrá profesionales con iniciativa sin organización del trabajo que la promueva y valore.

También la Formación Profesional debe responder a estas nuevas necesidades, desde la formulación de la oferta (cómo y dónde), pasando por su duración y contenido (diversificación), sin renunciar a su calidad y reconocimiento (acreditación). La Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, publicada en el año 2002, pretende responder a esta demanda. Sus resultados dependerán de la voluntad y de la capacidad de compromiso de los actores implicados en el desarrollo de la formación profesional.

## II. RED DE LOS FENÓMENOS

Algunos Informes anteriores de la Fundación Encuentro se han detenido en el análisis del desarrollo histórico de la normativa que afecta a la Formación Profesional en España hasta llegar a las reformas de los años noventa (LOGSE, Plan de Formación e Inserción Profesional, Acuerdos de Formación Continua). En este capítulo vamos a tratar de explicar qué supone la Ley Orgánica de las Cualificaciones y de la Formación Profesional con respecto a la reforma anterior y en qué medida responde a problemas detectados posteriormente y a los requerimientos del paradigma de la formación a lo largo de la vida.

La exposición se ha estructurado en tres apartados. En primer lugar, se abordarán algunas cuestiones de concepto y principios de la Formación Profesional que explican los actores que intervienen, la organización de la oferta y cómo se accede a la cualificación en nuestro país. Después se describen los aspectos clave de la citada ley. Finalmente, se propone una reflexión sobre su incidencia en la evolución de la Formación Profesional y cuáles son los retos a los que deben responder los actores del sistema.

### 1. ¿De qué hablamos?

#### *1.1 Cualificación y Formación Profesional*

Cuando se habla de cualificación y nivel de educación o formación<sup>2</sup> es importante entender que son términos que no definen una misma realidad pero que, generalmente, se confunden. La cualificación apunta a conocimientos y capacidades que se desenvuelven en actividades productivas, que pueden adquirirse tanto a través de los procesos formativos como de la experiencia laboral<sup>3</sup>, o por una combinación de ambos. Ser consciente de esto permite, si no entender, sí intuir las mediaciones y la compleja relación entre formación y sistema productivo.

---

<sup>2</sup> El nivel de educación o formación se mide por el valor de las acreditaciones en un sistema formal que las clasifica de menos a más. En sentido estricto, no existen clasificaciones para los niveles de cualificación. Éstas están mediadas por los sistemas de educación.

<sup>3</sup> La Unión Europea habla de aprendizajes formales y no formales, incluyendo en estos últimos tanto la experiencia laboral como cualquier otra actividad fuera de una institución educativa que aporte habilidades o conocimientos a quien la desarrolla.

La confusión en la interpretación de estos conceptos y, por tanto, de las realidades a las que ambos apuntan lleva, a su vez, a la confusión en la interpretación de las distintas dimensiones relacionadas. ¿Es lo mismo hablar de objetivos de política educativa que de requerimientos de cualificación del sistema productivo o de demandas del mercado de trabajo? ¿Por qué se identifica la cualificación (y, por lo tanto, el “valor”) del trabajador con los requerimientos del puesto de trabajo? Por ejemplo, en la *Encuesta de Población Activa* (EPA) se agrupan en la categoría de “Trabajador no cualificado” a trabajadores con distintos niveles de educación. Este desajuste entre formación y sistema productivo tiene interpretaciones distintas según se examine desde la perspectiva del desarrollo social o, exclusivamente, desde la de las demandas del sistema productivo.

Uno de los datos que ilustra esta situación puede extraerse también de la *Encuesta de calidad de vida en el trabajo 2008*<sup>4</sup>. Un 18,6% de los trabajadores encuestados considera que su puesto de trabajo está por debajo de su formación, porcentaje que se incrementa en relación directa con el nivel de estudios (20,8% entre los que cuentan con Formación Profesional y 26,4% entre los que tienen estudios universitarios). Donde se alcanza un mayor porcentaje de trabajadores que consideran que su formación está por encima de las necesidades de su puesto de trabajo es en el grupo de ocupados definido como “Trabajadores no cualificados” (29,6%). Estos datos se pueden interpretar como positivos en términos del objetivo de la política educativa de incrementar los niveles de educación de la población, pero también en términos de requerimientos de cualificación: o bien los trabajadores tienen una cualificación distinta a la requerida (están “discualificados”) o bien disponen de mayores conocimientos y capacidades de los requeridos para su actividad productiva (están “sobrecualificados”).

Algunos de los tópicos a los que nos referíamos en la introducción también se explican por esta confusión entre nivel de formación y cualificación. Por ejemplo, se ha insistido en muchas ocasiones en el desajuste entre el sistema educativo y el sistema productivo, señalando como problema la incapacidad del sistema educativo para proveer de cualificaciones de nivel intermedio. Pues bien, el sistema productivo parece que no tenía problemas para crecer y generar empleo a pesar de este supuesto déficit. Cuestión distinta es si este modelo productivo ha sido coherente con el objetivo de promoción de un desarrollo social basado en el conocimiento y en el empleo de calidad.

---

<sup>4</sup> Ministerio de Trabajo e Inmigración (2009): *Encuesta de calidad de vida en el trabajo 2008*.



**Tabla 1 – Evolución de los ocupados en las diez ocupaciones en las que más ha aumentado porcentualmente la ocupación. Valor absoluto en miles y porcentaje. 1996-2009**

	1996	2009	Variación absoluta	% variación
17 Gerencia de otras empresas sin asalariados (excluidas comercio y hostelería)	34,3	115,0	80,7	235,3
32 Técnicos en educación infantil, instructores de vuelo, navegación y conducción de vehículos	18,2	51,7	33,5	184,1
25 Escritores, artistas y otras profesiones asociadas a titulaciones de segundo y tercer ciclo universitario y afines	60,3	163,9	103,6	171,8
45 Empleados en trato directo con el público en agencias de viajes, recepcionistas y telefonistas	73,0	194,9	121,9	167,0
20 Profesiones asociadas a titulaciones de segundo y tercer ciclo universitario en ciencias físicas, químicas, matemáticas e ingeniería	105,4	281,2	175,8	166,8
31 Técnicos de las ciencias naturales y de la sanidad	64,5	159,0	94,5	146,5
35 Otros técnicos y profesionales de apoyo	97,9	234,1	136,2	139,1
29 Otras profesiones asociadas a una titulación de primer ciclo universitario	64,1	150,7	86,6	135,1
10 Poder ejecutivo y legislativo y dirección de las administraciones públicas; dirección de organizaciones de interés	14,5	33,5	19,0	131,0
30 Técnicos de las ciencias físicas, químicas e ingenierías	220,9	498,5	277,6	125,7
<b>Total</b>	<b>13.064,5</b>	<b>18.645,9</b>	<b>5.581,4</b>	<b>42,7</b>

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

Si se observan las ocupaciones<sup>5</sup> que más han crecido en los últimos años, en términos relativos y absolutos, se comprueba que se ha producido una polarización entre las que requieren niveles de formación universitarios y las que, en muchos casos, no cuentan con formación asociada (tabla 1).

En términos relativos, las ocupaciones que más han crecido son las que demandan “Técnicos en educación infantil, instructores de vuelo, navegación y conducción de vehículos” (un incremento del 184,1% en trece años) y “Escritores, artistas y otras profesiones asociadas a titulaciones de segundo y tercer ciclo universitario y afines” (171,8%). En tercer lugar aparece “Empleados en trato directo con el público en agencias de viajes, recepcionistas y telefonistas”<sup>6</sup>. Para la mayor parte de estas ocupaciones no

<sup>5</sup> En la propia clasificación de ocupaciones aparece el problema de identificación entre nivel de formación y cualificación: se mezclan niveles de educación (ciencias físicas, etc.) con ocupaciones (escritores) y con categorías profesionales (dirección, técnico).

<sup>6</sup> No se tiene en cuenta el grupo “Gerencia de otras empresas sin asalariados” al no ser demandada por las empresas sino producto de la creación de una empresa.

hay formación formal asociada, y se requiere educación básica o bachillerato y experiencia.

La evolución de las ocupaciones en términos absolutos (tabla 2) permite situar la mayor parte de los puestos de trabajo creados en los últimos años. Un gran número de ellos corresponde a ocupaciones consideradas de baja cualificación<sup>7</sup>, a las que se accede sin requerimientos formativos y que se “aprenden trabajando”. Comercio, restauración, servicios personales y empleo doméstico y limpieza suponen el 34,3% del incremento de ocupación.

Se ha querido colocar esta cuestión en primer lugar porque permite entender que la cualificación se encuentra en los sistemas de educación y formación, pero también en el sistema productivo y en las actividades de trabajo. Esto nos debe ayudar a situar los proyectos, las demandas y las expectativas relacionadas con la mejora de la cualificación y su reconocimiento. Debe ayudar también a entender quiénes son los actores que intervienen en este ámbito, por qué están legitimados a hacerlo y, más con-

**Tabla 2 – Evolución de los ocupados en las diez ocupaciones en las que más ha aumentado en números absolutos la ocupación. Valor absoluto en miles y porcentaje. 1996-2009**

	1996	2009	Variación absoluta	% variación
91 Empleados domésticos y otro personal de limpieza de interior de edificios	662,4	1.296,8	634,4	95,77
51 Trabajadores de los servicios personales	444,8	952,5	507,7	114,14
50 Trabajadores de los servicios de restauración	466,2	893,4	427,2	91,63
34 Profesionales de apoyo a la gestión administrativa	368,2	774,1	405,9	110,24
53 Dependientes de comercio y asimilados	633,5	981,6	348,1	54,95
30 Técnicos de las ciencias físicas, químicas e ingenierías	220,9	498,5	277,6	125,67
33 Profesionales de apoyo en operaciones financieras y comerciales	327,1	578,7	251,6	76,92
11 Dirección de empresas de diez o más asalariados	243,0	441,8	198,8	81,81
20 Profesiones asociadas a titulaciones de segundo y tercer ciclo universitario en ciencias físicas, químicas, matemáticas e ingeniería	105,4	281,2	175,8	166,79
22 Profesiones asociadas a titulaciones de segundo y tercer ciclo universitario en la enseñanza	274,8	447,5	172,7	62,85
<b>Total</b>	<b>13.064,5</b>	<b>18.645,9</b>	<b>5.581,4</b>	<b>42,72</b>

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

<sup>7</sup> La cuestión del valor de las ocupaciones o, mejor dicho, del valor del conocimiento (cualificación) tiene un gran interés desde el punto de vista de la organización y los proyectos sociales, pero trasciende nuestro análisis.

cretamente, cómo responde la organización de la formación a esos proyectos y demandas.

## *1.2 Organización y características de la oferta de Formación Profesional*

### **¿A qué demandas debe responder la Formación Profesional?**

Para entender el desarrollo de la Formación Profesional en nuestro país hay que tener en cuenta que su tratamiento en la Constitución de 1978 la sitúa en la confluencia de tres dimensiones: principio rector de la política social y económica, derecho a la educación y derecho a la promoción personal y profesional en el trabajo, que se relacionan también con el derecho a la libre elección de profesión u oficio. Esta concepción explica la complejidad de su marco institucional, dado que la garantía de estos derechos es responsabilidad principalmente de las administraciones educativa y laboral, pero también de las organizaciones sindicales y empresariales, ya que la propia Constitución reconoce su necesaria participación en las políticas económicas y sociales y la defensa de los intereses que les son propios. A este primer nivel de delimitación del marco de las políticas de educación y formación hay que añadir la distribución de competencias entre la Administración general y las autonómicas, que no tiene la misma naturaleza en el ámbito educativo que en el laboral<sup>8</sup>.

El tratamiento constitucional sitúa los espacios de incidencia, las expectativas y las demandas hacia la formación y los actores implicados en las decisiones que les afectan. Como principio rector de la política económica y social, la formación afecta a los proyectos de desarrollo y compromete a las Administraciones Públicas, pero también a los interlocutores económicos y sociales; de ahí que la formación profesional sea uno de los temas propios del diálogo social. En el ámbito de los derechos, implica a los mismos actores, pero la garantía de su ejercicio no tiene la misma naturaleza en el sistema educativo (derecho a la educación) que en las relaciones laborales (derecho a la formación profesional en el trabajo). En el ámbito de las relaciones laborales, el papel de las organizaciones sindicales y empresariales a través de la negociación colectiva es fundamental. Por último, la interpretación de las necesidades en cada uno de los ámbitos y por los distintos actores no siempre es coincidente.

Proyectos sociales, sectoriales y empresariales y proyectos personales, o, de otra manera, necesidades sociales, de desarrollo productivo o de

---

<sup>8</sup> En el ámbito educativo, la Administración central tiene exclusivamente la competencia sobre la normativa básica; en el ámbito laboral, se transfiere la gestión de las políticas, pero no la capacidad normativa, bajo el precepto de la unidad del mercado de trabajo.

empresa, y necesidades de trabajadores particulares, todas ellas deben ser atendidas desde la Formación Profesional.

La organización de la Formación Profesional en nuestro país ha respondido, con mayor o menor fortuna, a este cruce de demandas, agentes y responsabilidades. Así, en los primeros años noventa se puso en marcha lo que entre los especialistas se conoce como los tres subsistemas de Formación Profesional: la Formación Profesional del sistema educativo, la Formación Ocupacional dirigida a los trabajadores desempleados y la Formación Continua de los trabajadores ocupados<sup>9</sup>. Con la última regulación, Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, que afecta a la formación dirigida a los trabajadores ocupados y desempleados, se han integrado “parcialmente” estos subsistemas.

Veamos brevemente los objetivos y organización de cada uno de los subsistemas.

### **La Formación Profesional del sistema educativo**

La reforma acometida en 1990 con la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) partía del mismo diagnóstico que se repite hoy, es decir, la falta de articulación entre sistema educativo y productivo y la necesidad de responder desde el primero a los crecientes requerimientos de cualificación. Todo ello sin renunciar a integrar plenamente la Formación Profesional en los itinerarios académicos.

Se establecieron dos niveles de formación: el Grado Medio, al que se accede después de la educación obligatoria y que se acredita con el título de Técnico; y el Grado Superior, que requiere contar previamente con el título de Bachillerato y que se acredita con el título de Técnico Superior. La voluntad de dotar de prestigio a la nueva Formación Profesional se expresó en los requerimientos académicos para el acceso a cada uno de los niveles. Sin embargo, la concepción del Grado Medio como itinerario finalista ha mostrado al cabo de los años una cierta contradicción, al evidenciarse su menor valor “académico” en relación al Bachillerato, siendo éste probablemente uno de los factores que ha afectado a su desarrollo. Como se verá, las medidas relacionadas con las pasarelas al interior del sistema tienen que ver con este diagnóstico.

---

<sup>9</sup> La Formación Profesional del sistema educativo se reguló con la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE). La formación para trabajadores desempleados se desarrolló en el Plan de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP) y la formación dirigida a los trabajadores ocupados mediante los Acuerdos de Formación Continua firmados por las organizaciones sindicales (CC.OO. y UGT) y empresariales (CEOE y CEPYME) más representativas y entre éstas y el Gobierno.

El Catálogo de Títulos Profesionales se elaboró a partir de estudios sectoriales realizados por el Instituto Nacional de Empleo a principios de los años noventa, y permitieron establecer los perfiles profesionales significativos en los distintos procesos productivos. El modelo analítico se basó en el concepto de “competencia profesional”, es decir, en las capacidades profesionales desarrolladas en la actividad profesional que debían expresarse en términos de “resultados del aprendizaje”. La formación se define a partir de la estandarización de estas capacidades. El Catálogo de Títulos de la LOGSE incluía 142, 62 de ellos de Grado Medio y 80 de Grado Superior, ordenados en 23 familias profesionales, con una duración que oscilaba entre las 1.500 y las 2.000 horas<sup>10</sup>.

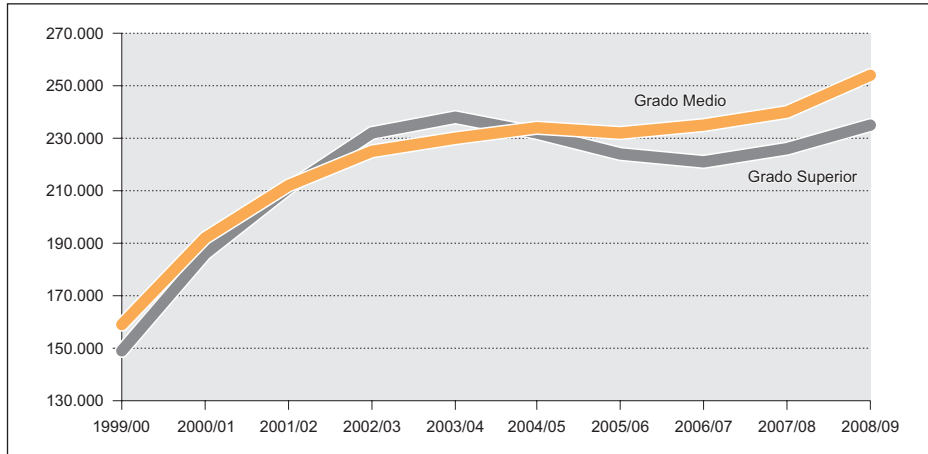
Es interesante observar que la profesionalidad de los títulos no sólo implica una elevada polivalencia técnica para dar respuesta a las demandas productivas y garantizar una mejor adaptación a los cambios, sino que su inserción en el sistema educativo permite añadir requerimientos de política educativa y social, que se expresan en contenidos no estrictamente profesionales, o que teniendo este carácter, el origen de la demanda no se encuentra estrictamente en los procesos productivos, sino en las relaciones laborales y en los procesos sociales derivados de ellas. La prevención de riesgos laborales es un buen ejemplo. Se trata, como argumentan los responsables políticos, de formar ciudadanos, además de profesionales. Por tanto, responde a proyectos sociales.

En el gráfico 1 se observa la evolución de la matrícula en los ciclos de Formación Profesional en la última década. Tanto en el Grado Medio como en el Superior se ha incrementado casi un 60%. En los Ciclos de Grado Superior la matrícula descendió de manera significativa entre 2004 y 2007, debido probablemente a la oferta de trabajo. A la inversa, la caída del empleo en los dos últimos años es la causa también de que el curso 2008/09 sea en el que mayor incremento se produce en toda la década.

En general, la oferta de Formación Profesional del sistema educativo se dirige fundamentalmente a jóvenes en formación inicial y se realiza en su mayor parte en centros públicos (77% de los alumnos). En formación inicial, la edad “natural” se sitúa entre los 16 y los 18 años para los Ciclos de Grado Medio y entre los 18 y los 20 para los Ciclos de Grado Superior. Sin embargo, la matrícula de alumnos por encima de esas edades es significativa, observándose un incremento paulatino en los últimos años. Entre los cursos 2001/02 y 2007/08 el porcentaje de alumnos con más de 20 años en los Ciclos de Grado Medio y de 23 años en los Ciclos de Grado Superior se ha incrementado un 23,5% y un 24,2% respectivamente. Lo anterior es, sin duda, resultado de la promoción de medidas como las prue-

---

<sup>10</sup> La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) mantiene la estructura y concepción de los títulos de Formación Profesional, aunque establece una duración de 2.000 horas para todos ellos.

**Gráfico 1 – Evolución del alumnado matriculado en Ciclos Formativos de Grado Medio y Superior. Cursos 1999/00-2008/09**

**Nota:** Los datos del curso 2008/09 son avance.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Educación, *Estadística de las enseñanzas universitarias. Resultados detallados*, varios años.

bas de acceso a los ciclos y la oferta de formación a distancia, que quizá habría que haber abordado antes, vistos los resultados escolares. La matrícula en los ciclos a distancia alcanza el 3,3% de los alumnos; sin embargo, entre los cursos 2007/08 y 2008/09 ha aumentado un 31,6% en los Ciclos de Grado Medio y un 54,7% en los de Grado Superior. La matrícula para acceder a la Formación Profesional a través de la prueba de acceso al Grado Superior se ha incrementado de manera significativa en los últimos años (tabla 3).

**Tabla 3 – Evolución del alumnado matriculado en enseñanzas de carácter formal para adultos por enseñanza. Cursos 2001/02-2007/08**

	2001/02 (1)	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07 (2)	2007/08 (2)
Preparación Prueba Acceso Ciclos de Grado Medio	282	4.240	4.056	3.466	3.391	3.689	4.138
Preparación Prueba Acceso Ciclos de Grado Superior	459	6.109	7.967	9.580	10.590	11.554	14.215
Otras Enseñanzas Técnico Profesionales (3)	46.577	23.110	21.987	24.056	24.505	24.368	55.231
<b>Total</b>	<b>47.318</b>	<b>33.459</b>	<b>34.010</b>	<b>37.102</b>	<b>38.486</b>	<b>39.611</b>	<b>73.584</b>

(1) Incluye el alumnado de enseñanza de segundo ciclo/certificado de escolaridad de aquellas comunidades autónomas que aún ofertan dicha modalidad. (2) Andalucía incluye Formación inicial de base y Formación de base. Incluye la preparación de pruebas no escolarizadas de FP-I. Los datos de Cataluña son avance. (3) Incluye Formación para la Obtención de Certificado de Profesionalidad, Programas de Orientación e Inserción Laboral y Enseñanzas Técnico Profesionales en Aulas Taller.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Educación, *Estadística de las enseñanzas no universitarias. Resultados detallados*, varios años.

Para conocer cómo se ha implantado la oferta de Formación Profesional se puede observar la evolución de la matrícula con respecto a las distintas familias profesionales del Catálogo de Títulos.

La principal conclusión tiene que ver con la estabilidad y concentración de la oferta en muy pocos títulos, aunque se constata una ligera tendencia a la diversificación en los últimos años. Tres familias profesionales (Administración, Electricidad y Electrónica y Sanidad) suman el 46,9% de la matrícula de los Ciclos de Grado Medio y el 37,7% de Grado Superior (tabla 4). En 2001, uno de cada cuatro jóvenes cursaba Gestión Administrativa de la familia de Administración de Grado Medio. Ocho años después el mismo título concentra a uno de cada cinco.

**Tabla 4 – Evolución del alumnado matriculado en Ciclos Formativos de Grado Medio y Superior por familias profesionales. En porcentaje. Cursos 2001/02-2007/08**

	Ciclos Formativos de Grado Medio			Ciclos Formativos de Grado Superior		
	2001/02	2004/05	2007/08	2001/02	2004/05	2007/08
Actividades agrarias	2,2	2,0	1,8	1,4	1,6	1,6
Actividades físicas y deportivas	1,0	1,3	1,7	3,1	3,2	3,5
Actividades marítimo-pesqueras	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5
Administración	24,0	21,7	20,6	18,8	17,6	17,9
Artes gráficas	1,5	1,2	1,0	0,6	0,7	0,7
Comercio y marketing	6,4	5,6	4,4	6,2	6,0	5,7
Comunicación, imagen y sonido	1,2	1,2	1,1	3,0	3,6	4,1
Edificación y obra civil	0,3	0,3	0,3	3,6	4,1	4,8
Electricidad y electrónica	16,4	14,7	12,3	10,5	9,6	8,3
Fabricación mecánica	5,7	5,1	4,1	3,3	2,8	2,4
Hostelería y turismo	4,8	5,3	4,9	4,5	5,1	4,7
Imagen personal	6,2	7,3	6,9	1,4	1,8	1,9
Industrias alimentarias	0,7	0,6	0,4	0,5	0,4	0,3
Informática	–	3,3	7,4	17,4	14,4	10,2
Madera y mueble	1,4	1,3	1,1	0,2	0,2	0,2
Mantenimiento y servicios a la producción	4,3	4,3	4,3	2,0	2,9	3,7
Mantenimiento de vehículos autopropulsados	9,5	9,4	9,0	2,1	2,4	2,7
Química	1,4	1,2	1,0	2,4	2,3	2,1
Sanidad	12,1	12,8	14,0	10,1	10,3	11,5
Servicios socioculturales y a la comunidad	–	0,8	2,8	8,2	10,5	12,7
Textil, confección y piel	0,4	0,3	0,1	0,3	0,2	0,2
Vidrio y cerámica	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
No distribuido por ciclo	0,0	–	0,1	–	–	0,0
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Educación, *Estadística de las enseñanzas no universitarias. Resultados detallados*, varios años.

Algunos de los sectores y áreas de actividad representados en la Formación Profesional tienen una oferta insignificante (Industrias alimentarias o Química), que no se corresponde con su presencia en la estructura productiva. Sorprende, así mismo, el escaso peso de los sectores que han impulsado la actividad económica en el último ciclo, como la Edificación y obra civil y Hostelería.

Dado que no hay suficiente información sobre la planificación de la oferta y la demanda de esta formación, es difícil sacar conclusiones sobre dónde se encuentra el problema, si en el lado de la oferta (en la falta de inversión y diversificación de la misma) o en el de la demanda (en la elección de estudios, lo que nos llevaría a los problemas de orientación, especialmente de los jóvenes). Nos inclinamos por una combinación de ambos factores. Si aun así, la matrícula ha ido incrementándose, ¿qué habría sucedido si hubiera existido un compromiso con una oferta diversificada desde el primer momento de la reforma?

Las modificaciones que introduce la Ley Orgánica de Educación con respecto a la educación de adultos –al insertar ésta plenamente en el sistema educativo–, junto con la ordenación posterior de la Formación Profesional –en la que se flexibilizan las posibilidades de oferta (ciclos completos, módulos, formación a distancia, etc.)–, son elementos que permiten augurar un aumento de la matrícula en los próximos años, aunque dependerá finalmente de la inversión en estas enseñanzas por parte de las administraciones.

Hay que recordar que la educación, que se financia a través de los presupuestos del Estado, fue una de las primeras materias transferidas a las administraciones autonómicas, que gestionan más del 90% del presupuesto educativo, a excepción de la política de becas. La oferta de Formación Profesional del sistema educativo ha sido y es responsabilidad, por tanto, de las comunidades autónomas.

### **Formación Profesional para los trabajadores**

El origen de la actual Formación Profesional para los trabajadores se remonta al Acuerdo Económico y Social de 1984, en el que se establece la cuota de Formación Profesional para su financiación. El ingreso posterior en la Unión Europea, y con ella la disponibilidad de recursos finalistas específicos, condicionó en buena medida la ordenación de este subsistema de formación, así como las prioridades en cuanto a colectivos (mujeres, mayores de 45 años, trabajadores de baja cualificación) y contenidos de la formación (alfabetización digital, prevención de riesgos laborales, idiomas, etc.).

Hasta los primeros años noventa, esta formación se dirigió fundamentalmente a los trabajadores desempleados. Con la firma en 1992 de los



Acuerdos de Formación Continua<sup>11</sup> y la regulación del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP)<sup>12</sup> en 1993, se establece la diferenciación de objetivos, fórmulas de gestión y programas en función de la situación laboral.

A lo largo de los años noventa, la gestión de las políticas activas de empleo, incluida la formación para los trabajadores desempleados, se traspasó a las comunidades autónomas<sup>13</sup>. La planificación de la formación en el marco del Plan FIP la realiza el Servicio Público de Empleo Estatal, que establece las prioridades sobre los contenidos y los colectivos (mujeres, mayores de 45 años, etc.), a partir de determinados criterios (situación en el mercado de trabajo, estrategias de empleo, propuestas de las comunidades autónomas, etc.), que condicionan la distribución del presupuesto. La concreción de la programación de dichas prioridades es facultad de cada territorio. Instrumentos para la ordenación de esta formación son el Registro de Especialidades (acciones financiadas con los fondos del Servicio Público) y el de Centros Colaboradores (centros que cumplen los requisitos mínimos exigidos).

Por su parte, los criterios de planificación de la formación en el marco de los Acuerdos de Formación Continua responden a su naturaleza: suscritos por las confederaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito estatal, y entre éstas y el Gobierno, regulan una materia específica de las relaciones laborales como es la Formación Profesional. Son acuerdos intersectoriales, en consonancia con el carácter confederal de las organizaciones que los suscriben, y tienen la eficacia propia de los convenios colectivos de carácter estatutario<sup>14</sup>, cuyas normas les son aplicables.

Los objetivos de estos Acuerdos son mejorar la formación en las empresas y promover el derecho a la formación de los trabajadores. El desarrollo de sus previsiones en el nivel estatal y confederal se extiende, paulatinamente, a la negociación sectorial y territorial, en la medida en que las organizaciones más representativas en cada ámbito negocian y suscriben a su vez acuerdos específicos de formación para los mismos. Las Comisiones Paritarias Sectoriales son órganos bipartitos, a través de los cuales se establecen las acciones de referencia y las prioridades para los planes de formación.

---

<sup>11</sup> Desde 1992 a 2006 se firmaron tres Acuerdos de Formación Continua entre las organizaciones sindicales (CC.OO. y UGT) y empresariales (CEOE y CEPYME) más representativas y entre éstas y el Gobierno.

<sup>12</sup> Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo, por el que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional.

<sup>13</sup> A excepción del País Vasco, Ceuta y Melilla.

<sup>14</sup> Se relacionan con el artículo 80.3 del Estatuto de los Trabajadores.

En cuanto a la gestión de la Formación Continua, hasta el año 2002 se realizó exclusivamente en el ámbito estatal. En 2003, el Tribunal Constitucional dictó sentencia parcialmente favorable a sendos recursos presentados por la Generalitat de Catalunya y por la Xunta de Galicia, en los que estas comunidades autónomas cuestionaban la constitucionalidad de los acuerdos y la gestión de los fondos recaudados bajo su cobertura. En estas sentencias se señalaba que si bien la Formación Continua de los trabajadores es materia laboral y, por tanto, la competencia legislativa es de carácter estatal, esto no contradice que la gestión de los recursos aplicables a cada territorio autonómico deba realizarse en este ámbito. En ese año se modificó la gestión de los fondos del subsistema, transfiriendo una parte a las comunidades autónomas en coherencia con estas sentencias, e introduciendo para la formación de las empresas el sistema de bonificaciones, que hace más ágil su organización y financiación.

Tanto en uno como en otro tipo de oferta se realizan convocatorias públicas anuales para las distintas iniciativas. A las dirigidas a trabajadores en situación de desempleo acceden todo tipo de proveedores de formación, desde administraciones locales a centros y entidades privadas, ONGs, organizaciones sindicales y empresariales, etc. En las iniciativas sectoriales e intersectoriales para trabajadores ocupados, sean de carácter estatal o autonómico, participan las organizaciones sindicales y empresariales, así como las organizaciones de la economía social y los autónomos. La formación dirigida a los trabajadores se realiza fundamentalmente a través de centros privados, con escasa participación de centros públicos, a excepción de algunos dependientes de la administración laboral.

Respecto a los contenidos, en 1995 se reguló el Repertorio de Certificados de Profesionalidad que, al igual que el Catálogo de Títulos del sistema educativo, se elaboró a partir de los estudios sectoriales del Inem y se utilizaron las mismas categorías analíticas (competencia profesional, etc.). Se preveía que estos certificados se ofertaran tanto en la Formación Ocupacional como en la Continua y que pudieran así mismo servir de referencia para el reconocimiento de la experiencia laboral. Se trataba de complementar las acciones formativas que responden a objetivos de corto plazo de adaptación a los requerimientos inmediatos de las empresas, con las oportunidades de cualificación y recualificación de los propios trabajadores. Se pretendía también coordinar el reconocimiento mutuo entre la administración educativa y la laboral. En la práctica, la implantación de esta oferta no parece haber sido significativa y, por distintas razones, no se ha acreditado la formación (no hay información pública sobre las personas que han accedido a estos certificados).

Desde estos subsistemas de formación se ha realizado una importantísima labor de difusión y acceso a la formación entre trabajadores y empresas sin precedentes en nuestro país. Pero, probablemente, la regula-

ción simultánea de ordenación y gestión, junto con el papel de las organizaciones sindicales y empresariales y la propia descentralización (que no ha resuelto el desacuerdo con el modelo de formación de algunas comunidades autónomas), genera situaciones que no benefician ni a la formación ni a sus usuarios. Entre los problemas, podrían señalarse la inestabilidad del sistema por los cambios constantes en la regulación, la dispersión y solapamiento de los programas formativos como consecuencia de la confluencia de niveles y ámbitos en las convocatorias públicas, el débil papel de la red de centros públicos, las dificultades para la integración de los datos estadísticos, etc.

En 2006 se firmó el IV Acuerdo de Formación para el Empleo. Uno de sus objetivos era integrar la formación de trabajadores en un solo sistema con el fin de responder a las necesidades de adaptación en el empleo y a la cualificación o recualificación. La regulación de las previsiones del acuerdo no se hizo hasta 2007 (con el mencionado Real Decreto 395/2007) y su desarrollo está siendo difícil por distintas razones, algunas de carácter político, de interpretación de la norma, y otras de carácter técnico, dado que no se produjo la integración en la gestión y ejecución de la formación.

La nueva regulación de la formación para el empleo incluye en el mismo marco las siguientes iniciativas:

— La formación de demanda, que se refiere a aquella que realizan las empresas y a los permisos individuales de formación cuya autorización es facultad de la empresa.

— La formación en alternancia, que incluye los contratos de formación y los programas de empleo-formación (Escuelas Taller y Casas de Oficios).

— La formación de oferta, que abarca tanto las acciones dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados como ocupados. Si bien, a diferencia de lo que ocurría anteriormente, la situación laboral no puede ser motivo de exclusión de las acciones formativas, las diferentes fórmulas de financiación y gestión de los programas dirigidos a unos u otros hace en la práctica muy compleja la integración. La formación dirigida prioritariamente a los trabajadores desempleados se gestiona en el ámbito autonómico. La destinada preferentemente a los trabajadores ocupados puede ser de ámbito estatal y autonómico y tener carácter intersectorial o sectorial. En el cuadro 1 se describen los tipos de planes que se realizan en este marco.

Con esta reforma se pretende responder a las necesidades de las empresas y los trabajadores sin renunciar a la flexibilidad anterior, pero fortaleciendo a la vez el papel de los centros públicos y la oferta asociada a los Certificados de Profesionalidad. Con la creación de un Registro de Centros y un Fichero de Especialidades para el conjunto de la Formación Pro-

**Cuadro 1 – Tipos de planes dirigidos prioritariamente a los trabajadores ocupados**

Tipos de planes	Dirigidos a	Tipo de formación	Solicitan
<b>1. Intersectoriales</b>			
Generales	Todos los trabajadores	Transversal a todos los sectores	Organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito estatal
Economía social	Trabajadores de la economía social	Transversal a todos los sectores y formación derivada de su naturaleza	Organizaciones representativas de la economía social.
Autónomos	Trabajadores autónomos	Transversal a todos los sectores y formación derivada de su naturaleza	Organizaciones representativas de los trabajadores autónomos
<b>2. Sectoriales</b>			
	Trabajadores dentro del ámbito del convenio colectivo sectorial o acuerdo específico de formación	Formación necesaria dentro del sector. Prima la formación específica sectorial	Organizaciones sindicales y empresariales representativas y entidades bipartitas creadas a través de la negociación colectiva

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro.

fesional para el empleo se busca ordenar y dar mayor transparencia a la oferta disponible. La integración, así mismo, de las decisiones en un único órgano de carácter estatal<sup>15</sup>, donde se encuentran representados todos los decisores (Administración central y autonómica y organizaciones sindicales y empresariales), debería facilitar la resolución de los problemas señalados anteriormente.

Veamos ahora algunos datos sobre la participación y contenidos de esta formación.

► **Trabajadores en situación de desempleo.** En la Formación Ocupacional se observa la evolución de la participación en formación a través de la tasa de cobertura, es decir, del número de trabajadores que han participado en acciones de formación en relación con el de parados registrados (tabla 5).

Exceptuando 2008, la tasa de cobertura se sitúa por encima del 10% en el período considerado. Si bien se comprende que se incremente cuando descende el número de parados, tiene menos explicación que el número de los que se forman sea menor cuando aumenta el paro, aunque esto podría deberse al tipo de formación y su coste. La Estrategia Europea para el Empleo para los años 2008-2010 establece como objetivo de atención a

<sup>15</sup> La Comisión Estatal de Formación para el Empleo, que actúa como delegada para estas funciones por el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo.

**Tabla 5 – Evolución de la participación y de la tasa de cobertura de la Formación Profesional para el empleo. 1998-2008**

	Alumnos formados	Parados registrados (en miles)	Tasa de cobertura
1998	210.148	1.889,5	11,1
1999	232.737	1.651,6	14,1
2000	309.243	1.557,5	19,9
2001	317.375	1.529,9	20,7
2002	334.849	1.621,5	20,7
2003	262.245	1.657,6	15,8
2004	274.228	2.113,7	13,0
2005	264.759	2.069,9	12,8
2006	263.195	2.039,4	12,9
2007	257.264	2.039,0	12,6
2008	222.918	2.539,9	8,8

**Nota:** De 1998 a 2007 se incluyen los trabajadores formados correspondientes al Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP). En 2008 se incluyen los trabajadores formados en acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados, incluidas en el subsistema de Formación Profesional para el empleo, así como los trabajadores formados en acciones formativas correspondientes al Plan FIP iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva normativa. Los datos de 2006, 2007 y 2008 son provisionales. La información correspondiente a Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana y Galicia de 2006 se ha obtenido mediante una extracción de datos realizada por el Servicio Público de Empleo Estatal el día 30 de mayo de 2007; la del año 2007, mediante una extracción de datos realizada por el Servicio Público de Empleo Estatal el día 11 de mayo de 2008; y la del año 2008 por una extracción de datos realizada el día 7 de julio de 2009. En 2004 se produce una ruptura en la serie de paro registrado al modificarse los colectivos que quedan excluidos del cómputo.

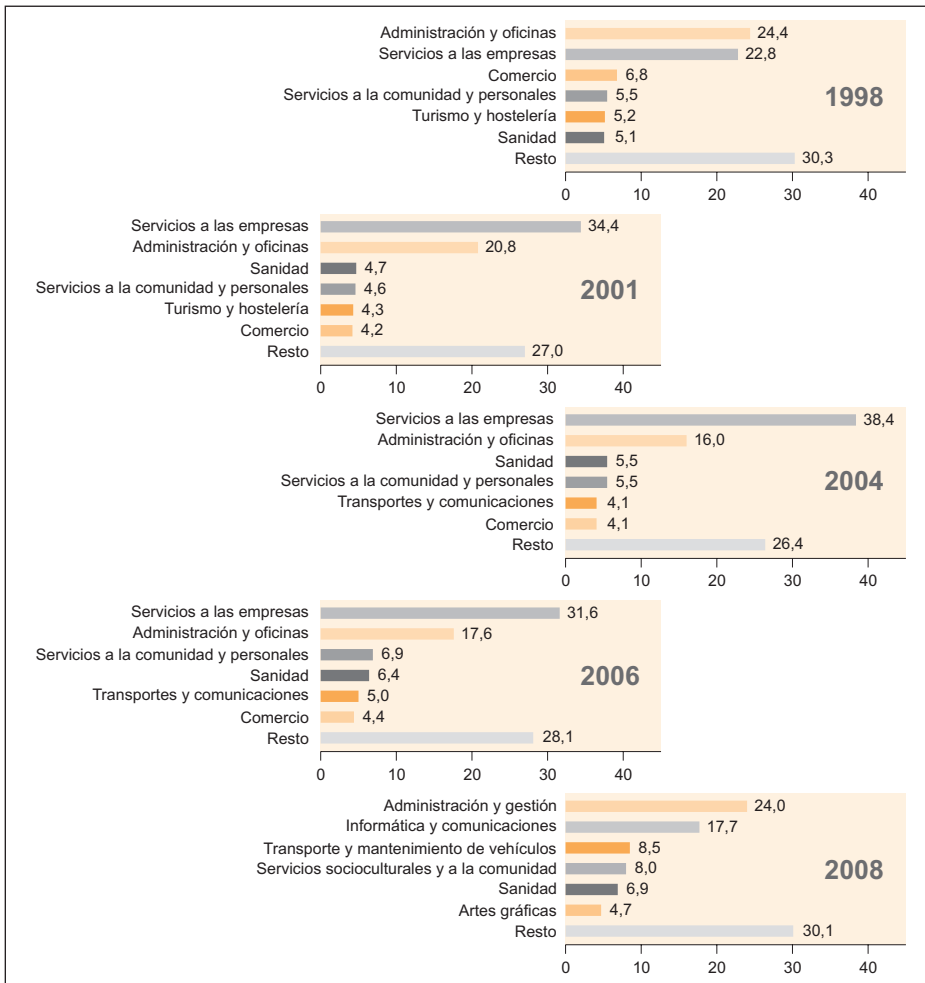
**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Trabajo e Inmigración, *Anuario de estadísticas del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, varios años.

los parados alcanzar al menos una tasa del 25%, señalando la formación como instrumento central de las políticas activas. Parece difícil que pueda alcanzarse este objetivo con el enorme crecimiento del número de trabajadores desempleados, por lo que los esfuerzos deben mejorar sustancialmente. Como puede verse en la nota de la tabla 5, la integración estadística es uno de los mayores problemas en esta formación, no sólo porque no recoge el conjunto de las acciones financiadas en el marco de la formación para el empleo, sino que además hay que contar con las convocatorias que puedan hacer las comunidades autónomas con fondos propios, así como los ayuntamientos. Con todo, y ateniéndonos a la información disponible, casi 3.000.000 de trabajadores en situación de desempleo accedieron a la formación por esta vía entre los años 1998 y 2008.

En cuanto a la duración de las acciones de formación dirigidas a los trabajadores desempleados, la mayor parte se encuentra entre las 200 y las 400 horas. Entre el 60% y el 70% de los trabajadores realiza una formación por debajo de las 400 horas (muy inferior a las 2.000 de los títulos de Formación Profesional).

Por otra parte, en la formación dirigida a los trabajadores en situación de desempleo se repite la misma situación que en el sistema educativo: se produce una gran concentración de acciones en un número limitado de familias profesionales (gráfico 2). La primera de ellas es común a ambos sistemas, Administración y gestión. En 2008, prácticamente el 70%

**Gráfico 2 – Evolución de los trabajadores formados en acciones de Formación Profesional para el empleo por familia profesional. En porcentaje. 1998-2008**



**Nota:** Se incluyen los trabajadores formados correspondientes al Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP) hasta el 2006. En 2008 se incluyen los trabajadores formados en acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados, incluidas en el subsistema de Formación Profesional para el empleo, así como los trabajadores formados en acciones formativas correspondientes al Plan FIP iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva normativa. Los datos de 2006 y 2008 son provisionales. La información correspondiente a Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Comunidad Valenciana y Galicia se ha obtenido mediante una extracción de datos realizada por el Servicio Público de Empleo Estatal el día 30 de mayo de 2007; y las del 2008 por una extracción de datos realizada el día 7 de julio de 2009.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Trabajo e Inmigración, *Anuario de estadísticas del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, varios años.

de los trabajadores se había formado en seis áreas profesionales, dos de ellas transversales. En 2007, la oferta se diversificó más y simbólicamente aparecieron acciones de formación relacionadas con la familia profesional de Energía y agua, a las que accedieron el 1% de los trabajadores.

► **Trabajadores ocupados.** Como ya se ha señalado, este subsistema se inaugura con el I Acuerdo Nacional de Formación Continua de 1992. Entre ese año y 1996 accedieron a la Formación Continua un total de 3.584.422 trabajadores. En los cuatro años siguientes, y ya bajo la cobertura del II Acuerdo, se formaron 5.693.161 trabajadores. Estos datos son importantísimos vistos en perspectiva, no sólo porque anteriormente el acceso fuera privilegio de los trabajadores de las grandes empresas, sino porque el protagonismo de las organizaciones sindicales y empresariales ha facilitado la difusión de la formación en todo el territorio y en todos los sectores. Además, la articulación con la negociación colectiva ha impulsado, sin duda, el tratamiento de la formación en la empresa.

Los cambios producidos a lo largo de estos años no han afectado a la separación de los objetivos entre la formación a demanda de la empresa y aquella que se oferta directamente a los trabajadores. Desde 2003, la primera se realiza a través del sistema de bonificaciones, que permite organizar las acciones formativas a lo largo del año y bonificarse en las cuotas a la Seguridad Social. La formación de oferta de carácter sectorial e intersectorial se ejecuta a partir de la resolución de las convocatorias de ámbito estatal y autonómico.

En la tabla 6 se recogen los datos de la Fundación Tripartita<sup>16</sup> sobre la evolución de la participación en la formación en el empleo de los trabajadores ocupados.

**Tabla 6 – Evolución de la participación de los trabajadores en la formación en el empleo. 2004-2008**

	2004	2005	2006	2007	2008 (3)
<b>Formación de demanda</b>					
Participantes	596.459	934.212	1.148.637	1.562.710	1.998.458
Tasa de cobertura (1)	2,2	4,1	5,7	8,4	12,3
<b>Formación de oferta (2)</b>					
Participantes	34.715	818.721	1.074.610	731.178	1.557.126
<b>Total participantes</b>	<b>631.174</b>	<b>1.752.933</b>	<b>2.223.247</b>	<b>2.293.888</b>	<b>3.555.584</b>
<b>Tasa de cobertura</b>	<b>4,2</b>	<b>10,9</b>	<b>13,2</b>	<b>13,0</b>	<b>17,0</b>

(1) La tasa de cobertura se ha calculado sobre el número de trabajadores de las empresas inscritas en la Tesorería General de la Seguridad Social, excepto el sector público. (2) Incluye ámbitos estatales y datos parciales del ámbito autonómico. (3) Datos provisionales.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos de la Fundación Tripartita.

<sup>16</sup> Entidad encargada de desarrollar las funciones de programación, gestión y control de la Formación Profesional para el empleo en apoyo al Servicio Público de Empleo Estatal.

La modificación de la normativa en 2003 retrasó la convocatoria de 2004, de ahí el menor número de participantes en ese año. Después se ha producido un incremento constante de la participación, tanto en la formación en el marco de las empresas como en la de oferta, y no solamente en términos absolutos, sino en la tasa de cobertura a la población ocupada, que expresa en mayor medida la extensión alcanzada en este subsistema y la mejora en sus resultados. En ningún año de los precedentes se había alcanzado tal cifra de participantes, y esto incluso contando con datos parciales de la oferta del ámbito autonómico.

En cuanto a la duración media de las acciones formativas, ésta es menor en la formación de demanda (28 horas en 2007). En la formación de oferta, la duración oscila entre las 61 horas en el ámbito autonómico y las 73 en la oferta estatal. Para valorar esta información hay que tener en cuenta que la formación de oferta, dado que responde a los intereses de los propios trabajadores, se realiza fuera de las horas de trabajo, por lo que el esfuerzo que realizan en este caso es aún mayor. Los datos anteriores muestran la importancia de esta formación para la adaptación y la mejora de la cualificación del conjunto de la población trabajadora.

Finalmente, también la formación para los trabajadores ocupados se concentra principalmente en unos pocos programas formativos, tanto en la formación que hacen las empresas como en la de oferta (tabla 7).

Se podría esperar que hubiera diferencias más importantes entre una y otra formación. Quizá más específica en la empresa, dado que se supone que ésta debe adaptarla a unos procesos productivos concretos y puede responder con mayor eficacia a los cambios. Es evidente el papel que ha desempeñado este subsistema en la “alfabetización digital” de la población y en la compensación del déficit de formación en idiomas. También es importante la difusión de competencias que se desprenden de los nuevos re-

**Tabla 7 – Participantes en programas formativos de formación en el empleo por contenidos. 2004-2007**

	De demanda		De oferta		Total	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Informática de usuario/Ofimática	303.055	7,1	610.879	23,0	913.934	13,2
Prevención de riesgos laborales	402.613	9,5	225.923	8,5	628.536	9,1
Gestión de recursos humanos	434.445	10,2	171.736	6,5	606.181	8,8
Idiomas	305.006	7,2	217.438	8,2	522.444	7,6
Seguridad alimentaria: manipulación y control	195.626	4,6	111.045	4,2	306.671	4,4
Atención al cliente/calidad de servicio	230.136	5,4	70.264	2,6	300.400	4,4
<b>Total</b>	<b>1.870.881</b>	<b>44,1</b>	<b>1.407.285</b>	<b>52,9</b>	<b>3.278.166</b>	<b>47,5</b>
<b>Total participantes</b>	<b>4.242.018</b>	<b>100</b>	<b>2.659.224</b>	<b>100</b>	<b>6.901.242</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos de la Fundación Tripartita.



querimientos relacionados con la calidad y la organización y las condiciones de trabajo: prevención de riesgos, seguridad alimentaria, etc. Sin embargo, la estabilidad y concentración de la oferta en contenidos que requieren poca inversión apunta a una cierta inercia derivada de la capacidad instalada en el sector de la formación.

### 1.3 *Recapitulando*

De todo lo anterior pueden extraerse algunas conclusiones:

— Las demandas de formación y cualificación de la población activa están condicionadas por el proyecto social y su expresión normativa. En consecuencia, hay distintos actores legitimados para intervenir en las decisiones que las afectan.

— Los conocimientos y capacidades relacionados con las actividades productivas no se encuentran exclusivamente en los sistemas de educación.

— La relación entre formación y cualificación no es directa.

— La ordenación de la formación a partir de los años noventa ha posibilitado un incremento sin precedentes del acceso a la cualificación a través de la formación.

— Del análisis de la oferta formativa se desprende la estabilidad y concentración en determinadas áreas profesionales, lo que sugiere que en muchas actividades productivas la experiencia laboral está desempeñando un papel fundamental en la construcción de la cualificación de muchos trabajadores.

En este contexto se sitúa la Ley de Cualificaciones y Formación Profesional, cuyo sentido y finalidad describimos en el apartado siguiente.

## 2. La Ley Orgánica de Cualificaciones y Formación Profesional

La publicación de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y la Formación Profesional (LCFP) introduce cambios normativos que afectan a todo el sistema de formación. Pero, dada la lentitud en la puesta en marcha de este nuevo marco, sólo recientemente comienzan a percibirse en la oferta formativa.

Se ha comprobado como entre los años ochenta y noventa y todavía en el 2000 la Formación Profesional se ha desarrollado en función de la actividad de los colectivos a los que se ha dirigido, sin una coordinación que atendiera a la combinación de objetivos de desarrollo social, económico y

de empleo, con las necesidades de cualificación de empresas y trabajadores.

La LCFP es la culminación de un proceso con origen en la reforma de los años noventa. El Consejo General de Formación Profesional acordó dos planes de formación a lo largo de esos años, el primero en 1992 y el segundo en 1998, ya con la plena participación de las administraciones autonómicas<sup>17</sup>.

El II Plan Nacional de Formación Profesional estableció cuatro líneas estratégicas que se debían desarrollar entre 1998 y 2002: la consideración de la formación como inversión en capital humano; la integración de la Formación Profesional con las políticas activas de empleo en clave comunitaria; la participación de las distintas administraciones y de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas; y la creación de un Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional (SNCFP).

Esta ley fue resultado de un largo proceso de discusión entre la Administración central, las comunidades autónomas y los interlocutores sociales. Puede decirse que concreta diferentes instrumentos para responder a las carencias detectadas casi en el origen de la reforma anterior y afrontar, en el ámbito de la Formación Profesional, las demandas de cualificación en el marco de la formación a lo largo de la vida.

En su artículo 1 se señala que la coordinación de los instrumentos que se regulan debe contribuir a la “ordenación de un sistema integral de formación profesional, cualificaciones y acreditación, que responda con eficacia y transparencia a las demandas sociales y económicas a través de las diversas modalidades formativas”.

La novedad de esta norma es que otorga rango jurídico a conceptos y objetivos implícitos en los debates sobre la Formación Profesional previos a la reforma de los años noventa, que se sistematizan y relacionan con el fin de hacerlos operativos. Entre ellos:

1. Centralidad del concepto de cualificación, vinculado al aprendizaje formal y no formal de “competencias” con significación para el empleo (educación-formación y experiencia laboral). Esta idea es importante además desde la perspectiva del valor del trabajo.

---

<sup>17</sup> El Consejo General de Formación Profesional (CGFP), órgano consultivo y de asesoramiento al Gobierno en materia de Formación Profesional, se creó con la firma del Acuerdo Económico y Social de 1984. Constituido en un primer momento por la Administración central y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, su composición fue modificada en 1997 (Ley 19/1997, de 9 de junio, por la que se modifica la Ley 1/1986, de 7 de enero, por la que se crea el Consejo General de Formación Profesional) para integrar a las administraciones autonómicas.

2. El Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (CNCP), como instrumento común de referencia para los subsistemas de formación (sistema educativo y formación en el empleo).

3. Un concepto de Formación Profesional no restringido a las necesidades del “sistema productivo”, sino que observa también el “desarrollo personal” y la “participación cultural, social y económica”.

4. El desarrollo de procedimientos de evaluación y acreditación de los conocimientos y capacidades adquiridos por vías no formales, tomando como referencia las cualificaciones del CNCP y no la formación.

5. En coherencia con lo anterior, la existencia de una “acreditación parcial” con efectos en la formación, que debe permitir el acceso a itinerarios formativos en el ámbito educativo (Títulos) o laboral (Certificados de Profesionalidad).

6. La creación de la figura de Centro Integrado de Formación Profesional, cuya característica principal es precisamente la oferta de itinerarios formativos relacionados con una misma familia profesional.

7. La puesta en marcha de una red de Centros de Referencia Sectorial para la investigación y la innovación en materia de cualificación y formación profesional.

8. La ampliación de las finalidades de los servicios de información y orientación que deberán incluir “las posibilidades de adquisición, evaluación y acreditación de competencias y cualificaciones profesionales”.

Es necesario señalar que esta ley fue promovida por los ministerios de Educación y de Trabajo, lo que limita su aplicación a las acreditaciones que dependen de cada uno de ellos, es decir, Títulos del sistema educativo y Certificados de Profesionalidad. Más aún, en el caso del Ministerio de Educación, esta ley afecta a la Formación Profesional de Grado Medio y de Grado Superior, quedando excluidas otras enseñanzas profesionales como las artísticas y deportivas. También están fuera del sistema de profesiones reguladas por otros ministerios (carnés profesionales), incluso cuando se sitúen en los niveles de cualificación recogidos en el CNCP (niveles no universitarios). El desarrollo del SNCFP ha puesto en evidencia la necesidad de contar con una visión del conjunto de las acreditaciones que afectan a las actividades profesionales. Sin embargo, parece una tarea imposible, dadas las dificultades observadas en el desarrollo de esta ley. Requiere de una voluntad política que, por el momento, no parece que exista.

A continuación describimos brevemente los instrumentos previstos en la ley que ya se han regulado, así como su nivel de desarrollo. Hay cuestiones que deberán abordarse en el futuro, especialmente la información y orientación y la calidad del SNCFP, ambas importantes, pero que no es posible tratar en este capítulo.

## 2.1 El Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales

El primer decreto que desarrolla la Ley Orgánica 5/2002 es el que regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales<sup>18</sup>. El catálogo se estructura en cinco niveles de cualificación y 26 familias profesionales<sup>19</sup>. Los niveles de cualificación se han establecido atendiendo a la competencia profesional requerida por las actividades productivas con arreglo a criterios de conocimiento, iniciativa, autonomía, responsabilidad y complejidad, etc., de la actividad que se va a desarrollar<sup>20</sup>. Las cualificaciones que se establecen en el marco del SNCFP se sitúan en los niveles 1, 2 y 3, al considerar el 4 y el 5 de carácter universitario. En el cuadro 2 se recoge

**Cuadro 2 – Niveles de cualificación del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales**

Nivel <b>1</b>	Competencia en un conjunto reducido de actividades de trabajo relativamente simples correspondientes a procesos normalizados, siendo los conocimientos teóricos y las capacidades prácticas a aplicar limitados.
Nivel <b>2</b>	Competencia en un conjunto de actividades profesionales bien determinadas con la capacidad de utilizar los instrumentos y técnicas propias, que concierne principalmente a un trabajo de ejecución que puede ser autónomo en el límite de dichas técnicas. Requiere conocimientos de los fundamentos técnicos y científicos de su actividad y capacidades de comprensión y aplicación del proceso.
Nivel <b>3</b>	Competencia en un conjunto de actividades profesionales que requieren el dominio de diversas técnicas y puede ser ejecutado de manera autónoma, comporta responsabilidad de coordinación y supervisión de trabajo técnico y especializado. Exige la comprensión de los fundamentos técnicos y científicos de las actividades y la evaluación de los factores del proceso y sus repercusiones económicas.
Nivel <b>4</b>	Competencia en un amplio conjunto de actividades profesionales complejas realizadas en una gran variedad de contextos que requieren conjugar variables de tipo técnico, científico, económico u organizativo para planificar acciones, definir o desarrollar proyectos, procesos, productos o servicios.
Nivel <b>5</b>	Competencia en un amplio conjunto de actividades productivas de gran complejidad realizadas en diversos contextos a menudo impredecibles que implica planificar acciones o idear productos, procesos o servicios. Gran autonomía personal. Responsabilidad frecuente en la asignación de recursos, en el análisis, diagnóstico, diseño, planificación, ejecución y evaluación.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro.

<sup>18</sup> Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

<sup>19</sup> Es interesante observar cómo las sociedades organizan (clasifican) el conocimiento relacionado con las actividades productivas para su extensión, promoción, potenciación, etc. La Ley de Formación Profesional Industrial de 1955 regulaba 11 ramas, la Ley de 1970 contaba con 21 ramas profesionales, la LOGSE las amplió a 23 y con la Ley 5/2002 son ya 26. La Ley Orgánica de Educación reflejará este cambio en el Catálogo de Títulos, recogiendo las 26 familias profesionales.

<sup>20</sup> Artículo 4.4 del citado Real Decreto 1128/2003.

la descripción de los niveles tal como se incluyen en el anexo segundo del real decreto correspondiente.

La elaboración del CNCP, responsabilidad del Instituto Nacional de Cualificaciones (INCUAL), se inició a finales de 2003. Según los informes de este instituto se prevé que el catálogo recoja alrededor de 640 cualificaciones (perfiles profesionales) con la formación correspondiente. Uno de los elementos más interesantes que se han puesto en evidencia durante la elaboración de este catálogo ha sido la existencia en la actualidad de gran cantidad de actividades productivas que no cuentan con oferta formativa, es decir, que para su aprendizaje la única vía que existe actualmente es la experiencia laboral.

De acuerdo con la ley, las cualificaciones recogidas en el catálogo deben trasladarse a Títulos de Formación Profesional o a Certificados de Profesionalidad, lo que requería modificar la normativa anterior.

## *2.2 Adaptación de la Formación Profesional en el sistema educativo*

La adaptación de la Formación Profesional del sistema educativo a lo previsto en la Ley de Cualificaciones y Formación Profesional se realizó con la última Ley Orgánica de Educación (LOE) publicada en 2006. A partir de esta modificación, los Títulos<sup>21</sup> se elaboran con cualificaciones del catálogo, los de Grado Medio (Técnico) con cualificaciones de nivel 2 y los de Grado Superior (Técnico Superior) de nivel 3. Lógicamente, su estructura y contenido debe responder tanto a la profesionalidad recogida en las cualificaciones correspondientes como a los objetivos de política educativa, que trascienden las demandas del sistema productivo y engarzan con la dimensión social de la educación y la formación. Se entenderá mejor con un ejemplo: los conocimientos básicos en nuevas tecnologías, idiomas, etc., se consideran necesarios para el conjunto de la población. Esta necesidad se argumenta desde distintas perspectivas (proyecto europeo, promoción de la ciudadanía, integración social, etc.). Sin embargo, desde el punto de vista de la cualificación, son conocimientos vinculados a actividades profesionales específicas. Es decir, son objetivos de política educativa, pero no son requisitos para el desarrollo de un número importante de actividades laborales.

La articulación entre ambas leyes superó –creemos que acertadamente– las previsiones de la Ley de Cualificaciones y Formación Profesional, al vincular los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPIs),

---

<sup>21</sup> Real Decreto 1538/2006, de 15 de diciembre, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo.

que han sustituido a los anteriores Programas de Garantía Social, con cualificaciones de nivel 1. Estos programas, a los que se puede acceder en la Educación Secundaria Obligatoria, se dirigen a jóvenes a partir de los 16 años (excepcionalmente antes de esa edad) con dificultades para acceder al título de graduado en ESO. Incluyen módulos profesionales y voluntarios, estos últimos dirigidos a obtener el graduado en ESO, objetivo último en esta etapa de la educación. En aquellos casos en que no sea posible, los jóvenes pueden obtener al menos una acreditación de los módulos profesionales y el Certificado de Profesionalidad correspondiente.

Por otra parte, la articulación de los PCPIs, en el marco del SNCFP, con cualificaciones de nivel 2 de la misma familia profesional y, en su caso, con los títulos de Grado Medio relacionados, otorga a esta formación mayor coherencia y funcionalidad para abordar el abandono temprano. Esta ordenación, junto con la regulación de las pasarelas al interior del sistema educativo y una mayor difusión de las pruebas de acceso a los Ciclos de Grado Medio y Superior, debe facilitar a los jóvenes continuar su formación o su retorno posterior.

### *2.3 Adaptación de la formación en el ámbito laboral*

En 2008 se publicó la nueva regulación de los Certificados de Profesionalidad<sup>22</sup>, que son competencia del Ministerio de Trabajo. En la reforma de los años noventa, las administraciones educativa y laboral se comprometieron a coordinar el reconocimiento mutuo para posibilitar el paso entre ambas formaciones. Esto no se desarrolló, dados los distintos criterios en la definición de la estructura y contenido de títulos y certificados. La novedad en la nueva normativa es la existencia de un instrumento común como es el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y la decisión “técnica” de recoger en cada certificado una única cualificación. Esto permite una transparencia en los contenidos que facilita dicho reconocimiento mutuo. El carácter de esta formación es, por tanto, un mayor ajuste a la profesionalidad y, si se quiere, menores requerimientos académicos. De ahí su importancia como formación para la cualificación o recualificación en el empleo. El espacio natural de esta oferta es la Formación para el Empleo.

Los Certificados de Profesionalidad pueden acreditar, por tanto, cualificaciones de nivel 1, 2 o 3. Para facilitar el acceso a esta formación, los requisitos académicos son orientativos, pero no pueden utilizarse para ex-

---

<sup>22</sup> Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los certificados de profesionalidad.

cluir a aquellos trabajadores que no cuenten con los títulos del sistema educativo (ESO para el nivel 2 y Bachillerato o Grado Medio para el nivel 3). La normativa que regula esta formación establece que en aquellos casos en que no se cuente con el título académico se facilite a los trabajadores la formación básica (competencias clave) que asegure el acceso a la cualificación correspondiente. En la práctica, lo anterior presenta dificultades de organización y gestión.

En cuanto a los centros de formación, deben cumplir los requisitos que se establecen para cada certificado para ser acreditados por los Servicios Públicos de Empleo. La normativa señala al Servicio Público de Empleo Estatal como responsable de la creación de un Registro Estatal donde se vuelquen los de las distintas comunidades autónomas.

#### *2.4 Títulos y Certificados de Profesionalidad*

De la cronología de la normativa posterior a la Ley 5/2002 se desprende alguna conclusión. La primera es la falta de coordinación entre los dos ministerios competentes en su desarrollo. Si la LOE y el Real Decreto de ordenación general de la formación profesional del sistema educativo son de 2006, la regulación correspondiente a los Certificados de Profesionalidad se publicó en 2008. Si a la descoordinación se añade el tiempo requerido en el proceso administrativo hasta la publicación en el Boletín Oficial del Estado para cada uno de los instrumentos previstos en la ley, se entiende que siete años después de su publicación todavía no se perciba socialmente el alcance de esta reforma.

Una de las cuestiones más evidentes es cuánto se habría adelantado si ambos ministerios hubieran trabajado con el INCUAL para establecer conjuntamente cualificaciones, certificados y títulos, acordando prioridades sectoriales para no abordar todas las familias profesionales del CNCP simultáneamente, que es lo que se hizo. Esto habría permitido adoptar decisiones respecto a las cualificaciones que se debían definir y cómo trasladarlas a la formación, si exclusivamente a títulos o a certificados o a ambos, analizando por tanto la complementariedad y especificidad de ambas ofertas desde la definición misma de las cualificaciones. Esto, además de dotar de mayor coherencia al SNCFP, habría disminuido significativamente el tiempo y los recursos utilizados.

En todo caso, si se comprende el entramado cualificación-formación se entenderán también las posibilidades del sistema para la promoción de la cualificación y su reconocimiento. Recapitulando, una gran cantidad de actividades profesionales no contaban con formación asociada, el SNCFP aborda esta cuestión plasmando estos perfiles en títulos o certificados. Cada

**Cuadro 3 – Ejemplo de adaptación de Títulos y Certificados de Profesionalidad en el marco del SNCFP**

Título	Cualificaciones	Certificados de Profesionalidad
Técnico Superior en Integración Social	Inserción laboral de personas con discapacidad	Inserción laboral de personas con discapacidad
	Mediación comunitaria	Mediación comunitaria
	Atención al alumnado con necesidades educativas especiales (ACNEE) en centros educativos	Atención al alumnado con necesidades educativas especiales (ACNEE) en centros educativos
	Promoción e intervención socioeducativa con personas con discapacidad	Promoción e intervención socioeducativa con personas con discapacidad

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro.

certificado recoge, generalmente, una cualificación del catálogo; cada título reúne, también con carácter general, entre dos y cuatro cualificaciones. Y, por último, algunas cualificaciones sólo se recogerán en títulos o en certificados. En el cuadro 3 se puede observar un ejemplo de la adaptación de la formación respecto a algunas cualificaciones de la familia profesional de Servicios socioculturales y a la comunidad.

La información anterior permite concluir que el acceso a las Cualificaciones incluidas en la columna del medio podrá realizarse para cada una de ellas a través de la oferta formativa vinculada a los Certificados de Profesionalidad o bien a través del Título de Grado Superior que las recoge todas.

Por tanto, el objetivo de la oferta de Certificados de Profesionalidad es dotar de mayores oportunidades para afrontar los cambios laborales. El objetivo de los Títulos del sistema educativo es mejorar la cualificación de la población con proyección de futuro. La virtualidad de ambas vías cuando se comparten cualificaciones da lugar a itinerarios formativos de amplio alcance y multiplicación de oportunidades de formación. Para la población en su conjunto, posibilita que sea una realidad contar con una formación de calidad a lo largo de la vida.

En la tabla 8 se muestra la situación en la que se encuentra la elaboración del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y la adaptación de la formación en ambos subsistemas. Como puede observarse, los 29 Títulos publicados incluyen un total de 85 Cualificaciones. Por su parte, cada Certificado de Profesionalidad acredita una Cualificación; por lo tanto, los 94 publicados, en diciembre del 2009, recogían las 94 Cualificaciones correspondientes.



**Tabla 8 – Cualificaciones, Certificados y Títulos de Formación Profesional publicados. 2009**

Familias profesionales SCNFP	Catálogo de Títulos	Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales	Repertorio de Certificados de Profesionalidad
Agraria		28	19
Actividades físicas y deportivas		10	1
Administración y gestión		14	
Artes gráficas		15	2
Comercio y marketing		15	2
Edificación y obra civil		9	4
Electricidad y electrónica	1 (3)	20	3
Energía y agua	1 (3)	11	7
Fabricación mecánica	4 (12)	33	7
Hostelería y turismo	5 (17)	26	12
Imagen personal		15	5
Imagen y sonido		10	3
Industrias alimentarias	3 (7)	28	3
Industrias extractivas		10	3
Informática y comunicaciones	1 (7)	26	1
Instalación y mantenimiento	2 (8)	15	4
Madera, mueble y corcho		16	7
Marítimo-pesquera		24	1
Química	3 (7)	22	6
Sanidad	3 (4)	8	
Seguridad y medio ambiente	1 (2)	12	1
Servicios socioculturales y a la comunidad		9	3
Transporte y mantenimiento de vehículos	2 (5)	16	
Textil, confección y piel	2 (7)	49	
Vidrio y cerámica	1 (3)	13	
<b>Total</b>	<b>29 (85 Cualificaciones)</b>	<b>454</b>	<b>94 (94 Cualificaciones)</b>

**Nota:** Los reales decretos que regulan las Cualificaciones, los Certificados y los Títulos se informan previamente en el Consejo General de Formación Profesional. Su tramitación posterior puede demorarse hasta seis meses. Hay un número importante de reales decretos informados cuya publicación en el BOE está pendiente.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro.

## 2.5 Centros Integrados de Formación Profesional

La figura de Centro Integrado establecida en la Ley 5/2002 se caracteriza por contar con una oferta de formación relacionada con Títulos y Certificados de una misma familia o área profesional, dirigida tanto a jóvenes en formación inicial como a trabajadores.

En su regulación posterior<sup>23</sup> se añaden otras dos funciones con carácter general: el desarrollo de vínculos con el entorno productivo en distintos aspectos y la información y orientación a los usuarios. Por otra parte, se señala a las Administraciones Públicas como garantes del ejercicio del derecho a la formación a lo largo de la vida y se insta al establecimiento de una red de Centros Integrados de titularidad pública que, además de las funciones básicas, podrán asumir otras, especialmente las relacionadas con la acreditación de la experiencia laboral.

El conjunto de funciones previstas convoca a la administración educativa y laboral y a las organizaciones sindicales y empresariales para la planificación de la red de centros en el nivel autonómico, con el fin de mejorar la calidad y diversidad de la oferta formativa y el uso de los recursos públicos. Lo anterior explica que la participación de los interlocutores sociales y económicos está prevista desde la planificación de la red a las decisiones sobre la programación de la oferta para responder a las demandas de trabajadores y empresas y, con mayor perspectiva, al desarrollo social y productivo.

Hay que señalar que la creación de estos centros no contradice ni excluye que otras figuras, presentes tanto en el sistema educativo (IES, Centros de Formación de Adultos), como en la formación en el empleo (centros propios de la administración laboral, homologados para determinadas ofertas, etc.), puedan realizar alguna o varias de las funciones previstas en el SNCFP. La diferencia se encuentra en la realización de las tres funciones básicas y, especialmente, en la programación de una oferta de carácter modular y flexible que conduzca a la obtención de Certificados o Títulos de una misma área o familia profesional para facilitar la realización de distintos itinerarios formativos.

Es evidente que –como se ha descrito en el apartado anterior– el retraso en la adaptación de la formación ha condicionado en buena medida el desarrollo de estos centros. Pero no es menos cierto que podría haberse avanzado en la planificación de la red y la previsión y provisión de recursos. De la normativa autonómica disponible parece desprenderse, hasta la fecha, un escaso compromiso con esta nueva figura.

## 2.6 Centros de Referencia Nacional

La Ley 5/2002 asigna a estos centros, especializados por sectores productivos, las funciones de “innovación y experimentación en materia de formación profesional”. Su regulación posterior<sup>24</sup> los señala como instru-

---

<sup>23</sup> Real Decreto 1558/2005, de 23 de diciembre, por el que se regulan los requisitos básicos de los centros integrados de formación profesional.

<sup>24</sup> Real Decreto 229/2008, de 15 de febrero, por el que se regulan los Centros de Referencia Nacional en el ámbito de la formación profesional.

mentos al servicio del conjunto del SNCFP. La ordenación de la Red de Centros de Referencia Nacional debe responder a las 26 familias profesionales establecidas en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. Se prevé que su coordinación sea responsabilidad de la Administración General del Estado, con la colaboración de las comunidades autónomas y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en los ámbitos sectoriales.

Entre las funciones asignadas a estos centros habría que destacar, además de las relacionadas con la específica de innovación y experimentación (instalaciones, equipamientos, medios didácticos, etc.), la de diseño y desarrollo de planes de perfeccionamiento técnico y metodológico para personal docente y, especialmente, la de observación de la evolución de los sectores productivos en lo relativo a las demandas de cualificación. Decimos especialmente esta última porque es quizá uno de los aspectos más complejos y menos desarrollados hasta la fecha y creemos asimismo que es imprescindible para mejorar la Formación Profesional en dos aspectos: en la planificación de la oferta y en la anticipación y actualización del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. Para la realización de esta función, los Centros de Referencia Nacional deben colaborar, y así se establecerá en sus planes de trabajo, con el INCUAL y otras instituciones y observatorios con competencia en investigación de las actividades productivas y del mercado de trabajo. De igual forma, se prevé la colaboración con las Comisiones Paritarias Sectoriales constituidas al amparo de la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal.

La naturaleza de estos centros puede hacer de ellos un instrumento estratégico en la perspectiva de cambio de modelo productivo. Su creación y calificación se realiza previo informe del CGFP. En el cuadro 4 se recogen los 24 propuestos e informados a diciembre de 2009.

**Cuadro 4 – Centros de Referencia Nacional calificados por familia profesional**

Centro	Familia profesional	Área profesional
CNFPO Don Benito (Badajoz)	Agraria	• Agricultura
CNFPO Los Realejos (Tenerife)	Agraria	• Jardinería
CNFPO Santiago de Compostela (A Coruña)	Agraria	• Forestal
Centro de Seguros y Finanzas Fuencarral (Madrid)	Administración y gestión	• Finanzas y seguros • Administración y auditoría
Instituto Formación Profesional Superior nº 27 La Misericordia (Valencia)	Administración y gestión	• Gestión de la información y comunicación

Sigue Cuadro 4 – Centros de Referencia Nacional calificados por familia profesional

Centro	Familia profesional	Área profesional
CNFPO Ciudad Real	Artes y artesanías	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artesanía tradicional</li> <li>• Restauración artística</li> <li>• Vidrio y cerámica artesanal</li> </ul>
CNFPO Hospitalet (Barcelona)	Artes gráficas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades gráficas</li> <li>• Encuadernación industrial</li> <li>• Impresión</li> <li>• Edición</li> <li>• Preimpresión</li> <li>• Transformación y conversión en industrias gráficas</li> </ul>
CNFPO Paracuellos (Madrid)	Edificación y obra civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Albañilería y acabados</li> <li>• Estructuras</li> <li>• Colocación y montaje</li> <li>• Proyectos y seguimiento de obras</li> <li>• Maquinaria de construcción</li> </ul>
CNFPO Leganés (Madrid)	Electricidad y electrónica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Máquinas electromecánicas</li> </ul>
CNFPO Guadalajara	Energía y agua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agua</li> <li>• Gas</li> <li>• Energía eléctrica</li> </ul>
CNFPO CENIFER-Imarcoain (Navarra)	Energía y agua	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Energías renovables</li> <li>• Eficiencia energética</li> </ul>
Consortio Centro Andaluz de Formación Integral de las Industrias del Ocio (CIOMIJAS)	Hostelería y turismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alojamiento</li> <li>• Restauración</li> <li>• Juegos de azar</li> </ul>
Escola d'Hoteleria de les Illes Balears (Palma de Mallorca)	Hostelería y turismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Turismo</li> </ul>
CNFPO Salamanca	Industrias alimentarias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Panadería, pastelería, confitería y molinería</li> <li>• Cárnicas</li> </ul>
CNFPO Langreo (Asturias)	Industrias extractivas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minería</li> </ul>
CNFPO Getafe (Madrid)	Informática y comunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo</li> <li>• Comunicaciones</li> </ul>
THINK TIC Nuevas Tecnologías de La Rioja	Informática y comunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemas y telemática</li> </ul>
CNFPO Moratalaz (Madrid)	Instalación y mantenimiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Frío y climatización</li> </ul>
Consortio Escuela de la Madera (CEMER)-Córdoba	Madera, mueble y corcho	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Producción, carpintería y mueble</li> </ul>
CNFPO Paterna (Valencia)	Madera, mueble y corcho	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instalación y amueblamiento</li> </ul>
CNFPO Cartagena (Murcia)	Química	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis y control</li> <li>• Proceso químico</li> <li>• Farmaquímica</li> <li>• Pasta, papel y cartón</li> <li>• Transformación de polímeros</li> </ul>
Escuela Bonanova (Barcelona)	Sanidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Soporte y ayuda al diagnóstico</li> </ul>
Instituto Enseñanza Universitaria Sanitaria-Pamplona	Sanidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicios y productos sanitarios</li> <li>• Atención sanitaria</li> </ul>
Centro SERVEF de Formación (Castellón)	Vidrio y cerámica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fabricación cerámica</li> </ul>

## 2.7 Acreditación de la experiencia laboral

Tanto la LOGSE como la normativa que regulaba la Formación Ocupacional recogían la posibilidad del reconocimiento de la experiencia laboral en el acceso mediante prueba a títulos de Formación Profesional y Certificados de Profesionalidad respectivamente (exenciones, equivalencias...). Esta posibilidad no se concretó hasta 2003, año en el que se regularon las condiciones de acceso a los títulos<sup>25</sup> y los certificados<sup>26</sup>. En este marco se sitúan las convocatorias de pruebas a títulos en algunas comunidades autónomas, aunque las que más han avanzado en los procesos de evaluación de la experiencia han sido Cataluña y País Vasco<sup>27</sup>. Por su parte, Galicia es la única comunidad autónoma que ha realizado pruebas para el acceso a Certificados de Profesionalidad con evaluación de la experiencia laboral.

La Ley 5/2002 introduce dos novedades fundamentales con respecto a la normativa anterior. En primer lugar, el reconocimiento se realiza tomando como referencia las cualificaciones del Catálogo, no la formación. Es decir, frente a las capacidades profesionales y no frente a los contenidos formativos. En segundo lugar, se observa la posibilidad de una “acreditación parcial acumulable” cuando en el proceso de reconocimiento no se alcancen las capacidades recogidas en una cualificación. Esta acreditación tiene efectos en la formación, ya que permite acceder a la “parte no aprobada” para obtener el certificado o título correspondiente.

La regulación de este procedimiento<sup>28</sup> en el marco del SNCFP añade otro elemento positivo relacionado con la organización del proceso, ya que ambas administraciones son corresponsables en la puesta en marcha del mismo, lo que evita la posibilidad de dobles convocatorias y requiere un trabajo común para acordar prioridades, recursos compartidos, etc.

Esta concepción del procedimiento es coherente con la voluntad de dotar de valor a la acreditación de la cualificación por sí misma, es decir, no considerar el reconocimiento de la experiencia exclusivamente desde el efecto en el acceso a la formación (un medio para) sino también como un fin en sí mismo (reconocimiento de la cualificación). Como “medio para el

---

<sup>25</sup> Real Decreto 942/2003, de 18 de julio, por el que se determinan las condiciones básicas que deben reunir las pruebas para la obtención de los títulos de Técnico y Técnico Superior de Formación Profesional Específica.

<sup>26</sup> Real Decreto 1506/2003, de 28 de noviembre, por el que se establecen las directrices sobre certificados de profesionalidad.

<sup>27</sup> Habría que señalar que el Plan Vasco de Formación Profesional de 1987 fue precursor del II Plan Nacional de Formación Profesional de carácter estatal. En ese contexto, el País Vasco ha avanzado cuestiones, a veces forzando la normativa estatal y otras impulsando su debate.

<sup>28</sup> Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral.

acceso a la formación” puede valorarse como una extensión del derecho general a la educación y la formación, pero como “reconocimiento de la cualificación” entra en el ámbito de los derechos laborales y debería tener efectos en la promoción y desarrollo profesional.

Se puede decir que este procedimiento “formaliza” lo que ha sido evidente siempre: el acceso al conocimiento con valor en el trabajo no se realiza exclusivamente a través de la formación. El impulso a la institucionalización de estos procesos, con efectos en los sistemas de formación, se explica porque éstos cuentan con el mayor prestigio en cuanto a la calidad de las “acreditaciones” que otorgan y a partir de ellas se adquiere “valor” dentro del sistema (itinerarios de “menos a más”) y fuera del mismo (reconocimiento social, mejora de oportunidades de inserción y de condiciones de trabajo).

Finalmente, hay que señalar que, tal como se ha diseñado el proceso, la puesta en marcha del mismo para que tenga realmente efectos significativos en la población va a requerir, no sólo voluntad política, sino también una fuerte inversión pública.

Las primeras convocatorias previstas, de acuerdo a las reiteradas declaraciones de responsables políticos del Ministerio de Educación y de Trabajo, tendrán carácter estatal y cubrirán cualificaciones de los sectores de dependencia e infantil.

### **3. Los retos de la Formación Profesional**

#### *3.1 Recuperar el enfoque social*

El momento en el que escribimos este capítulo coincide con una difícil situación en la economía española, contexto que ilustra el enfoque que entendemos imprescindible para abordar las políticas de educación y Formación Profesional. Durante años hemos escuchado de manera reiterada la necesidad de adaptación a los requerimientos del mercado de trabajo, requerimientos sometidos a cambios incontrolables y en constante transformación. Pues bien, ya se ha visto cuáles han sido las características dominantes en ese mercado basado en un modelo de crecimiento que para un gran número de puestos de trabajo no ha valorado la cualificación y, consecuentemente, no ha valorado ni el trabajo ni a los trabajadores que lo han desarrollado.

Como se decía al principio de este capítulo, la crisis ha traído de nuevo a escena el papel de los actores sociales, las instituciones y sus decisiones. Ha puesto en evidencia la necesidad de modificar ese modelo poniendo en el centro la formación y la cualificación; en definitiva, el valor del trabajo.

Y para determinar dónde nos encontramos, después de mucho tiempo de escuchar que nuestro sistema educativo no estaba dando respuesta a esas necesidades, quizá, aun cuando pueda sonar provocador frente al actual discurso social sobre el estado de la educación, habría que decir que gracias a que ese sistema responde a objetivos que trascienden la coyuntura, en términos generales el nivel educativo de la población está por encima de lo exigido por nuestro sistema productivo.

En el citado *Informe España 2009* ya se indicaba la necesidad de abordar conjuntamente el análisis del sistema educativo y del productivo. Entre los desajustes que se señalaban, uno de los más significativos era el peso de la población con estudios universitarios, indicador en el que se supera la media europea. Se apuntaba la dualización en los niveles educativos de la población en edad de trabajar y el desarrollo, también dual, de las ocupaciones, en detrimento de los niveles educativos intermedios, especialmente de la Formación Profesional.

El análisis que se propone a continuación no contradice estas conclusiones, sino que incide en el hecho de que un porcentaje importante de la población ha accedido a cualificaciones de nivel intermedio a través de la experiencia.

Retomando los datos relativos al nivel de estudios, en la tabla 9 se observa su evolución en los últimos años, así como la de la población activa que realiza estudios.

Si se comparan los datos del año 2000 con los de 2009<sup>29</sup>, se observa que no sólo mejora el nivel de estudios, disminuyendo el número de per-

**Tabla 9 – Evolución de la población activa y de la población activa que cursa estudios por nivel de estudios. Valor absoluto en miles y porcentaje. 2000-2009**

	Población activa		Población activa que cursa estudios		Población activa en porcentaje		Porcentaje de población activa que cursa estudios	
	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009
Analfabetos y Educación Primaria	4.528,0	3.426,1	40,5	181,7	24,8	14,9	0,9	5,3
Educación Secundaria Obligatoria	5.197,7	6.638,6	164,9	535,3	28,5	28,9	3,2	8,1
Educación Secundaria Postobligatoria	3.496,7	5.418,1	356,2	840,3	19,2	23,6	10,2	15,5
Educación Superior	5.005,2	7.489,8	539,3	1.565,1	27,5	32,6	10,8	20,9
<b>Total</b>	<b>18.227,6</b>	<b>22.972,6</b>	<b>1.100,9</b>	<b>3.122,4</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>6,0</b>	<b>13,6</b>

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

<sup>29</sup> Si se tomara como punto de partida la década anterior, los resultados serían aún más positivos.

sonas con estudios primarios y aumentando las que cuentan con formación postobligatoria (secundaria y superior), sino que se ha incrementado significativamente el número de los que realizan estudios posteriormente en todos los niveles, destacando en este caso el aumento en los grupos con estudios de educación secundaria o menos (un 7,1% en 2009 frente a un 2,1% en 2000).

Sin embargo, no puede soslayarse que si se analiza el nivel de estudios por grupos de edad destaca el aumento de los jóvenes activos entre 16 y 24 años que no alcanzan el título de graduado en Educación Secundaria Obligatoria (14,6% en 2009 frente al 10,5% de 2000). También es cierto que en este grupo aumentan los que cursan estudios: en 2009, un 10,4% de los jóvenes menores de 24 años sin graduado en ESO estaba estudiando, frente al 3,4% del año 2000.

Desde la perspectiva de la mejora del nivel de estudios de la población activa no hay duda de que el sistema educativo español ha tenido éxito, al menos hasta los últimos años, en los que los resultados en la Educación Secundaria Obligatoria ponen en peligro un progreso social incuestionable. La relación entre abandono escolar y crecimiento económico basado en el uso intensivo de mano de obra parece clara, tal como se apuntaba también en el *Informe España 2009*. Hay que recordar que, aun cuando los jóvenes puedan continuar en la ESO hasta los 18 años, no se les puede obligar a permanecer después de los 16, que es la edad laboral.

Pero la cualificación no es el nivel de estudios o la formación, o no sólo, o no siempre. Ya se avanzaba al inicio de este capítulo que los datos de ocupación por nivel de estudios son los que muestran con mayor claridad la complejidad de las relaciones entre ambos conceptos. En la tabla 10 se puede observar la distribución de los ocupados de 30 y más años por nivel de estudios en 2009.

La mayor coherencia entre formación y ocupación se produce en el caso de los "Técnicos y profesionales científicos e intelectuales", pues un 95,6% cuenta con educación superior. Si la relación entre nivel de estudios y ocupación fuera directa y de una vez para siempre, los trabajadores con educación inferior a primaria (13,4%) se agruparían en la categoría "Trabajadores no cualificados", algo que no se produce. Podría sorprender también que el 13,7% de los directivos de empresas y Administraciones Públicas tengan estudios primarios o menos, si no creyéramos que la cualificación se construye, en muchas ocasiones, desde la experiencia, más aún en nuestro sistema formativo-productivo. Ésta es la conclusión más evidente de los datos recogidos en esta tabla.

Esta conclusión es especialmente significativa para las cualificaciones situadas en los niveles intermedios. Un 40,6% de los trabajadores ocupados cuentan con estudios secundarios o menos, es decir, en sentido es-



**Tabla 10 – Ocupados de 30 y más años según ocupación y estudios terminados. En porcentaje. 2009**

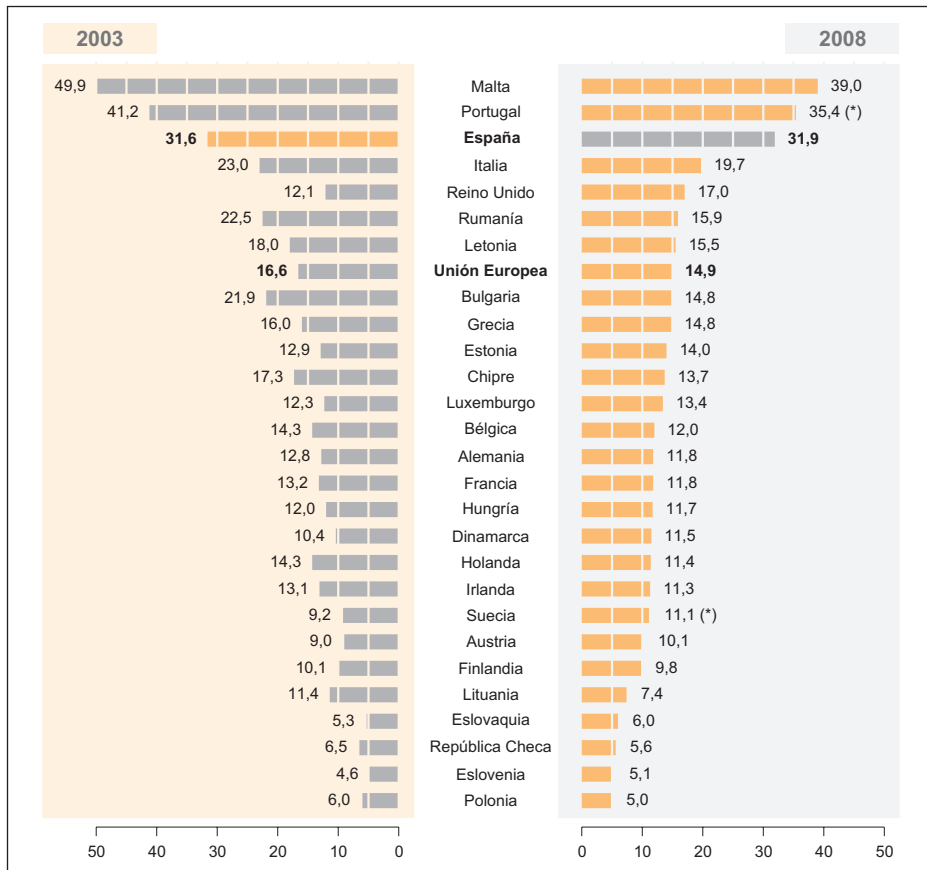
	Analfabetos y Educación Primaria	Educación Secundaria Obligatoria	Educación Secundaria Postobligatoria	Educación Superior	Total
Dirección de las empresas y de las Administraciones Públicas	13,7	23,3	24,6	38,4	100
Técnicos y profesionales científicos e intelectuales	1,9	0,4	2,2	95,6	100
Técnicos y profesionales de apoyo	2,7	10,3	28,9	58,1	100
Empleados de tipo administrativo	4,2	18,5	36,9	40,5	100
Trabajadores de servicios de restauración, personales, protección y vendedores de los comercios	12,6	34,9	33,9	18,6	100
Trabajadores cualificados en la agricultura y en la pesca	35,1	38,6	18,2	8,1	100
Artesanos y trabajadores cualificados de las industrias manufactureras, la construcción y la minería, excepto los operadores de instalaciones y maquinaria	19,7	40,5	23,0	16,7	100
Operadores de instalaciones y maquinaria, y montadores	18,3	45,2	23,0	13,5	100
Trabajadores no cualificados	28,0	40,5	22,5	8,9	100
Fuerzas Armadas	3,7	31,8	37,4	27,0	100
<b>Total</b>	<b>13,4</b>	<b>27,2</b>	<b>24,1</b>	<b>35,3</b>	<b>100</b>

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

tricto no tienen Formación Profesional alguna. Pero, ¿qué actividades productivas se sostendrían si esos trabajadores no estuvieran cualificados?

Sin lugar a dudas, los aspectos relacionados con el fracaso y el abandono escolar y la cualificación de una gran parte de la población ocupada a través de la experiencia son los retos de la educación y la Formación Profesional en nuestro país. En el primer caso, porque la educación es un derecho irrenunciable, condición de integración social y ejercicio de ciudadanía, además de ser cada vez más necesaria para la mejor interpretación de los cambios en las actividades productivas. En cuanto al segundo aspecto, es necesario el incremento y diversificación de la oferta de Formación Profesional en los niveles intermedios, porque la cualificación a través de la experiencia tiende a una mayor especialización y, por tanto, a más vulnerabilidad frente a los cambios; además, porque el reconocimiento de dicha cualificación se limita en la mayor parte de los casos al interior de las empresas o a mercados de trabajo acotados. La acreditación de la cualificación a través de un título profesional facilita las posibles elecciones y la movilidad laboral.

**Gráfico 3 – Evolución de la población entre 18 y 24 años que no ha completado la segunda etapa de la Educación Secundaria y no sigue ningún tipo de estudio-formación en la Unión Europea. En porcentaje. 2003-2008**



(\*) Datos provisionales.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Educación (2009): *Las cifras de la educación en España. Estadísticas e indicadores*. Edición 2010.

Ambas cuestiones han cobrado especial relevancia gracias a los informes periódicos sobre el progreso de la Estrategia de Lisboa<sup>30</sup>, es decir, en el marco de un proyecto de desarrollo que tiene en la educación y la cualificación su condición de posibilidad y que ha establecido objetivos en ese marco. La comparación con el resto de los países permite observar el

<sup>30</sup> En 2010 la Unión Europea establecerá la Estrategia 2010-2020. El documento para el debate incorpora de nuevo la reducción del abandono escolar y el aumento de jóvenes con estudios superiores, por lo que es probable que los objetivos e indicadores se reduzcan para la próxima década, vistos los resultados de la Estrategia de Lisboa. Está previsto que en junio de este mismo año, en el marco de la Presidencia española, se acuerden los objetivos e indicadores correspondientes.

retraso en que se encuentra España con respecto a algunos de los indicadores de progreso establecidos, muy especialmente el que mide el abandono temprano (gráfico 3).

En definitiva, la evolución del nivel educativo de la población española desde los años setenta y ochenta, y aun en los noventa, muestra unos resultados buenos. Pero, si se observa nuestro actual contexto de referencia, el marco europeo, la situación exige diagnósticos más matizados y medidas para afrontar los retos, especialmente el fracaso y el abandono temprano y la oferta de Formación Profesional.

Por otra parte, la demanda de educación y formación se ha incrementado en el último año. La contracción de muchas actividades ha impulsado a un gran número de personas a volver a los estudios. Esta situación actualiza y exige al paradigma de formación a lo largo de la vida hacerse realidad, entendido no como sobreexigencia y responsabilización individual, sino como máxima disponibilidad y calidad de los recursos en las distintas situaciones: la educación inicial (niños y jóvenes), la formación de adultos (para aquellos que no pudieron, no quisieron en su momento o migraron a nuestro país), la formación de trabajadores en activo (para los que necesitan o quieren aprender una nueva profesión o deben adaptar su cualificación), etc.

Para que la formación tenga efectos sobre el progreso social, las políticas formativas deben articularse con las políticas de desarrollo, además de responder a las demandas sociales y económicas en todos los niveles. Hay que recordar que, en nuestro marco normativo, es un principio rector de la política económica y social pero también un derecho de la ciudadanía, en general, y de los trabajadores, en particular. Una buena ordenación de la formación es imprescindible para responder a muchas y variadas expectativas.

### *3.2 El actual marco legislativo, ¿responde a los nuevos retos?*

En los apartados anteriores se han descrito los objetivos de la Ley de Cualificaciones y Formación Profesional y su desarrollo hasta el momento. La característica de esta ley es que establece instrumentos comunes para los subsistemas de Formación Profesional (ámbito educativo y laboral), a la vez que respeta y facilita el cumplimiento de los objetivos específicos en cada uno de ellos.

La actual ordenación de la Formación Profesional en el sistema educativo, frente a la situación anterior, se caracteriza por facilitar una oferta mucho más flexible en el marco de los ciclos formativos, ampliando su cobertura, por parte de las Administraciones Públicas, a la población adulta. Esta nueva ordenación, especialmente en la concepción de la oferta para

la población adulta (acceso a partir de los 19 años), dota de instrumentos al sistema para incrementar los niveles de educación en el marco de los objetivos europeos.

En cuanto a la Formación Profesional en el ámbito laboral, que cuenta precisamente con una gran flexibilidad en las posibilidades de ejecución, la vinculación al SNCFP pretende introducir compromisos en relación a criterios de calidad que permitan la diversificación y acreditación de la formación y su reconocimiento en el sistema educativo. La mejora en el acceso a esta formación debe permitir un mayor reconocimiento social de la misma. Su articulación con la oferta del sistema educativo debería incidir también en la mejora de los indicadores públicos de formación.

Sin embargo, el esfuerzo realizado para adaptar los contenidos de los títulos y el anterior repertorio de certificados a la realidad productiva de nuestro país no se ha visto acompañado por una política adecuada en cuanto a inversión, difusión de la reforma y, sobre todo, ampliación y diversificación de la oferta. Contamos ahora con una mejor ordenación y con instrumentos comunes, pero es indispensable el compromiso de los actores legitimados para actuar en la Formación Profesional.

“El futuro depende de los actores sociales, de sus valores, de sus intereses, de su capacidad de negociación y del grado de democracia de los procesos de transformación”<sup>31</sup>.

Las Administraciones Públicas en el ámbito estatal y autonómico y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas comparten la responsabilidad en cuanto a la implantación de los instrumentos comunes del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional. El entramado institucional y de participación, consecuencia de estas responsabilidades compartidas, es bastante complejo y dificulta la adopción y ejecución de las decisiones, como se ha podido comprobar por la cronología de los desarrollos reglamentarios de la Ley 5/2002.

Ahora bien, dado el recorrido histórico de la Formación Profesional, en su doble dimensión de derecho de ciudadanía y derecho laboral, junto a la distribución de competencias entre la Administración general y las autonómicas, parece difícil, si no imposible, imaginar un escenario en el que se modificaran normativamente estas relaciones. Por lo tanto, es indispensable reconocer la legitimidad de todos los actores en el desarrollo de la formación en el marco del SNCFP.

Hay que recordar también que la Formación Profesional se financia a través de los Presupuestos Generales del Estado en el ámbito educativo y por la cuota de formación profesional en el ámbito laboral. La partici-

---

<sup>31</sup> Kovács, I. (1998): “Trabajo, cualificaciones y aprendizaje a lo largo de la vida”, en *Sociología del Trabajo*, nueva época, 34, p. 3-25.

pación de las organizaciones sindicales y empresariales no responde sólo al desarrollo de un derecho laboral, sino a la decisión en la planificación y gestión de los recursos recaudados a través de la cuota.

Esta doble dimensión de la Formación Profesional se expresa institucionalmente en la creación de órganos con distintas funciones y autoridad sobre las decisiones. En el ámbito de las administraciones existen las conferencias sectoriales, la de educación y la laboral, órganos de coordinación de las Administraciones Públicas en cada una de estas materias, incluida la Formación Profesional.

En cuanto a la Formación Profesional para el empleo, con la regulación del año 2007 se creó la Comisión Estatal de Formación para el Empleo, delegada del Consejo General del Servicio Público de Empleo. En esta comisión se encuentran representadas las administraciones laborales, tanto de ámbito estatal como autonómico, y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Sus decisiones afectan a la planificación del presupuesto recaudado a través de la cuota de formación y su distribución en las distintas iniciativas: formación de demanda de las empresas, oferta para desempleados y ocupados y distribución autonómica.

Finalmente, el Consejo General de Formación Profesional es el órgano consultivo del Gobierno en esta materia. En él se encuentran representados los mismos agentes y se aborda el desarrollo del conjunto de la formación. Su función principal es proponer al Gobierno el Plan Nacional de Formación Profesional. Hasta la fecha ha elaborado dos planes, que han sido el origen de la Ley de Cualificaciones y Formación Profesional. La naturaleza de este órgano ha facilitado que, a pesar de su carácter consultivo, haya tenido una gran influencia en la perspectiva de futuro de la formación, al convocar a todos los actores a la reflexión y acción sobre los objetivos comunes. Pero el CGFP no implementa las decisiones, que se adoptan en los ámbitos correspondientes.

El reto está, por tanto, en disponer de recursos técnicos y financieros suficientes al servicio del acceso a la cualificación en el marco del SNCFP, objetivo común a ambos subsistemas, acordando desde la planificación a la implementación de la oferta formativa, con el fin de responder a las necesidades que se desprenden de los distintos niveles de elaboración de estrategias de desarrollo o con capacidad de incidencia en el mismo: proyecto europeo, planes de empleo, reestructuraciones y desarrollo sectorial, cualificación en el marco de la empresa, demandas de los propios trabajadores, etc.

Todo esto nos vuelve a situar en el CGFP como único órgano, en el actual contexto institucional, con capacidad para aunar voluntades. Quizá haya llegado el momento de plantear la elaboración de un III Plan Nacional de Formación Profesional que, a diferencia de los dos anteriores, cuente con instrumentos concretos para el desarrollo de los acuerdos. Actual-

mente se establecen prioridades en el marco de las Estrategias de Empleo y de los Objetivos para la Educación. El Plan de Formación facilitaría que se concretaran objetivos comunes y compromisos sobre los recursos de ambos subsistemas (presupuesto, redes de centros, profesorado, etc.).

Muchas de las medidas propuestas por el Gobierno en el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible y en el marco del Pacto Educativo tienen que ver con el desarrollo de lo previsto en la Ley de Cualificaciones y Formación Profesional. Por lo tanto, parece que la actual ordenación permite responder a los retos. El problema se sitúa más bien en la movilización de recursos para ponerlas en marcha. Éste será probablemente el centro del debate y, sin duda, no tiene fácil solución en el actual contexto de déficit presupuestario y reducción de la recaudación a través de la cuota de formación profesional. Situaciones a las que debe añadirse la reducción de la aportación del Fondo Social Europeo a partir de 2013.

### *3.3 El papel de la negociación colectiva en la Formación Profesional*

Finalmente, es importante señalar el papel de la negociación colectiva en el acceso a la formación y el reconocimiento de la cualificación, una de las cuestiones menos conocidas y valoradas socialmente. Sin embargo, en este ámbito es en el que se garantiza el derecho a la Formación Profesional en el trabajo. El Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional no desarrollará todas sus potencialidades si la negociación colectiva no lo hace suyo.

Al fin y al cabo, un sistema de cualificaciones es un instrumento de intervención social que trata de las relaciones entre la capacidad profesional de las personas, la formación y el mundo del trabajo. En el ámbito laboral, sin embargo, el valor asignado al trabajo no depende exclusivamente de la naturaleza y complejidad del conocimiento aplicado, sino que en muchos casos es producto de relaciones de fuerza, de estrategias empresariales de distinto tipo e incluso de prejuicios sociales (sólo así se explica que las ocupaciones donde las mujeres son mayoría estén, generalmente, peor valoradas).

En la negociación colectiva, el uso de las cualificaciones del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales como referentes para la clasificación profesional y la formación puede reducir la arbitrariedad en la valoración del trabajo, además de promover la defensa de una identidad profesional que se muestra como la más genuina propiedad del trabajador.

Los resultados de la última *Encuesta de Calidad de Vida en el Trabajo* muestran los déficits de la formación en el ámbito laboral. Un 52,5% de los asalariados se encuentra en empresas que no proporcionan formación.

**Tabla 11 – Nivel de satisfacción de los ocupados con diversos factores relacionados con la actividad laboral. 2008**

	Actividad desarrollada	Desarrollo personal	Autonomía/ Independencia	Motivación	Formación proporcionada por su empresa u organización
<b>Nivel de estudios</b>					
Menos que Primarios	7,4	7,3	7	6,9	3,5
Primarios	7,7	7,6	7,5	7,3	4,5
Secundarios	7,6	7,5	7,5	7,1	4,9
Bachillerato	7,8	7,5	7,6	7,2	5,2
Formación Profesional	7,8	7,7	7,6	7,2	5,4
Universitarios	7,8	7,5	7,8	7,3	5,8
<b>Total</b>	<b>7,7</b>	<b>7,6</b>	<b>7,6</b>	<b>7,2</b>	<b>5,2</b>

**Nota:** Se mide en una escala de 0 a 10.

**Fuente:** Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Trabajo e Inmigración (2008): *Encuesta de Calidad de Vida en el Trabajo 2008*.

De los aspectos sobre los que se pregunta en la encuesta, la formación es el ítem con el que los asalariados se muestran menos satisfechos (tabla 11). Y la variable que incide con mayor claridad en el nivel de satisfacción es el nivel de estudios. La diferencia entre los que no tienen ni estudios primarios y los trabajadores con estudios universitarios es de más de dos puntos en el caso de la formación. Esta diferencia, curiosamente, no se produce respecto al resto de factores consultados.

El Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional desarrollará todas sus potencialidades si la negociación colectiva lo hace suyo. Desde los ámbitos de negociación definidos en los Acuerdos de Formación, que permiten influir en la oferta formativa y las prioridades sectoriales, a los convenios colectivos, donde se aborda el ejercicio concreto del derecho a la formación: recursos, contenidos, tiempo y permisos de formación, criterios de acceso, reconocimiento y clasificación profesional.

La información disponible sobre el desarrollo de esta materia apunta a una gran heterogeneidad en su tratamiento, lo que se explica así mismo por las características de la propia estructura de negociación, con una cierta desarticulación y dispersión de los ámbitos y un excesivo número de convenios. Al igual que ocurre con otras materias, el desarrollo en los convenios se relaciona con la fortaleza de las organizaciones y el tamaño de las empresas.

El reto para los actores de la negociación colectiva se encuentra en la capacidad de utilizar los instrumentos del SNCFP para la promoción de una cultura empresarial orientada a la mejora de la cualificación y su reconocimiento, en lo que implica en términos de salario y condiciones de empleo y trabajo. En definitiva, qué modelo de relaciones laborales y qué

cultura empresarial se quiere impulsar, cuestiones ambas vinculadas al cambio de modelo productivo. Este modelo no puede suponer exclusivamente invertir en sectores que requieren mayor cualificación por la complejidad de los procesos tecnológicos, sino que supone también cualificar los más intensivos en mano de obra, como hostelería, etc. La negociación colectiva debe influir para que estos últimos no se abandonen en un contexto de sacralización de la innovación tecnológica en detrimento de la innovación social, dimensión esta última tanto o más necesaria para la cohesión social.