

2. LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA LA COHESIÓN SOCIAL: EL CASO DE ESPAÑA

Francisco de A. Blas Aritio

I. INTRODUCCIÓN

I.1. *Objetivo del capítulo*

La *introducción* a cualquier capítulo o artículo suele iniciarse con una pregunta: *por qué* resulta oportuno y pertinente su elaboración, esto es, qué razones justifican el análisis del que es objeto este capítulo.

En este caso, y como soporte de tales razones, resulta necesario aproximarse, aunque sea brevemente, al concepto *cohesión social*, describir su significado e identificar sus conexiones con las políticas educativas y de formación, en general, y de formación profesional, en particular, para proceder finalmente a analizar en qué medida dichas políticas están contribuyendo —o, en su caso, obstaculizando— al desarrollo de la cohesión social.

No obstante, aparte de constatar que, dada su actual vigencia, el concepto *cohesión social* ha merecido recientemente, y sigue mereciendo, numerosos análisis acerca de sus eventuales significados, ha de advertirse que no constituye un objetivo específico de este trabajo contribuir a la investigación y/o debate sobre tal concepto. El objetivo de este capítulo no es otro que el de analizar en concreto, en la experiencia española, las oportunidades y los obstáculos que la formación profesional procura o promueve en orden a reforzar la cohesión social.

Para ello es necesario hacer un breve repaso de los significados básicos del

concepto de cohesión social —al menos, de aquellos que dispongan de suficiente consenso y aceptación— sin que ello pretenda constituirse, como se acaba de advertir, en una contribución expresa a la investigación y/o al debate sobre el significado de dicho concepto.

I.2. *Una breve aproximación al concepto cohesión social*

El concepto *cohesión social* —entiéndase éste como integración, y/o como inclusión, y/o como prevención de cualquier forma de discriminación, desigualdad, marginación o exclusión, y/o como sentido de identidad y de pertenencia a un proyecto o situación común, y/o como participación en las instituciones sociales y políticas, y/o como apropiación de valores cívico-sociales, tales como la tolerancia, el respeto a los derechos humanos, la legitimidad y el respeto al estado de derecho, la equidad, la responsabilidad colectiva, etc., y/o como acceso equitativo al empleo, la educación, la justicia, la sanidad, la protección social y otros servicios y bienes públicos...— ha pasado de ser un concepto sociológico a convertirse en un concepto y en un objetivo *político*, a través del cual se articulan objetivos y programas políticos planteados y/o comprometidos por gobiernos, instituciones y organismos tanto nacionales, como internacionales.

La Unión Europea ha sido la primera gran entidad política que ha incorpora-

do en sus textos, declaraciones y tratados el objetivo específico de la *cohesión social* y que ha promovido programas que procuren el establecimiento de políticas y de mecanismos que refuercen la cohesión social de los ciudadanos de Europa.

Posteriormente, los países latinoamericanos han importado y adaptado este concepto a su realidad y a la agenda de las cumbres regionales.

La gran diversidad en las definiciones del concepto de la cohesión social permite descubrir las múltiples facetas y características con las que se corresponde dicho fenómeno.

Sin duda, constituye un propósito encomiable conseguir una definición integradora e incluyente del concepto, que permita a todos —tanto investigadores en ciencias sociales, como gestores de políticas públicas y ciudadanos en general— disponer de un referente y un lenguaje común. Remitimos el lector al capítulo de introducción de este trabajo donde se exponen algunas de las definiciones de *cohesión social* más citadas en la literatura sobre la materia.

1.3. *Los mecanismos de inclusión y de cohesión social*

Pero mucho mayor interés que alcanzar una definición consensuada sobre el concepto *cohesión social* tiene la identificación de los mecanismos que pro-

mueven o procuran dicho objetivo, es decir, la identificación de las medidas y de los programas y políticas sociales que intervienen en la construcción y el desarrollo de comunidades muy cohesionadas socialmente.

El estudio de la CEPAL sobre la cohesión social publicado en 2007 (CEPAL/AECID/SEGIB, 2007), elabora una definición propia a partir del supuesto de que ésta se refiere tanto a la eficacia de los *mecanismos instituidos de inclusión social*, como a los comportamientos y valoraciones de los sujetos que forman parte de la sociedad: «Los mecanismos incluyen, entre otros, el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos y las políticas de fomento de la equidad, el bienestar y la protección social. Los comportamientos y valoraciones de los sujetos abarcan ámbitos tan diversos como la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos» (*op. cit.*: 17).

Los sistemas educativos y de formación figuran, pues, como miembros de pleno derecho, entre los principales *mecanismos de inclusión social* que, se supone, procuran o promueven la *cohesión social*.

Esta misma consideración según la cual la educación constituye un soporte o pilar básico de la cohesión social queda refle-

jada también en el sistema de indicadores de la cohesión social establecidos por la Unión Europea y el estudio citado de la CEPAL.

Por lo tanto, ello reafirma la pertinencia del análisis que se plantea en este capítulo: ¿qué oportunidades y qué obstáculos en concreto manifiestan, respecto a la relación educación/formación-cohesión social, los sistemas educativos/formativos?

1.4. La formación profesional y la cohesión social

Como componente específico de los sistemas educativos y formativos, la relación entre el sistema de formación profesional y la cohesión social requiere, obviamente, un análisis específico que aborde de modo concreto —en este caso, en el sistema español de formación profesional— las oportunidades y obstáculos que caracterizan dicha relación. Sin embargo, el sistema de formación profesional trasciende lo que tradicionalmente se conoce como sistema educativo, concebido como sistema de formación inicial dirigido a la población en edad escolar.

En efecto, el sistema de FP engloba, ciertamente, al subsistema de formación profesional inicial dirigido a la población en edad escolar, que ordinaria-

mente está integrado en el sistema educativo (lo que en España se conoce como subsistema de FPR); pero también incluye otro u otros dos, según el caso, subsistemas de formación profesional, no menos importantes que la FPR: el destinado a la población activa adulta empleada (subsistema de Formación Continua) y desempleada (subsistema de Formación Ocupacional). En España, recientemente, estos dos subsistemas han quedado integrados en uno solo: el Subsistema de Formación para el Empleo¹.

Cada uno de estos subsistemas de formación profesional desempeña una función crucial desde la perspectiva de la cohesión social y cada uno de ellos requiere análisis específicos que develen la relación singular que mantienen con la cohesión social, en términos de oportunidades y obstáculos.

No obstante, sin dejar de resaltar el interés y la importancia que tiene analizar las aportaciones y limitaciones que manifiesta el subsistema de formación profesional destinado a la población activa adulta, en este capítulo el análisis se focalizará únicamente en las relaciones entre la FPR y la cohesión social.

Por lo demás, el esquema del capítulo se corresponde con los siguientes contenidos: en primer lugar, se aborda una descripción del actual sistema español

¹ Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo.

de formación profesional reglada (FPR), establecida en la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo o LOGSE (1990), así como de las diversas revisiones legales que ha sufrido hasta la actualidad. Dicho análisis descriptivo del sistema de FPR se realizará desde la perspectiva de su función como «instrumento de cohesión social», dejando al margen todas las características del sistema que no tengan una relación directa o indirecta con dicha función.

A continuación se destacan y analizan las principales *oportunidades* que, desde la perspectiva de la cohesión social, procura y promueve el sistema español de FPR. En otras palabras, se abordan de una forma ya más específica las aportaciones y/o innovaciones pretendidas por el sistema español de FPR para mejorar la cohesión social de sus beneficiarios, así como el análisis de los resultados —conocidos hasta el momento— producidos, en su caso, por dichas aportaciones.

Posteriormente, como corolario del epígrafe anterior, se identifican y analizan los principales problemas y/o déficit del actual sistema español de FPR en orden al cumplimiento eficaz de su función como instrumento de la cohesión social.

Finalmente, a modo de conclusiones, se realiza —al hilo de los análisis anteriores— una síntesis ordenada de diversas sugerencias y/o propuestas orientadas a reforzar las oportunidades del sistema español de FPR y a reducir sus limitacio-

nes como instrumento de mejora de la cohesión social.

II. EL SISTEMA ESPAÑOL DE FORMACIÓN PROFESIONAL REGLADA: RASGOS PRINCIPALES

El actual sistema español de Formación Profesional Reglada fue establecido en la Ley Orgánica de Ordenación del Sistema Educativo de 1990, conocida como LOGSE. Posteriormente, han sido aprobadas otras dos leyes generales reguladoras del sistema educativo —la Ley Orgánica de Calidad de la Educación o LOCE, de 2002, y la Ley Orgánica de Educación o LOE, de 2006— pero las modificaciones introducidas por ellas (véase más adelante) son secundarias y apenas afectan a la arquitectura fundamental del sistema de FPR regulado por la LOGSE. Los rasgos fundamentales que caracterizan a este sistema son los siguientes.

II.1. *La formación profesional básica*

El modelo de formación establecido por la LOGSE distingue tres dimensiones de la formación: la formación *general*, la formación *profesional básica* y la formación *profesional específica*. Su novedad, pues, reside en la diferenciación entre la formación profesional básica y la específica.

La formación «profesional básica» se define como aquella formación constituida

por conocimientos y habilidades relacionados con la vida laboral, que proporcionan la base científico-técnica de las capacidades y competencias profesionales que deberán adquirirse en la posterior formación profesional específica (sea en los posteriores Ciclos Formativos o en los estudios universitarios). Por su parte, la formación «profesional específica» está constituida por aquellos conocimientos y habilidades más terminales y profesionalizadores, inspirados por las realizaciones profesionales con valor y significado en el empleo.

La formación profesional básica es la que soporta y fundamenta a la formación profesional específica, de forma que entre ambas tiene que producirse una adecuada secuenciación de objetivos y capacidades. La formación correspondiente a la adquisición de competencias profesionales que caracterizan a una profesión está, pues, constituida por el conjunto de la formación general y de la formación profesional básica (ambas impartidas en las enseñanzas secundarias comunes: en la Educación Secundaria Obligatoria y, en su caso, en el Bachillerato) y de la formación profesional específica (impartida en los respectivos Ciclos Formativos de Grado Medio o de Grado Superior).

Esta diferenciación hace posible, por primera vez, convertir a la «formación profesional básica» en una exigencia

formativa para todo el alumnado, y no únicamente (como ocurría antes) para quienes habían optado por la vía de la formación profesional; y significa introducir a todo el alumnado en la cultura de la tecnología, posibilitando al mismo tiempo su acceso en cualquier momento a itinerarios formativos conducentes a títulos profesionales.

Las materias y contenidos de la formación profesional básica encuentran su materialización en la Educación Secundaria Obligatoria a través de una nueva área, la Tecnología, que tiene carácter obligatorio para todos los alumnos en los tres primeros años de la etapa y opcional en el cuarto, y a través de un área de «iniciación profesional». Esta formación profesional básica se completa, por lo demás, con un enfoque más práctico y funcional de las materias tradicionales, reforzando los procedimientos y actitudes relacionados con el trabajo. Por su lado, la formación profesional básica se concreta en el Bachillerato a través de nuevas materias, tales como Tecnología Industrial, Economía, Organización de Empresas, Electrotecnia, etc.².

II.2. La formación profesional específica: los Ciclos Formativos

Como consecuencia, pues, de la integración de la formación profesional básica

² Aunque esta ordenación se corresponde con la que fue desarrollada desde la LOGSE, ha de reiterarse que la nueva ordenación de la LOE apenas ha introducido modificaciones sustantivas en la misma.

en el tronco común de las enseñanzas secundarias, se singulariza la formación *profesional específica*, que queda configurada en los llamados *Ciclos Formativos*. Los Ciclos Formativos (de Grado Medio y de Grado Superior), cuya duración oscila entre uno y dos cursos académicos, conducen a titulaciones de carácter *terminal*, esto es, a titulaciones que acreditan cualificaciones o competencias profesionales con valor y significado en el empleo.

Esta opción del nuevo modelo de FPR —que supone la supresión del anterior tránsito sin solución de continuidad de la Formación Profesional de Primer Grado a la de Segundo Grado— se halla soportada por el concepto *competencia profesional* (concepto que no procede del mundo educativo-formativo, sino del mundo productivo). Una competencia profesional se define como la aplicación de conocimientos, destrezas, habilidades y responsabilidades que permite desempeñar situaciones de trabajo a los niveles requeridos en el empleo³.

Es desde esta perspectiva desde la que adquiere toda su significación la afirmación de que los bloques formativos que constituyen los contenidos de la oferta de enseñanzas profesionales tengan como referente terminal las competencias profesionales identificadas en los sectores productivos; pues no

otra cosa que la adquisición de competencias profesionales con valor y significado en el empleo, que facilite la inserción en el mercado de trabajo, constituye el objetivo prioritario de la formación profesional. Por tanto, una determinada formación profesional concluye cuando se ha adquirido o alcanzado una determinada competencia, y es en este sentido en el que debe interpretarse el carácter terminal de las titulaciones a las que conducen los Ciclos Formativos⁴.

Por lo que se refiere a su contenido, la estructura de los Ciclos Formativos se concibe como una estructura modular, cuyos componentes son los *módulos profesionales*. Cada módulo profesional está asociado a una determinada competencia profesional (siendo más precisos, a una determinada *unidad de competencia*), que podrá ser objeto de acreditación o certificación de profesionalidad, esto es, de reconocimiento de su validez en el empleo. En otras palabras, el diseño de los Ciclos Formativos rompe con la tradicional lógica académica (organización de cursos en asignaturas) y propone una estructura modular que permita, por una parte, la adquisición singularizada de unidades de competencia susceptibles de ser reconocidas en el mercado de trabajo y, por otra, el establecimiento de un sistema de correspondencias y convalidaciones con la formación profesional ocupacio-

³ Véase Real Decreto 676/1993, de 7 de mayo.

⁴ Véase MEC (1997): *Metodología para la definición de las titulaciones profesionales*, MEC, Madrid.

nal (gestionada por las administraciones laborales) y con la experiencia laboral.

Aquí reside una de las apuestas estratégicas fundamentales del nuevo modelo: la formación profesional gestionada por las administraciones educativas se concibe, por primera vez, como un instrumento para adquirir cualificaciones que trasciende a la propia población en edad escolar. Como tal instrumento, se oferta también a la población trabajadora, rompiendo el mito de la existencia de dos formaciones profesionales distintas. La formación profesional es única o, mejor dicho, sus objetivos son únicos o los mismos, ya que éstos —las profesiones, las cualificaciones o las competencias profesionales— son las que se demandan desde los sectores productivos y las que son objeto de oferta y demanda en el mercado de trabajo.

La instrumentación organizativa de la formación para adquirir dichas competencias podrá ser diversa, teniendo en cuenta las diferentes capacidades y ritmos de aprendizaje asociados a la heterogénea población destinataria de la formación o el alcance más o menos polivalente de las competencias objeto de la formación; pero, en última instancia, el referente de todos los sistemas formativos —incluida la propia experiencia laboral— es el mismo: las competencias o cualificaciones profesionales requeridas en el sistema productivo.

11.3. *Los Programas de Garantía Social*

Un tercer rasgo del nuevo modelo o sistema de formación profesional que debe destacarse tiene que ver con los requisitos académicos de acceso. A fin de evitar el problema que sufrió el anterior sistema de FPR (regulado por la Ley General de Educación de 1970), que se vio obligado a incorporar al alumnado procedente del «fracaso escolar» (esto es, al alumnado que no finalizaba la antigua Educación General Básica), el nuevo sistema educativo se dota de un nuevo instrumento que permite atender a este grave y delicado problema, evitando con ello que el sistema de FPR se vea lastrado por el mismo y sufra el deterioro de su calidad.

Dicho instrumento no es otro que los *Programas de Garantía Social*, programas formativos que permiten el mantenimiento de la escolarización de alumnos con dificultades escolares, sin que el sistema de formación profesional quede lastrado en su calidad por su incorporación; y que, al mismo tiempo, posibilitan —en el marco de las medidas de *atención a la diversidad*— la recuperación de muchos de estos alumnos con dificultades, en orden a su eventual reincorporación a los itinerarios reglados del propio sistema educativo.

Los expertos educativos coinciden en señalar que la auténtica calidad de un sistema educativo reside en la prevención y el tratamiento eficaz de los desajustes escolares (en otros términos, en la preven-

ción del fracaso escolar). A lo largo de las etapas de escolarización obligatoria, la LOGSE promueve una serie de instrumentos, conocidos como «medidas de atención a la diversidad», como apoyo a los alumnos con dificultades para conseguir los objetivos de la Educación Secundaria Obligatoria. No obstante ello, existe un colectivo de alumnos que no logran alcanzar dichos objetivos. Para ellos, la LOGSE prevé la organización de Programas específicos de Garantía Social, con el fin de proporcionarles una formación básica y profesional que les permita «incorporarse a la vida activa» o «proseguir sus estudios» en la formación profesional de grado medio a través de la superación de una prueba.

En efecto, los Programas de Garantía Social son, por un lado, programas compensatorios de formación básica, de uno a dos cursos de duración, que ofrecen a sus destinatarios otra oportunidad de adquirir la preparación mínima para insertarse satisfactoriamente en la sociedad como ciudadanos; y, por otro lado, son también programas que poseen un componente de formación profesional específica, que prepara a los alumnos para el desempeño de uno o varios puestos de trabajo afines.

En este último sentido, constituyen de hecho un primer nivel elemental de formación profesional específica: se inspiran también en perfiles profesionales claramente determinados y vigentes en

el mundo del trabajo —oficios—, se plantean como objetivo la preparación que garantice la realización de actividades y tareas correspondientes al perfil profesional y se desarrollan en un contexto de aprendizaje profesional. Por lo demás, ha de señalarse que estos Programas no son reglados (no conducen a titulación alguna), sino que poseen un marco general y una organización interna muy flexibles, son de carácter individualizado y precisan de un eficaz sistema de orientación profesional.

Los destinatarios naturales de los Programas de Garantía Social son, por una parte, jóvenes de más de 16 años con dificultades de aprendizaje, que terminan o abandonan la etapa de la Educación Secundaria Obligatoria sin alcanzar sus objetivos y, sin embargo, desean seguir escolarizados para mejorar su deficiente formación; y, por otra, jóvenes que por diversas circunstancias (particularmente, jóvenes en situación de riesgo social o jóvenes con dificultades socioeconómicas familiares) no desean seguir escolarizados y a partir de los 16 años abandonan los centros sin haber alcanzado los objetivos de la Educación Secundaria Obligatoria⁵.

II.4. *La planificación de la oferta formativa*

Un cuarto rasgo novedoso del sistema español de FPR se refiere a la planifica-

⁵ Véase, más adelante, apartado 3.2 de este capítulo.

ción y el desarrollo de la oferta de formación profesional. La propia LOGSE establece expresamente que dicha planificación debe llevarse a cabo con la participación activa y efectiva de los agentes sociales.

En efecto, otro de los criterios clave que los expertos en formación profesional utilizan para evaluar la calidad de un sistema de formación profesional se refiere a la correspondencia que debe producirse entre el tipo de oferta de enseñanzas profesionales y las necesidades de cualificación de la región en la que tiene lugar la oferta, así como al papel efectivo que desempeña dicha oferta como dinamizadora del desarrollo productivo y económico de la región.

A partir de esta premisa resulta obvio que las necesidades de escolarización educativa no pueden ser el único criterio orientador de las decisiones relativas a la planificación de la oferta. Necesidades de escolarización y necesidades de cualificación concretas de cada región, comarca o localidad, deben sincronizarse a fin de que los resultados del nuevo sistema sirvan, simultáneamente, a las legítimas exigencias de formación y cualificación de los ciudadanos y a las necesidades reales de desarrollo económico-productivo de la respectiva región, comarca o localidad. En ningún lugar mejor que en éste se debe producir la concurrencia de intereses individuales (los del ciudadano que necesita cualificarse para insertarse o mantenerse en el

mercado de trabajo) y colectivos (los de las empresas, que necesitan mejorar su competitividad para seguir desarrollando económica productivamente la región en la que están ubicadas).

II.5. *La «formación concertada»: relaciones entre la escuela y la empresa*

Otro rasgo u objetivo significativo del nuevo sistema de FPR tiene que ver con su decidido propósito de aproximar y estrechar las relaciones existentes entre el sistema educativo y el sistema productivo, entre la escuela y la empresa. La expresión *formación concertada* hace referencia, precisamente, a ese necesario concierto que debe establecerse en numerosos ámbitos entre los sectores educativos y los sectores productivos, concierto que ha de beneficiar a ambas partes. Gracias a él, los primeros podrán definir los objetivos y los contenidos de la formación de forma realista y funcional, y de acuerdo con las exigencias y demandas concretas que la deben inspirar; los segundos dispondrán de recursos humanos cualificados de acuerdo con sus necesidades, mejorando de esta forma su competitividad en un mercado cada vez más exigente.

A este respecto, las medidas concretas con las que el nuevo sistema de FPR encara esa necesaria relación entre el sistema educativo y el sistema productivo son las siguientes:

- primera, la participación efectiva de los agentes sociales en el diseño y actualización de las nuevas enseñanzas profesionales, identificando en los diferentes sectores productivos las competencias profesionales que se requieren en el empleo;
- segunda, la participación efectiva de los agentes sociales en la elaboración y definición de los mapas formativos de la oferta de enseñanzas profesionales, haciendo que éstas se correspondan con las demandas concretas del desarrollo económico-productivo regional, comarcal o local;
- tercera, el diseño conjunto con los agentes sociales de los programas de formación continua del profesorado que imparte la formación profesional, y la participación de las empresas —ofreciendo como escenario docente los lugares y situaciones de trabajo reales— en su impartición;
- cuarta, la colaboración en la impartición de las enseñanzas profesionales de expertos de los diferentes sectores productivos, en calidad de «profesores especialistas»;
- quinta, la participación efectiva de los agentes sociales en el sistema de orientación profesional, contribuyendo a definir los itinerarios de inserción profesional en las respectivas familias profesionales;
- y sexta, el desarrollo de un nuevo modelo de *formación en centros de trabajo* (prácticas formativas o pasantías laborales) que, además de institucionalizar las relaciones entre

la escuela y la empresa, posibilite estancias del alumnado durante su período de formación en centros de trabajo reales.

De todas ellas, sin duda la más relevante y destacada es esta última: la formación obligatoria en centros de trabajo. El fundamento básico de este objetivo, consolidado ya con más de un siglo de experiencia por los sistemas de formación en alternancia, no es otro que el de que también *se aprende trabajando* o, formulado en otros términos, que determinados aprendizajes sólo se adquieren a través de situaciones de trabajo reales.

El módulo profesional «Formación en Centros de Trabajo» consiste, en concreto, en la realización obligatoria de un programa formativo por parte de todos los alumnos que aspiren a obtener un título profesional en el sistema educativo. Como programa formativo, está constituido por un bloque coherente de formación profesional específica, definido por un conjunto de objetivos formativos específicos, unos contenidos referidos a tareas y actividades a realizar en el centro de trabajo y unos criterios de evaluación, todo ello referido a las competencias cuya adquisición persigue la formación definida en todo el Ciclo Formativo. Se realiza en las empresas o centros de trabajo, una vez que el alumno ha cursado en el centro educativo los restantes módulos profesionales. Suele tener una duración media de unas 400 horas en jornada laboral completa.

Como tal programa formativo, debe ser evaluado y calificado a los efectos de obtener el título profesional.

Los objetivos específicos de este Módulo profesional singular son:

- contribuir a complementar los conocimientos, habilidades y destrezas adquiridos en el centro educativo mediante estancias formativas de los alumnos en los centros de trabajo, alcanzándose de este modo mejores y más ajustados niveles de cualificación técnica y profesional;
- facilitar la aplicación de los conocimientos tecnológicos adquiridos en el centro educativo en los procesos productivos reales y concretos que se desarrollan en los centros de producción o de prestación de servicios;
- fomentar el sentido de la autonomía, creatividad profesional y responsabilidad, capacitando al alumno para que, con la necesaria independencia, aprenda a buscar soluciones y resolver las cuestiones profesionales que se presentan en la realidad laboral;
- favorecer el conocimiento de la organización sociotécnica y de las relaciones laborales de los sectores productivos relativos a la familia profesional, facilitando la transición entre la escuela y la vida activa.

La formalización de la realización del módulo profesional «Formación en Centros de Trabajo» se lleva a cabo mediante un convenio que suscriben el responsable de la empresa y el responsable del

centro educativo. En dicho convenio figuran las actividades concretas que constituyen el programa formativo propiamente dicho, así como la designación de los tutores responsables del programa para cada alumno o grupo de alumnos (tutor de la empresa y tutor del centro educativo) y los criterios de evaluación del programa. La presencia de los alumnos en la empresa no implica relación laboral alguna entre ésta y aquéllos.

Entre los efectos más destacados de este Módulo, junto al fundamental de suponer un medio insustituible de aprendizaje para los alumnos, merece la pena destacar, en primer lugar, la privilegiada facilitación de la inserción profesional que procura para los alumnos que realizan estas estancias en las empresas; en segundo lugar, el ser un referente cotidiano para la evaluación del sistema, pues nadie mejor que los propios trabajadores para juzgar y valorar la oportunidad y la utilidad de los aprendizajes que adquieren los alumnos en los centros educativos; por último, su contribución a la creación de esa cultura de colaboración entre la escuela y las empresas a la que se ha hecho referencia hace unos momentos.

II.6. Un sistema descentralizado: las competencias de las Comunidades Autónomas

Cualquier sistema de formación profesional debe ser, por definición, *descen-*

tralizado. En efecto, la exigencia de ajuste y correspondencia entre la demanda y la oferta de cualificaciones profesionales, la heterogénea geografía que presenta la distribución de los sectores productivos en cualquier país, la necesaria atención a la especificidad de los requerimientos de las diversas situaciones laborales (incluso dentro de un mismo sector productivo/familia profesional), la flexibilidad requerida en los programas formativos para que se conformen y se adapten al cada vez más rápido desarrollo tecnológico y a sus consecuencias asociadas a la cambiante configuración de las competencias profesionales... obligan a que cualquier sistema de formación profesional que aspire a ser eficaz tenga que ser inevitablemente flexible y, por tanto, descentralizado.

Sin embargo, y sin perjuicio de lo anterior, la descentralización que caracteriza al sistema de FPR español no obedece únicamente a exigencias internas del sistema, sino que también y sobre todo responde al particular ordenamiento constitucional del Estado español. La descentralización no debe ser considerada como un rasgo específico del sistema de formación profesional, porque no es una característica exclusiva de éste (como sí lo son las analizadas en los apartados anteriores), sino que afecta al conjunto del sistema educativo.

En efecto, el Título IV de la Constitución española considera la organización del Estado español en Comunidades

Autónomas (CC AA), que pueden ejercer o, en su caso, comparten competencias con el Estado. Por lo que se refiere a las competencias educativas, la Constitución reserva al Estado las conocidas como competencias *básicas*, mientras que las CC AA asumen las competencias de la planificación y gestión del sistema en cada uno de sus territorios.

No cabe duda de que esta singular configuración política del Estado español en Comunidades Autónomas supone un antídoto valiosísimo para neutralizar las fuertes tendencias históricas de centralización que han caracterizado al sistema educativo español, inspirado en el modelo napoleónico, y ello redundará en un claro beneficio particular para el desarrollo del sistema de formación profesional. Aunque, efectivamente, ello también plantee nuevos riesgos, la descentralización autonómica favorece la flexibilidad del sistema, posibilita un mejor ajuste entre las ofertas y las demandas de cualificaciones profesionales en el ámbito regional (autonómico) y convierte al sistema en más ágil y más capaz de atender los cambios formativos que requerirá en el futuro la evolución de los escenarios productivos.

II.7. *Posteriores leyes educativas*

Como se ha anticipado más arriba, tras la ordenación general del sistema educativo establecida por la LOGSE han sido aprobadas otras dos leyes regula-

doras de dicho sistema, aunque ninguna de ellas ha introducido modificaciones sustantivas en el subsistema de FPR.

La primera de ellas, la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE), de 2002, modificó la denominación de los Programas de Garantía Social, que pasaron a denominarse *Programas de Iniciación Profesional* (art. 27). Las principales novedades que introdujo esta nueva denominación legal fueron la duración de los mismos (que quedó establecida en dos años), la posibilidad de acceder a ellos a partir de los 15 años (los Programas de Garantía Social sólo se podían cursar a partir de los 16 años), la obtención del título de Educación Secundaria Obligatoria tras su superación y la facilitación del acceso a los Ciclos de Grado Medio para quienes superaran los módulos profesionales de dichos Programas. Asimismo, la LOCE ofrecía en algunos supuestos la posibilidad del acceso directo de la FP de Grado Medio a la FP de Grado Superior. Sin embargo, la aplicación de la LOCE fue suspendida en el año 2004, apenas iniciado su desarrollo.

La segunda, la Ley Orgánica de Educación (LOE), de 2006, actualmente en vigor, vuelve a modificar la denominación de los originales Programas de Garantía Social, que pasan a denominarse *Programas de Cualificación Profesional Inicial* (art. 30), abriendo la participación en su organización e impartición a diversas entidades (loca-

les, profesionales, empresariales, sindicales, organizaciones no gubernamentales...); y mantiene la posibilidad —apuntada en la LOCE— de organizar un curso «puente» que facilite el acceso de la FP de Grado Medio a la de Grado Superior.

Por lo demás, apenas existen otras modificaciones de relevancia respecto al sistema de FPR establecido por la LOGSE.

III. OPORTUNIDADES DEL SISTEMA ESPAÑOL DE FPR PARA PROMOVER LA COHESIÓN SOCIAL

Anteriormente se ha señalado que, aunque en principio la educación y la formación se consideran instrumentos fundamentales para procurar y promover la inclusión y la cohesión social, no siempre una actividad educativa o formativa, o algunos de los componentes de un sistema educativo/formativo, cumplen esta función instrumental. El sistema español de FPR no es una excepción a esta consideración: contiene elementos y componentes que procuran oportunidades reales para reforzar la cohesión social, pero también da lugar a procesos que pueden obstaculizarla.

Por lo que se refiere a las oportunidades para promover la cohesión social constitutivas del sistema español de FPR, deben destacarse las siguientes.

III.1. *Supresión de la «doble vía»*

Aunque los años de desarrollo del subsistema español de FPR establecido por la LOGSE la han relegado prácticamente al olvido, debe destacarse que la primera y fundamental aportación de dicho subsistema a la cohesión social consistió, en términos de evitación de la exclusión, en suprimir lo que se conocía como *doble vía* del anterior sistema educativo.

En efecto, el sistema educativo regulado por la LGE (de 1970) establecía una organización de las enseñanzas que diferenciaba claramente —tras un período de enseñanza común y obligatoria de ocho años (desde los seis hasta los catorce, la EGB)— dos vías de progreso educativo: la vía «ordinaria» (constituida por el Bachillerato y, en su caso, los posteriores estudios universitarios) y la «segunda vía» o vía de la formación profesional (constituida por un primer ciclo de dos años o Formación Profesional de Primer Grado, cuya superación permitía el acceso a un segundo ciclo de tres años o Formación Profesional de Segundo Grado).

Esta configuración estructural de los itinerarios formativos del sistema educativo produjo los siguientes efectos no deseados:

- de hecho, la segunda vía o vía de la formación profesional se convirtió en la receptora de aquellos alumnos que manifestaban mayores dificultades

des académicas y/o, sobre todo, de menores niveles socioeconómicos o pertenecientes a los colectivos más desfavorecidos (cuyas familias no siempre podían soportar la continuidad de su escolarización en las enseñanzas postobligatorias y precisaban su pronto ingreso en el mercado laboral con una mínima cualificación profesional); además, una interpretación flexible de la propia LGE permitió incorporar al sistema de formación profesional al alumnado que ni siquiera había obtenido el título de Graduado Escolar (que acreditaba la superación positiva de la etapa de ocho cursos de enseñanza obligatoria), convirtiendo a la FPR en una válvula de escape provisional para evitar el fenómeno del fracaso escolar;

- pero, al mismo tiempo, y aunque pueda resultar paradójico, el currículo de la segunda vía o vía de la formación profesional (reservada, como se acaba de indicar, para los alumnos con mayores dificultades) se configuró con un grado de complejidad formal superior al currículo del Bachillerato o vía ordinaria de las enseñanzas generales; en efecto, el alumno que ingresaba en la vía de la formación profesional tenía que superar unos planes de estudio que, además de enseñanzas «generales» (Matemáticas, Física, Literatura, Historia, etc.), incluían enseñanzas profesionales «básicas» y enseñanzas profesionales «específicas»;
- como consecuencia de esta singular articulación del sistema formativo,

los alumnos que manifestaban una progresión académica ordinaria y que, por tanto, se incorporaban a la primera vía, o vía del Bachillerato, no tenían la oportunidad de recibir formación profesional «básica», ya que ésta quedaba reservada para quienes habían realizado su opción —voluntaria u obligadamente— por la alternativa de la formación profesional;

- asimismo, y como otro efecto no deseado, la formación general propiamente dicha quedó configurada y ofertada a través de un doble rasero, esto es, oferta de primera y de segunda categoría; la calificación —sin duda, peyorativa— de «segunda vía» atribuida a la formación profesional no se predica de las propias enseñanzas profesionales (las cuales, al ser distintas, siempre se han de configurar como vías alternativas a las enseñanzas generales), sino que se predica de las enseñanzas generales; tratándose de las mismas enseñanzas generales, su articulación en dos vías sólo podía obedecer —como, de hecho, así ocurrió— a que existían dos ofertas diferentes en contenidos de formación, niveles de exigencia y cualificación formativa;
- por supuesto, esta doble configuración de la oferta, además de en la ordenación académica (diferentes contenidos y niveles de exigencia), tuvo también su traducción en los niveles

organizativos: diferentes centros, diferentes equipamientos didácticos y diferente profesorado para cada una de las dos vías;

- y cuando existen dos vías o procedimientos para impartir, en principio, una misma formación, acaba sucediendo que la formación adquirida no es la misma y que los dos procedimientos no conducen a los mismos resultados; de hecho, esto es lo que se produjo y así lo apreció la comunidad educativa y la sociedad en general: existía la vía «ordinaria», la de los alumnos que accedían al Bachillerato; y la vía «alternativa», la reservada a los alumnos menos capaces y los colectivos más desfavorecidos y de menores recursos económicos, la formación profesional; así, pues, la doble vía contribuyó al desprestigio, falta de nivel de exigencia y pobre consideración de la FPR.

El nuevo sistema de FPR regulado por la LOGSE —además de retrasar dos años, hasta los dieciséis, el momento de decisión de los jóvenes para acceder a una formación de carácter más profesionalizador⁶— eliminó el fenómeno de la doble vía, incluyendo una formación común para todos los alumnos, respectivamente, en la Educación Secundaria Obligatoria (cuya superación permite acceder al Bachillerato o a la FPR de Grado Medio) y en el Bachillerato (cuya

⁶ La educación obligatoria se extiende —en la LOGSE— hasta los dieciséis años, momento en el que el alumnado puede optar por el Bachillerato o la Formación Profesional de Grado Medio.

superación permite acceder a la Universidad o a la FPR de Grado Superior) y suprimiendo los dos procedimientos de su impartición: ahora todo el alumnado recibe esa formación con el mismo nivel de exigencia en los mismos centros, con el mismo profesorado y con el mismo contenido curricular. La nueva FPR ya no recibe alumnos próximos al fracaso escolar, como ocurría antes, sino a alumnos a los que se les supone, al menos, el mismo nivel de formación que se exige a quienes eligen, respectivamente, continuar sus estudios en el Bachillerato o en la Universidad.

III.2. *Prevención del fracaso escolar: los Programas de CPI*

Con independencia de su denominación (Programas de Garantía Social, Programas de Iniciación Profesional o Programas de Cualificación Profesional Inicial), este tipo de programas constituye uno de los instrumentos más valiosos de la lucha contra el *fracaso escolar*, fenómeno que las estadísticas más optimistas atribuyen a una cuarta parte de la población escolar⁷.

Resulta innecesario señalar que el fracaso escolar constituye una de las causas fundamentales de la exclusión social —en términos de pérdida de autoestima

y, por tanto, de identidad social y, sobre todo, por el hándicap que supone para la inserción laboral y profesional— y que es un fenómeno que sufren de forma abrumadoramente mayoritaria los sectores de menores recursos económicos y los sectores más débiles y desfavorecidos (inmigrantes, minorías étnicas, minusválidos...). Por ello, cualquier medida que tenga por objeto prevenirlo y/o eliminarlo es, por definición, una medida que contribuye a la cohesión social.

Los objetivos de los Programas de Cualificación Profesional Inicial⁸ son, básicamente, los siguientes:

- proporcionar competencias profesionales propias de una cualificación de nivel 1 de la estructura actual del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales;
- proporcionar «formación en centros de trabajos» o prácticas laborales (reguladas, evaluables y tuteladas);
- facilitar el desarrollo de las competencias básicas de la Educación Secundaria Obligatoria (ESO) y la oportunidad de proseguir estudios en las diferentes etapas del sistema educativo;
- prestar apoyo tutorial y orientación sociolaboral personalizados;
- facilitar experiencias positivas de aprendizaje, convivencia y trabajo;

⁷ Según la revista especializada *Magisterio*, en 1992 la media de *abandono escolar* en España era del 41% y fue descendiendo año tras año hasta situarse en el año 2000 en el 28,9%; sin embargo, a partir de ese año se ha producido un nuevo incremento del fracaso escolar hasta alcanzar el 31,2% en el año 2008.

⁸ Véase página web del Ministerio de Educación: <http://www.educacion.es>.

- desarrollar la capacidad de seguir aprendiendo;
- conectar las necesidades y finalidades del sistema educativo y del sistema productivo.

Los Programas de CPI se organizan en perfiles profesionales (asociados a los diferentes sectores productivos) y se estructuran en módulos de tres tipos: módulos específicos referidos a las unidades de competencia de las cualificaciones profesionales oficiales, módulos generales cuyo objetivo es ampliar las competencias básicas y módulos de carácter voluntario cuya finalidad es la obtención del título de Graduado en ESO.

Están dirigidos a alumnos y alumnas mayores de dieciséis años que no hayan obtenido el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria. Por lo demás, y aquí es donde mejor se visualiza la función preventiva de la exclusión social o fracaso escolar que desempeñan este tipo de programas, los principales destinatarios de los mismos son:

- alumnado escolarizado en grave riesgo de abandono escolar y/o con historial de absentismo acreditado;
- alumnado desescolarizado debido al rechazo escolar, o debido a un abandono temprano de la escuela, pero que desea reincorporarse a la enseñanza reglada;

- alumnado de incorporación tardía al sistema educativo (en edades de escolarización postobligatoria) y con necesidad de acceder rápidamente al mercado de trabajo (generalmente, inmigrantes);
- jóvenes con necesidades educativas especiales asociadas a discapacidad o a trastornos graves de conducta, con posibilidades de inserción laboral.

Cuando el alumno o la alumna haya superado los módulos de carácter obligatorio (módulos específicos y módulos de carácter general) de un programa de cualificación profesional inicial, recibirá una certificación académica que dará derecho, a quienes lo soliciten, a un certificado de profesionalidad emitido por la administración laboral. Quienes hayan superado los módulos de carácter voluntario, recibirán el título de Graduado en Educación Secundaria.

Existen ya numerosas investigaciones⁹ que, en su práctica totalidad, constatan —tanto desde el punto de vista de los docentes, como del propio alumnado— el indiscutible acierto y oportunidad de los Programas de Garantía Social (llamados hoy Programas de Cualificación Profesional Inicial), sin perjuicio de que, como cualquier otro programa, sean susceptibles de mejora, particularmente en lo relativo a los recursos disponibles y al tipo de cualificaciones asociadas a su oferta.

⁹ Véanse León (2000), Moliner y otros (2004), Martínez (1998), etc.

III.3. *Otros instrumentos de prevención del fracaso escolar*

Aunque no específicas del sistema de formación profesional propiamente dicho, sino que atraviesan a todas las etapas del sistema educativo, en particular a las iniciales, la LOGSE estableció la necesidad de implementar una serie de medidas —conocidas como *medidas de atención a la diversidad*— que incluyen, entre otras, la atención tutorial, actividades del departamento de orientación, la adaptación curricular, la diversificación curricular, el refuerzo de recursos humanos, etc., como apoyo al alumnado con dificultades para su consecución de los objetivos educativos.

El alumnado destinatario de estas medidas de apoyo incluye a las personas que tienen *necesidades educativas especiales*, entendiéndose por tales a las personas con discapacidades o minusvalías físicas y/o trastornos de conducta. Así, pues, por definición, las medidas de atención a la diversidad constituyen un instrumento incuestionable para evitar la exclusión educativa y, por tanto, social del alumnado y para promover su cohesión social.

Y, si bien es lógicamente en las etapas de la Educación Primaria y de la Educación Secundaria Obligatoria donde más énfasis se presta a este tipo de medidas, la Administración educativa ha promo-

vido criterios específicos para su aplicación en la Formación Profesional Reglada¹⁰, entre los que merece la pena destacar los siguientes:

- los centros de formación profesional desarrollarán los currículos establecidos por la Administración educativa correspondiente de acuerdo con las características y expectativas del alumnado, con especial atención a las necesidades de aquellas personas que presenten una discapacidad, y las posibilidades formativas del entorno, especialmente en el módulo profesional de formación en centros de trabajo;
- los procesos de evaluación se adecuarán a las adaptaciones metodológicas de las que haya podido ser objeto el alumnado con discapacidad y se garantizará su accesibilidad a las pruebas de evaluación;
- asimismo, estos centros se dotarán con medidas e instrumentos de apoyo y refuerzo para facilitar información, orientación y asesoramiento al alumnado.

En todo caso, el artículo 75 de la LOE cuyo título es *Integración social y laboral*, reza en su apartado 2 que «las administraciones educativas establecerán una reserva de plazas en las enseñanzas de formación profesional para el alumnado con discapacidad».

Además de las medidas de atención a la diversidad para el alumnado con necesi-

¹⁰ Véase «Alumnado con necesidad específica de apoyo educativo» en la página web del MEC: www.mec.es

dades educativas especiales, el sistema educativo español promueve asimismo programas orientados a apoyar a las personas y/o colectivos que por razones étnico-culturales, lingüísticas y/o socio-económicas tienen también dificultades para conseguir los objetivos educativos. Son programas de «compensación de las desigualdades en educación» (como el Programa de Aulas Itinerantes en Circuitos, el Programa MUS-E para la educación en valores a través de las artes, el Programa de Lengua y Cultura Portuguesa, el Programa de Lengua y Cultura Marroquí o el Programa Pueblo Gitano), que procuran la equidad en igualdad de oportunidades, la inclusión educativa y la no discriminación; si bien debe señalarse que estos programas no tienen como destinatario únicamente al alumnado de formación profesional, sino a todo el alumnado de cualquier etapa del sistema educativo que responda a estas características.

III.4. Preparación para la inserción profesional

En términos positivos propiamente dichos, esto es, no tanto como prevención y lucha frente al fracaso escolar y frente a la exclusión y la discriminación, sino como instrumento que facilite la integración y la cohesión social, debe destacarse —como fundamental mecanismo del sistema de FPR— la preparación que éste proporciona a sus beneficiarios para su inserción laboral o profesional.

Dicho con otras palabras, la fundamental evaluación de la que puede ser objeto un sistema de formación profesional (en este caso, el sistema español de FPR) reside en el grado de eficacia que consigue en la inserción profesional de sus beneficiarios.

En efecto, el mecanismo que mayor cohesión social procura a los ciudadanos es, sin duda alguna, el empleo. Alcanzar un empleo que tenga una relativa correspondencia con las cualificaciones o competencias profesionales adquiridas dota al individuo de una identidad socioprofesional, le incluye en el tejido socioproductivo y, como consecuencia de ello, en las reglas del juego que lo caracterizan (contribuye con su fuerza profesional al desarrollo de dicho tejido, mientras que a cambio recibe una retribución que le asegura la independencia y la autonomía), le motiva para el desarrollo de una carrera profesional y, por tanto, para la mejora de su productividad y de su competitividad (y las del sistema productivo como conjunto), en fin, le convierte en miembro de un colectivo que le necesita y al que necesita y con el que inevitablemente establece lazos de cohesión social.

Y en su relación con el empleo reside el principal giro que ha dado el sistema español de FPR establecido en la LOGSE: ha dejado de mirarse a sí mismo —y de estar subordinado a la dinámica exclusivamente escolar y académica que le había caracterizado hasta entonces— para volverse hacia el sistema productivo, a

fin de configurar sus enseñanzas en función de las demandas de competencias y cualificaciones requeridas por los diferentes sectores productivos, esto es, en función de las demandas reales existentes en el mercado laboral.

En efecto, al ser ya una formación de carácter postobligatorio, cuyo acceso está reservado únicamente para el alumnado que ha superado las enseñanzas generales y básicas de carácter obligatorio, la FPR tiene como propósito prioritario preparar a sus beneficiarios para su efectiva inserción laboral o profesional. Sin duda, también coexisten en el sistema algunos objetivos específicamente relacionados con propósitos generales de la política educativa (por ejemplo, la formación relativa a los idiomas, a las tecnologías de la información y comunicación, o al desarrollo de las competencias básicas establecidas en las recomendaciones de la Comisión Europea); pero los propósitos indiscutiblemente nucleares son los relacionados con la preparación e inserción profesional de los jóvenes que cursan la FPR.

Esa mirada al sistema productivo queda ilustrada, en el diseño y concepción del nuevo sistema de FPR, por el establecimiento de nuevas enseñanzas inspiradas por —que tienen como referente— las cualificaciones profesionales (el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales); por la implicación de los agentes sociales en la definición y el establecimiento de la nueva oferta forma-

tiva; por la participación de estos últimos en la planificación de la oferta formativa, de modo que ésta no dependa únicamente de la lógica escolar (las necesidades de escolarización y/o el coste de los equipamientos didácticos), sino de las demandas reales de los sectores productivos; y por la concertación entre escuela y empresa, que se articula principalmente a través de las prácticas formativas en las empresas o «formación en centros de trabajo», de carácter obligatorio en la FPR, así como a través de otro tipo de acuerdos que benefician mutuamente a los centros formativos y a las empresas.

Todas estas nuevas señas de identidad del sistema español de FPR han sido decisivas para convertirlo —a través de la preparación profesional que proporciona y la inserción laboral que procura— en un eficaz mecanismo de cohesión social.

En efecto, junto a las características de su diseño y concepción, que apuntan claramente al objetivo prioritario de procurar una satisfactoria preparación profesional de sus beneficiarios, los resultados efectivos del nuevo sistema español de FPR —en términos de inserción laboral— corroboran el cumplimiento eficaz de esta función.

Los estudios realizados en el ámbito de las respectivas Comunidades Autónomas (responsables de la gestión de la FPR) y en el ámbito de todo el país demuestran las altas tasas de inserción la-

boral del alumnado procedente de la FPR. Por ejemplo, con motivo de la inauguración del presente curso escolar 2009-2010, los responsables educativos de numerosas Comunidades Autónomas han informado a través de los medios de comunicación sobre las tasas de inserción profesional del alumnado que ha finalizado estudios de FPR: en todos los casos dichas tasas se sitúan —como media— en una horquilla que va del 70% al 90%, según que el alumnado haya cursado el Grado Medio o el Grado Superior y según el tipo de titulación (o familia profesional) a la que corresponden los estudios, alcanzándose en algunas titulaciones tasas de prácticamente el 100% de inserción profesional.

Pero, sin duda alguna, el estudio más completo y más fiable que se ha realizado en España sobre la inserción profesional de los egresados de la FPR ha sido el llevado a cabo por el Instituto Nacional de Estadística y los Ministerios de Educación y de Trabajo: la Encuesta de Transición Educativo-Formativa e Inserción Laboral (ETEFIL, 2005).

De acuerdo con los resultados de dicha encuesta (véase cuadro 1), el porcentaje de inserción laboral del alumnado que ha realizado FPR de Grado Medio y de Grado Superior, entre los que buscan empleo (esto es, excluidos los que no lo buscan o siguen estudiando en el sistema educativo), es el siguiente:

CUADRO 1. *Situación desde la perspectiva de la actividad laboral del alumnado que finalizó Ciclos Formativos en el curso 2000-2001*

	Graduados en C. F. de Grado Medio			Graduados en C. F. de Grado Superior		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
SEIS MESES DESPUÉS DE INICIAR EL PERÍODO 2001-2005						
Total personas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Trabaja	67,4	72,1	62,3	58,7	63,5	54,6
Busca empleo	13,6	10,0	17,6	13,0	10,4	15,2
No trabaja, no busca empleo y no estudia dentro del sistema educativo	7,4	7,0	7,9	5	4,4	5,5
Estudia sistema educativo (solamente)	11,5	11,0	12,2	23,3	21,7	24,6
AL FINALIZAR EL PERÍODO 2001-2005						
Total personas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Trabaja	82,3	84,8	79,6	75,8	76,5	75,1
Busca empleo	9,1	6,5	12,0	8,7	7,2	10,0
No trabaja, no busca empleo y no estudia dentro del sistema educativo	3,1	3	3,2	3,1	2,5	3,5
Estudia sistema educativo (solamente)	5,4	5,7	5,2	12,4	13,8	11,3

Fuente: Encuesta de Transición Educativo-Formativa e Inserción Laboral (ETEFIL), INE/MEC/MTAS.

- seis meses después de la finalización de los estudios:
 - Grado Medio: 83,2%
 - Grado Superior: 81,8%
- cinco años después de la finalización de los estudios:
 - Grado Medio: 90%
 - Grado Superior: 89,7%

No obstante estos datos, teniendo en cuenta que los porcentajes de alumnos que siguen estudiando en el sistema educativo —y que, por tanto, eventualmente tendrán más probabilidades de conseguir un empleo posteriormente, debido a la mejora de su cualificación— es más del doble en el caso de la FPR de grado superior que en el de la FPR de grado medio, la tasa real de inserción laboral es algo mayor en la FPR de grado superior.

En definitiva, estos datos permiten concluir que, en términos de inserción laboral o profesional, el sistema actual de FPR es un potente instrumento para la cohesión social.

III.5. *Establecimiento de conexiones entre la FPR y otras etapas del sistema educativo*

Por lo demás, la exclusión social suele ser característica de sistemas (sean éstos sociales, culturales, educativos...) endogámicos y cerrados en sí mismos, que no facilitan la apertura y la interac-

ción con el exterior, con lo que es distinto o diverso. Por el contrario, las relaciones con los otros, con los distintos y diversos, con el exterior al propio contexto sociocultural, favorece y refuerza los vínculos de cohesión social. Esto, que resulta obvio en los sistemas socioculturales, también puede predicarse de los sistemas educativos.

En efecto, el sistema español de FPR anterior a la LOGSE era un sistema relativamente cerrado respecto del resto de etapas y/o itinerarios educativos: únicamente, para aquellos que superaran algunas titulaciones de la Formación Profesional de Segundo Grado (la conocida como FP II) se abría la posibilidad de acceder a determinados estudios universitarios del nivel de Diplomatura o Ingeniería Técnica.

En cambio, el actual sistema de FPR mantiene suficientes conexiones o pasarelas con el resto de las etapas o programas del sistema educativo:

- ordinariamente, se accede a la FPR desde la ESO (en el caso de la de Grado Medio) o desde el Bachillerato (en el caso de la de Grado Superior);
- por supuesto, desde la FPR de Grado Medio se puede acceder al Bachillerato y desde este último, aunque no se haya finalizado, se puede acceder a la FPR de Grado Medio;
- desde los Programas de Cualificación Profesional Inicial se puede acceder a la FPR de Grado Medio y/o se puede obtener el título de ESO;

- desde la FPR de Grado Medio también se puede acceder, excepcionalmente, mediante una prueba y si se han cumplido diecinueve años, a la FPR de Grado Superior, aun sin el título de Bachillerato;
- en fin, se puede acceder desde la FPR de Grado Superior a estudios universitarios que mantengan una cierta correspondencia con la titulación cursada; e, incluso, se empieza a observar un fenómeno insólito: alumnado con estudios universitarios (finalizados o no) que acceden a la FPR de Grado Superior.

En definitiva, el actual sistema de FPR dispone de suficiente permeabilidad con el resto de etapas y/o programas del sistema educativo, de forma que permite reinserciones dentro y fuera de él mismo, evitando con ello convertirse para el alumno en la última oportunidad o callejón sin salida al que se ve condenado. En cuanto tal, dicho sistema sortea las consecuencias *excluyentes* que caracterizan a los sistemas cerrados, haciendo posible, por el contrario, la rectificación de elecciones erróneas, lo cual favorece el ajuste incluyente entre los intereses del individuo y las alternativas ofertadas por el sistema.

III.6. Prestigio de la FPR de Grado Superior

Finalmente, resulta obligado aludir —como componente que contribuye a reforzar la función del sistema de FPR

como mecanismo de inclusión y cohesión social— al significado de lo que también se denomina enseñanza superior no universitaria, la FPR de Grado Superior.

La fuerza de la FPR como mecanismo de cohesión social es directamente proporcional al prestigio social y educativo que posea. La supresión de la «doble vía» ha contribuido mucho a mejorar dicho prestigio o, mejor, a eliminar las condiciones que motivaban su desprestigio. El establecimiento de una nueva modalidad (la FPR de Grado Superior), que ha ocupado el espacio hasta entonces vacío de la enseñanza superior no universitaria, está también contribuyendo decisivamente al desarrollo de ese necesario prestigio social y educativo que requiere la FPR.

Concebida con la misma estructura que la FPR de Grado Medio (esto es, formación basada en competencias profesionales requeridas por los sectores productivos y en el mercado laboral, con una duración que oscila entre los 15 y los 24 meses y con un período obligatorio de formación en centros de trabajo), planteada como alternativa a la tradicional enseñanza superior (es decir, la formación universitaria), aunque mucho más ágil y de menor duración que ésta, y acreditada en estos momentos como la oferta formativa que mayores tasas de inserción laboral consigue, la nueva FPR de Grado Superior constituye realmente el buque insignia del nuevo sistema español de FPR.

Dos indicadores corroboran el prestigio de esta nueva modalidad de FPR: por un

lado, y como se ha señalado hace un momento, empieza a no ser infrecuente el hecho de que alumnos universitarios, tras finalizar sus estudios o decidiendo abandonarlos, se matriculan en ciclos formativos de Grado Superior; por otro lado, como ocurre en el caso de las enseñanzas universitarias más demandadas o solicitadas, en algunas titulaciones de FPR de Grado Superior la demanda de plazas es muy superior a la oferta.

Este prestigio y reconocimiento social de la FPR está contribuyendo de modo decisivo a eliminar la tradicional percepción de estas enseñanzas como alternativa educativa de segunda categoría y, como consecuencia de ello, a reforzar la identidad y la cohesión social de quienes las cursan.

IV. LIMITACIONES DEL SISTEMA ESPAÑOL DE FPR QUE OBSTACULIZAN LA COHESIÓN SOCIAL

IV.1. *Insuficiente reconocimiento social de la FPR*

A pesar de la supresión de la *doble vía* (la FPR como alternativa a la vía ordinaria de progresión educativa) y a pesar

del creciente prestigio de la FPR de Grado Superior, todavía subsiste, en términos de percepción social y de cultura educativa, una falta de reconocimiento social acerca de la validez, dignidad y eficacia de la formación profesional ¹¹.

Ciertamente, existe un aparente reconocimiento formal acerca de su importancia estratégica (es difícil encontrar voces que no reconozcan la importancia de la formación profesional para el país), pero el reconocimiento efectivo por parte de las familias para que induzcan y orienten a sus hijos a cursar la FPR está todavía muy lejos de haberse alcanzado (tras declarar enfáticamente que la FP tiene un interés y una importancia decisivos, la gran mayoría de las familias aspira a que su hijos no cursen estudios de FP, sino que realicen estudios universitarios).

Aunque ciertamente se puede ya apreciar una cierta tendencia hacia su retroceso y definitiva eliminación, subsiste todavía, en gran parte de la población, la creencia de que los estudiantes de FPR no son estudiantes de primera categoría. Ello, sin duda, puede afectar a la autoestima de los individuos que cursan estas enseñanzas y a la confianza en su propia identidad y, también, puede afectar a la equidad en las oportunidades de su inserción profesional.

¹¹ «La Formación Profesional es el centro, el corazón de lo que sería un debate sobre educación. Hay que hacer una FP más vinculada al sistema, que no se entienda como un lugar para quienes no tienen otras capacidades o carecen de recursos económicos. Esto no es así en ningún país serio. En España va mucha menos gente a la FP de lo que sería razonable», Declaraciones de Ángel Gabilondo, Ministro de Educación de España, al diario *ABC*, octubre de 2009.

Probablemente, éste sigue siendo el principal obstáculo que arrastra la FPR para el desempeño de su función como mecanismo de cohesión social.

En el caso español existen al menos dos factores históricos de peso que dan cuenta de este todavía insuficiente reconocimiento efectivo de las enseñanzas profesionales. En primer lugar, como se ha argumentado más arriba, durante muchos años el sistema español de FPR respondía a un modelo y a un diseño según el cual estas enseñanzas constituían objetivamente la «segunda vía» o la vía destinada para el alumnado con mayores dificultades de aprendizaje, con riesgo de fracaso escolar o procedente del mismo. Dichas inercias históricas sólo podrán superarse con más historia, es decir, cuando exista un conjunto crítico de hechos o evidencias históricas que demuestren efectivamente que la FPR ya no constituye una segunda vía; y ello requiere tiempo.

En segundo lugar, la percepción mitificada con la que en este país se han venido considerando —y todavía se consideran— los estudios superiores universitarios. Esta percepción tuvo, sin duda, un fundamento objetivo en el pasado, gracias a lo que se conoce en la jerga educativo-laboral como la «titulitis» (el título educativo como requisito prioritario para acceder a determinados empleos y/o profesiones), cuando disponer de un título universitario constituía en la práctica una garantía para poder encontrar sin grandes problemas un trabajo.

Hoy día, sin embargo, las nuevas relaciones entre la oferta y la demanda en el mercado laboral, configuradas a partir de la conjugación de numerosos factores (globalización, crisis económicas, nuevos yacimientos de empleo, mayores y más generalizados niveles de formación, distintos requerimientos en los empleos, etc.) están modificando sustantivamente las tradicionales relaciones entre formación y empleo. Ciertamente, determinadas titulaciones universitarias siguen estando asociadas a menores tasas de desempleo y a puestos de trabajo de mayores niveles adquisitivos. Sin embargo, ello ya ha dejado de constituir un denominador común en todas las titulaciones universitarias; mientras que, por su parte, determinadas titulaciones de FPR están empezando a acreditar también tasas muy bajas de desempleo y, particularmente en el caso de titulaciones de FPR de grado superior, empiezan también a ser competitivas, en términos de ingresos que procuran, con las titulaciones universitarias. Por tanto, nuevamente es también aquí la historia —las nuevas evidencias históricas— quien permitirá matizar con el tiempo la actualmente distorsionada percepción de los estudios universitarios.

IV.2. Desajustes entre la demanda de cualificaciones y la oferta formativa

La planificación de la oferta formativa constituye, por definición, una oportuni-

dad o un obstáculo estratégico para la cohesión social. En efecto, como más arriba se ha señalado, el grado de ajuste y adecuación entre la demanda de cualificaciones del entorno territorial y la oferta de formación asociada a ellas forma parte de los indicadores indiscutibles de la calidad de cualquier sistema de FP.

A este respecto, la LOGSE requirió legalmente que en la configuración de dicho ajuste participaran los agentes sociales, creándose órganos específicos para hacer efectiva tal adecuación entre demanda de cualificaciones y oferta formativa. Los resultados del rediseño del mapa de oferta realizado en aplicación de la LOGSE fueron heterogéneos, aunque con carácter general puede afirmarse que no fueron todo lo satisfactorios que se esperaba de ellos.

En efecto, no obstante el propósito legal de redefinir dinámicamente el mapa de la oferta formativa para que se conjuguen en su diseño las necesidades de escolarización de la población juvenil que quiere cursar formación profesional y las demandas de cualificaciones (que sufren variaciones a lo largo del tiempo) en cada territorio específico, la planificación de la oferta de FPR sigue realizándose, por lo general, atendiendo de modo preferente a la lógica escolar.

Ciertamente, los aparatos de los sistemas educativos suelen ser lentos y pesados, de forma que las inercias que generan resultan difíciles de modificar en

el corto plazo; y cuando, como es el caso, la configuración de cualquier mapa concreto de oferta formativa implica dotaciones de recursos humanos y materiales muy costosos, que no siempre son fácilmente reconvertibles hacia nuevas o distintas ofertas formativas, pueden entenderse las dificultades y resistencias que tiene el sistema de FPR para actualizar su mapa de oferta de acuerdo con las necesidades de cualificación de su entorno.

Y, sin embargo, que este objetivo sea difícil de conseguir no debería suponer su abandono. Atender únicamente a la lógica escolar —que subordina la planificación de la oferta formativa a las necesidades de escolarización y a los recursos humanos y materiales disponibles— produce, como efecto no deseado, una saturación de la oferta en el caso de determinadas titulaciones y un déficit en el caso de otras. Esto último constituye un hándicap para el desarrollo económico-productivo del territorio, mientras que lo primero constituye un obstáculo para la inserción en el empleo y, por tanto, para la cohesión social de los individuos que sufren el desajuste entre la oferta y la demanda de las cualificaciones profesionales que han adquirido a través de la FPR.

La falta de adaptación entre la demanda y la oferta de la FPR se pone de manifiesto especialmente en determinadas profesiones para las que, siendo requeridas en el mercado laboral, no existe suficiente oferta formativa; o bien, cuan-

do existe, tiene escasa demanda de alumnado. Estas *profesiones*, conocidas como *no vocacionales* (como, por ejemplo, edificación y obra civil, fabricación mecánica, construcciones metálicas...), se corresponden con empleos cuyo ejercicio profesional se realiza con frecuencia en condiciones más duras que en el resto de las profesiones y, en menor medida, con profesiones (de «mono azul») cuya imagen social no suele ser, por lo general, atractiva. Ello pone de relieve la enorme paradoja de la existencia de «empleos no ocupados» por falta de recursos humanos cualificados, junto a la existencia del «desempleo» por saturación de recursos humanos cualificados.

Los datos que figuran en el cuadro 2 de la página siguiente¹² ponen de relieve que hay una pequeña diferencia, a favor del género masculino, de estudiantes que cursan la FPR de Grado Medio, mientras que en el caso de la FPR de Grado Superior dicha diferencia, aun más leve, se produce a favor del género femenino.

Sin embargo, las diferencias son muy notables en algunas familias profesionales. Por ejemplo, destacan a favor de la matrícula femenina las familias profesionales de Administración, Imagen Personal, Sanidad, Servicios Socioculturales a la Comunidad y Textil, Confec-

ción y Piel. Por su parte, destacan a favor de la matrícula masculina las familias profesionales Electricidad y Electrónica, Fabricación Mecánica, Informática, Mantenimiento y Servicios a la Producción y Mantenimiento de Vehículos (aparte de otras familias menos significativas por número de matrícula, como Edificación y Obra Civil, Madera y Mueble, Actividades Agrarias o Actividades Marítimo-Pesqueras).

IV.3. Insuficiente cobertura de los Programas de CPI

A lo largo de todo este capítulo se ha venido manteniendo la tesis de que la mejor contribución del sistema de FPR a la cohesión social de sus beneficiarios consiste en que dicho sistema se constituya en una alternativa educativa o formativa de prestigio, sólida, solvente, con señas de identidad propias y que prepare o facilite eficazmente la inserción profesional de quienes la cursan. De esta forma, el alumnado de FPR podrá acceder a su propia identidad socioprofesional, no se considerará un ciudadano con formación de segunda categoría y podrá incorporarse al tejido social y productivo desarrollando su propia carrera profesional.

También más arriba se señaló que una de las condiciones imprescindibles para

¹² Aunque se ha producido un incremento del 5% entre el alumnado del curso académico al que corresponde el cuadro 2 (2006-2007) y el alumnado del pasado curso (2008-2009), la distribución del alumnado por género apenas se ha visto afectada.

CUADRO 2. Alumnos matriculados en 2006-2007

	Grado Medio			Grado Superior		
	Total	% Hombres	% Mujeres	Total	% Hombres	% Mujeres
TOTAL	232.653	53,5	46,5	212.802	49,3	50,7
Actividades Agrarias	4.351	83,6	16,4	3.527	76,8	23,2
Actividades Físicas y Deportivas	3.819	66,7	33,3	7.570	68,3	31,7
Actividades Marítimo-Pesqueras	1.157	92,0	8,0	1.127	86,0	14,0
Administración	46.894	24,3	75,7	38.584	27,0	73,0
Artes Gráficas	2.529	61,8	38,2	1.591	54,3	45,7
Comercio y Marketing	11.181	29,4	70,6	11.078	44,2	55,8
Comunicación, Imagen y Sonido	2.450	50,4	49,6	8.767	62,9	37,1
Edificación y Obra Civil	750	93,9	8,1	10386	68,5	31,5
Electricidad y Electrónica	29.929	97,7	2,3	19.408	93,7	6,3
Fabricación Mecánica	10.303	97,2	2,8	5.638	90,6	9,4
Hostelería y Turismo	12.011	55,6	44,4	10.689	31,4	68,6
Imagen Personal	16.618	2,9	97,1	4201	3,1	96,9
Industrias Alimentarias	1.151	53,3	46,7	801	47,2	52,8
Informática	15.772	85,6	14,4	23.085	81,0	19,0
Madera y Mueble	2.814	94,5	5,5	461	88,9	11,1
Mantenim. y Servicios a la Producción	10.030	98,1	1,9	7.819	79,7	20,3
Mantenim. de Vehículos Autopropulsados	21.916	98,5	1,5	5.794	97,9	2,1
Química	2.437	37,0	63,0	4.802	43,6	56,4
Sanidad	31.345	9,8	90,2	24.129	20,5	79,5
Servicios Socioculturales y a la Comunidad	4.784	8,5	91,5	22.774	8,6	91,4
Textil, Confección y Piel	324	5,2	94,8	507	16,6	83,4
Vidrio y Cerámica	88	47,7	52,3	64	62,5	37,5

Fuente: Ministerio de Educación (www.mec.es).

lograr este objetivo consistía en eliminar la «doble vía» (o dos alternativas formativas), evitando, entre otras medidas, que el sistema de FPR se viera lastrado por la obligación de incorporar a su oferta formativa al alumnado en riesgo de fracaso escolar, es decir, al alumnado que no acredita los requisitos formativos básicos para cursar con eficacia y rendimiento las enseñanzas de la FPR.

Los llamados originalmente Programas de Garantía Social, hoy día Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI), son un instrumento adecuado para atender a ambas funciones: en primer lugar, para prevenir el fracaso escolar y ofrecer una salida formativa al alumnado que sufre dicho riesgo; y, en segundo lugar, para evitar que las enseñanzas de FPR se vean contaminadas por un alumnado que no es capaz de se-

guir los procesos de enseñanza y aprendizaje previstos para dichas enseñanzas y cuya atención resta calidad a las mismas. Ambas funciones contribuyen, respectivamente, a procurar y reforzar la cohesión social de sus beneficiarios, sean éstos alumnos de PCPI, sean éstos alumnos de FPR.

Sin perjuicio de que, como cualquier otro tipo de programas, los PCPI son perfectibles y mejorables, su aceptación generalizada por parte del propio alumnado, de los docentes, de las familias y de los agentes sociales confirma la oportunidad de su implantación y generalización. Y, en tanto en cuanto no se ataje y reduzca el grave problema del fracaso escolar, parece lógico que exista una oferta suficiente de plazas para el colectivo que padece este problema.

El alumnado matriculado durante los últimos cinco años en Programas de Cualificación Profesional Inicial (o Programas de Garantía Social)¹³ ha sido el siguiente:

Curso 2004-2005	46.051 alumnos
Curso 2005-2006	44.927 alumnos
Curso 2006-2007	45.924 alumnos
Curso 2007-2008	46.973 alumnos
Curso 2008-2009	53.729 alumnos

Sin embargo, resulta evidente que esta oferta es todavía muy insuficiente. Teniendo en cuenta que las estimaciones sobre porcentaje de alumnos que sufren fracaso escolar se sitúa entre el 25% y

algo más del 30% y que las cohortes anuales de alumnado son algo inferiores al medio millón de alumnos, habría que disponer de una oferta de plazas en este tipo de programas algo superior a las 100.000, cifra que supone prácticamente el doble de la actual oferta.

IV.4. *Riesgo del restablecimiento de la doble vía*

Aunque todavía no se haya producido ni tenga por qué producirse, resulta necesario aludir a un potencial riesgo grave que se cierne sobre la FPR: el restablecimiento de la *doble vía*, esto es, el volver a reordenar la FPR como vía de progresión educativa *alternativa* a la vía general (constituída esta última por la ESO, el Bachillerato y los estudios universitarios).

En efecto, la LOGSE procuró evitar el establecimiento de la doble vía eliminando las condiciones que la hicieron posible; concretamente, requiriendo que el acceso a la nueva FPR se realizara acreditando el nivel de exigencia formativa y de preparación básica suficientes para cursarla (esto es, acreditando, respectivamente, el título de ESO o el título de Bachillerato). La LOGSE, pues, no contempló atajos, pasarelas o puentes para sortear la exigencia de la formación requerida; únicamente, en el caso de la población adulta, se consideraba la posibilidad de acceder directamente al título de ESO mediante una prueba específica.

¹³ Fuente: estadísticas del Ministerio de Educación (www.mec.es).

Sin embargo, tanto en la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (2002), ya derogada, como en la vigente Ley Orgánica de Educación (2006), se apuntan medidas que, con el sano propósito de recuperar para el sistema educativo al alumnado con riesgo de fracaso escolar, facilitando su acceso al título de ESO, pueden acabar debilitando el nivel de exigencia formativa requerido para cursar la FPR y convirtiendo nuevamente a esta última en la segunda vía o vía alternativa a la vía general. Si a ello se añade el establecimiento de puentes o pasarelas para acceder directamente desde la FPR de grado medio a la FPR de grado superior, entonces quedará definitivamente consolidada la recuperación de la *doble vía* que la LOGSE consiguió eliminar.

Estas hipotéticas previsiones se convirtieron, en el caso de la LOCE, en normas reales, aunque afortunadamente nunca llegaron a entrar en vigor. En efecto, el artículo 27.5 de la LOCE establecía, claramente, que «la superación de un programa de iniciación profesional dará derecho a la obtención del título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria». Posteriormente, el artículo 38.3.a) abría la puerta de la FPR de Grado Medio al alumnado que hubiera aprobado únicamente los módulos profesionales de un programa de iniciación profesional. Por lo demás, el artículo 38.4 autorizaba expresamente el tránsito directo de la FPR de Grado Medio a la de Grado Superior, con la sola ambigua exigencia de «acreditar únicamente la

madurez en relación con los objetivos del Bachillerato». Finalmente, debe también señalarse que el artículo 26 de la LOCE introdujo los *itinerarios*, que debían elegirse a partir del tercer curso de la ESO, es decir, a partir de los 14 años. Uno de esos itinerarios —junto al científico y el humanístico— era, obviamente, el itinerario *tecnológico*, esto es, el previsto para el alumnado que fuera a cursar la Formación Profesional.

La consideración conjunta de todas estas modificaciones de la LOCE, respecto del modelo establecido por la LOGSE, permite visualizar la previsible nueva arquitectura del sistema educativo, según la cual a partir de los 14 años las enseñanzas profesionales se configuran como una vía independiente, alternativa y devaluada respecto de la vía general.

Si esta norma legal hubiera entrado en vigor, posiblemente se hubiera producido algo no muy diferente a lo que sucedía con el acceso de alumnado sin el título de Graduado Escolar a la antigua FPI; en otras palabras, que la FPR hubiera vuelto a ser receptora del fracaso escolar y de sus graves consecuencias en el nivel de exigencia formativa y de preparación básica de los alumnos que la cursan. Al otorgar el mismo título de Graduado Escolar al alumnado que cursa Programas de Iniciación Profesional, es decir, a un alumnado que recibe una formación distinta —obviamente, de menor nivel— a la establecida en la ESO y que en número no despreciable desbarcaría en la FP de Grado Medio, la

LOCE estaba restableciendo las condiciones que dieron lugar a la *doble vía*.

La vuelta a la *doble vía* supondría volver a apuntalar una de las causas fundamentales del desprestigio de la antigua FP: la concepción de la FPR como vía alternativa, a la que se le encomienda —junto a su función profesionalizadora— la misión de recuperar el déficit educativo de los alumnos que acceden a ella. Como se evidenció con la FPI, esta doble función de la FP conduce a su desprestigio social, a la pérdida de agilidad del subsistema de FPR y a una menor cualificación de los profesionales egresados.

Asimismo, conviene señalar también que la gravedad de estas modificaciones en la ordenación del sistema de FPR se manifiesta también en el cuestionamiento —que suponen— de uno de los principios básicos de la nueva formación profesional promovida por la LOGSE, según el cual para cursar la formación profesional específica es necesario haber adquirido previamente la formación básica y la formación profesional de base requeridas (como exige una profesionalidad que de forma creciente se basa en la aplicación directa del conocimiento científico-tecnológico a la producción).

Todo ello acabaría repercutiendo, también de modo negativo, en los Ciclos de Grado Superior, que, al estar situados al final de la *doble vía*, sufrirían el efecto acumulativo de los efectos producidos

por estas modificaciones legales, perdiendo —como formación superior no universitaria— el prestigio que están consiguiendo entre las empresas y la sociedad.

La actual ley en vigor, la Ley Orgánica de Educación (LOE), suaviza un tanto la contrarreforma prevista en la LOCE, pero sigue manteniendo previsiones normativas que podrían también conducir al restablecimiento de la *doble vía*, si bien ello depende del modo en el que se produzca el desarrollo de las mismas.

En efecto, por una parte, ciertamente, la LOE suprime los *itinerarios*, volviendo a situar al final de la ESO, a los 16 años, el momento en el que los jóvenes han de decidir sobre si continuar la vía académica del Bachillerato o procurar la adquisición —a través de la FPR— de cualificaciones profesionales que les permitan acceder al mercado laboral. Asimismo, la LOE enmienda la equivalencia —establecida en la LOCE— entre superación de un programa de iniciación profesional y obtención del título de ESO.

Sin embargo, por otra parte, la LOE sigue dejando abierta la posibilidad de obtener el título de ESO desde un Programa de Cualificación Profesional Inicial, tras haber cursado unos «módulos de carácter voluntario»; y sigue manteniendo numerosos puentes y/o pasarelas para acceder directamente a la FPR de Grado Medio y/o de grado superior, concretamente a través una «prueba»,

cuyos contenidos vuelven a ser definidos de forma ambigua (deberán acreditarse los conocimientos, las habilidades y la madurez suficiente en relación con las enseñanzas de que se trate)¹⁴.

Habrà, por tanto, que esperar al desarrollo de todas estas previsiones legales antes de emitir una valoración definitiva sobre las mismas y, sobre todo, sobre sus efectos colaterales en el subsistema de FPR.

IV.5. *Insuficiente integración de los subsistemas de formación profesional: escaso desarrollo de la cultura del aprendizaje permanente*

Aunque la integración de los subsistemas de FP no constituye —en sí misma— ni un objetivo ni un fin, sí es un proceso que favorece y refuerza al conjunto del sistema de FP como mecanismo de cohesión social.

En efecto, la integración de los subsistemas de FP (el de FPR y el de Formación para el Empleo) se refiere fundamentalmente a la *integración funcional* de la oferta formativa de los subsistemas, aunque también alude a la integración —en la definición o establecimiento— de las cualificaciones profesionales, a la integración de los procedimientos de acreditación de la competencia profesional y a la integración de los sistemas

y procedimientos de información y orientación profesional, pudiendo también beneficiarse de este proceso la formación integrada del profesorado de ambos subsistemas, el desarrollo conjunto de proyectos de investigación sobre la didáctica de la formación profesional, el intercambio de experiencias formativas, etcétera.

Su principal acepción es la de coordinar y articular los planes de los subsistemas formativos, con el propósito de optimizar los recursos existentes, esto es, de mejorar la eficacia y aprovechar al máximo el rendimiento de los subsistemas formativos.

En definitiva, su objetivo básico es mejorar la calidad del conjunto del sistema de cualificaciones y formación profesional y, en particular, de los subsistemas formativos que lo componen. Como resultado de la integración, el principal enriquecimiento del subsistema de Formación para el Empleo resultará de las posibilidades de ampliar su cobertura, gracias a la adicional aportación de recursos humanos y materiales procedentes del subsistema de FPR, así como de su contacto con la experiencia y buenas prácticas —características de los sistemas educativos— en procesos de enseñanza y aprendizaje. Por su parte, el principal enriquecimiento del subsistema de FPR resultará de su mayor conexión y relación —característica de los sistemas de formación de la población

¹⁴ Véase artículo 41.3 de la LOE.

activa— con el mundo empresarial y productivo.

La mejora de la calidad del conjunto del sistema de FP reforzará, por definición, su función como mecanismo de cohesión social: permitirá a sus beneficiarios (tanto la población escolar, como la población activa) disponer de un sólido marco de referencia a través del cual podrán construir su identidad socioprofesional, mejorar sus capacidades profesionales en orden al desarrollo de su carrera profesional y, en último término, incorporarse a la cultura del *aprendizaje permanente*.

Y, sin embargo, aun siendo un proceso cuyos beneficios nadie se atreve a discutir y que con frecuencia figura como propósito en numerosos documentos oficiales, su desarrollo se encuentra relativamente bloqueado.

Ciertamente, se han producido algunos avances: existe ya un Catálogo de Cualificaciones Profesionales que funciona como marco de referencia común para la elaboración de las ofertas formativas de ambos subsistemas de FP y, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 1558/2005, se han creado algunos Centros Integrados de formación profesional (centros que imparten ofertas formativas que conducen a Títulos de Formación Profesional y a Certificados de Profesionalidad, cuya gestión corresponde, respectivamente, a las administraciones educativas y a las administraciones laborales). Recientemente, mediante el Real

Decreto 1224/2009, de 17 de julio, han sido establecidos el procedimiento y los requisitos para la evaluación y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral y/o a través de vías no formales de formación, aunque está por ver si su aplicación y desarrollo se realizarán desde una perspectiva *integrada*.

No obstante dichos avances, el recorrido realizado por el proceso de integración de los subsistemas de FP sigue siendo claramente insuficiente. Todavía no ha sido elaborada ni/o desarrollada una oferta formativa asociada a las unidades de competencia, que se adapte realmente a las disponibilidades reales de formación de la población activa; apenas se utiliza el potencial formativo procedente de los recursos del subsistema de FPR para atender las necesidades formativas de la población activa; los sistemas de información y orientación profesional de ambos subsistemas siguen funcionando de forma autónoma y paralela; apenas existen programas integrados de formación del profesorado o proyectos de I+D+i en didáctica de la formación profesional; y, en fin, como acaba de señalarse, no queda muy claro si el procedimiento regulado para la evaluación y la acreditación de la competencia profesional adquirida mediante la experiencia laboral y/o vías no formales de formación se aplicará como un instrumento de integración o dará lugar a dos procedimientos paralelos gestionados por ambas administraciones (la educativa y la laboral).

Obviamente, la responsabilidad en este insuficiente desarrollo de la integración de los subsistemas de FP no es imputable exclusivamente al subsistema de FPR, ya que al subsistema de Formación para el Empleo le corresponde también su parte alícuota de responsabilidad. Sin embargo, debe señalarse que, históricamente, ha sido el subsistema de FPR quien ha protagonizado y liderado las fundamentales reformas que ha sufrido recientemente el sistema español de FP, que, en lo que le atañe, han sido asumidas e incorporadas por el subsistema de Formación para el Empleo. Por ello, parece oportuno exigirle a aquél que promueva y complete este proceso de reformas. Y, en todo caso, resulta obligado identificar esta insuficiencia en la integración de los subsistemas de FP como una *limitación* más que obstaculiza el desarrollo de la cohesión social.

Hace un momento se ha aludido al *aprendizaje permanente*. En la Estrategia del Empleo la Comisión Europea y los estados miembros definieron el aprendizaje permanente como toda actividad de aprendizaje útil realizada de manera continua con objeto de mejorar las cualificaciones, los conocimientos y las aptitudes. Promover la ciudadanía activa y mejorar la empleabilidad son dos de los objetivos nucleares del aprendizaje permanente. Tanto la empleabilidad como la ciudadanía activa dependen de la posesión de conocimientos y capacidades adecuados y ac-

tualizados para poder participar en la vida económica y social y aportar la contribución de cada uno¹⁵.

Basten estas breves consideraciones de la Comisión Europea para ilustrar acerca de la estrecha relación que mantienen la cohesión social y el aprendizaje permanente.

Es cierto que el desarrollo del aprendizaje permanente y de su cultura no es una tarea que compete únicamente al subsistema de FPR, ni siquiera al conjunto del sistema educativo; corresponde ser implementada también por quienes trabajan en cualquier tipo de actividades de educación y formación, por los interlocutores sociales y el mundo empresarial, por las autoridades políticas nacionales, regionales y locales, por las organizaciones y asociaciones de la sociedad civil y por los propios ciudadanos.

Sin embargo, el sistema educativo asume un particular protagonismo en el desarrollo de este objetivo (el artículo 5º de la LOE, la última regulación del sistema educativo español, se consagra íntegramente al *aprendizaje a lo largo de la vida*); y, dentro del sistema educativo, aunque no de forma exclusiva, es el subsistema de FPR quien puede y debe promover mejor que nadie dicho desarrollo.

Algunas de las limitaciones del subsistema de FPR analizadas en este capítulo,

¹⁵ Véase Comisión Europea (2000): *Memorándum sobre el aprendizaje permanente*.

como obstáculos al desarrollo de la cohesión social, afectan también al desarrollo de la cultura del aprendizaje permanente. Pero, de todas ellas, probablemente es la considerada en este apartado —la insuficiente integración de los subsistemas de FP— la que más influye en su escaso desarrollo.

V. A MODO DE CONCLUSIÓN: PROPUESTAS DE MEJORA DEL SISTEMA ESPAÑOL DE FPR COMO INSTRUMENTO DE COHESIÓN SOCIAL

Con carácter general, puede y debe afirmarse que, dentro del conjunto del sistema español de formación profesional, el subsistema de FPR funciona *razonablemente*. Afirmación que no puede aplicarse ni extenderse al otro subsistema, el subsistema de Formación para el Empleo, que en términos de cobertura (véase cuadro 3) atiende a poco más del 5% de la población desempleada y a poco más del 10% de la población ocupada, y cuya oferta formativa, en términos de calidad, deja mucho que desear.

Y si el subsistema de FPR es un instrumento o mecanismo importantísimo para promover y procurar la cohesión social de sus beneficiarios, todavía es mucho más importante —y, con mayor razón, en la época de profunda crisis económico-laboral que se atraviesa en estos momentos— el subsistema de Formación para el Empleo (aunque sea sólo desde el punto de vista de sus respectivos potenciales beneficiarios: en el caso del subsistema de FPR, aproximadamente medio millón de jóvenes; en el caso del subsistema de Formación para el Empleo, más de veinte millones de trabajadores). Sin embargo, como se advirtió en la Introducción, el análisis de la cohesión social que procura este último subsistema de FP no es objeto de tratamiento en este capítulo (si bien algunas de las propuestas que se formulan en este último apartado le son también aplicables).

No obstante, que el subsistema de FPR «funcione razonablemente» no significa que no sea manifiestamente mejorable. Y que mejore el subsistema supondrá que también mejorará su función como mecanismo de cohesión social. A la luz

CUADRO 3. Formación profesional para el empleo

Datos 2007	Nº de beneficiarios
Formación de trabajadores desempleados	266.900
Formación de trabajadores ocupados	2.191.336
Formación en escuelas taller, casa de oficio y talleres de empleo	61.581
TOTALES	2.519.817

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia (www.mec.es).

de los análisis desarrollados a lo largo del capítulo, se enumeran a continuación algunas de las principales propuestas de mejora del subsistema de FPR desde la perspectiva de su contribución a la cohesión social.

Primera: ganar la batalla de la credibilidad

Debe reconocerse hoy día que la formación profesional no es un sistema que en España goce de prestigio y de credibilidad, que concite crecientes voluntades de apoyo y/o que suscite compromisos reales de los agentes sociales en su desarrollo. Y, aunque es cierto que en los últimos tres o cuatro lustros ha comenzado a emerger una cierta valoración social acerca del valor estratégico de la FP, en España todavía se está lejos de reconocer de forma generalizada el interés y la funcionalidad que debe desempeñar un buen sistema de formación profesional.

Y esta ausencia de reconocimiento de la FP forma parte del imaginario de la mayoría de la sociedad: por desgracia, todavía sigue estando presente en muchos ciudadanos, particularmente padres de familia, la creencia de que la formación profesional es el último recurso formativo al que hay que acudir, ya que es un itinerario formativo pensado para los torpes, para aquellos que no pueden acceder al Bachillerato o a la Universidad.

El escasísimo porcentaje del presupuesto que el conjunto de las empresas en

España dedican a la formación profesional; la generalizada opinión de que se trata de un asunto «público», que debe ser gestionado por los poderes públicos, sobre los que recae en último término la responsabilidad (por lo que participar o comprometerse con ello debe hacerse a cambio de alguna contrapartida); la creencia también generalizada de que los programas de formación profesional son básicamente ofertas del sistema educativo, que apenas tienen que ver con el mundo productivo; o, en el mejor de los casos, su consideración de programas que cumplen el papel de tener entretenidos durante unos meses a los desempleados que ya no pueden reinsertarse en el sistema educativo...; todos éstos no son sino síntomas evidentes de la escasa credibilidad que todavía manifiesta el sistema de formación profesional en España.

Y, como se decía del César, «no basta con serlo, hay que parecerlo». En efecto, no basta con disponer de un sistema de FP más o menos actualizado, sino que, como tal, la formación profesional debe ganar la batalla de su imagen social, debe convertirse en algo creíble, respetado y reconocido por todos.

Y ganar la batalla de la credibilidad supone, al menos, dos premisas: en primer lugar, «hacer bien» las cosas, esto es, acreditar que el sistema es eficaz y que alcanza los objetivos para los que ha sido diseñado. Y, en segundo lugar, pero simultáneamente, hay que convencer a los agentes sociales, en particular,

y a la sociedad, en general, del interés estratégico de un buen sistema de FP.

Por utilizar un término de la propia jerga de la FP, hay que desarrollar planes y campañas de *orientación profesional* que vayan modificando actitudes sociales sobre el significado de la FP y que vayan comprometiendo a los agentes sociales en su impulso y desarrollo, del que son necesariamente coprotagonistas, ya que el protagonismo de la FP no puede residir exclusivamente en los poderes públicos.

Segunda: desarrollar la cultura del aprendizaje permanente mediante la integración de los subsistemas de FP

Probablemente, uno de los retos más importantes que tiene planteado en estos momentos el sistema de formación profesional español consiste en convertirse en un *Sistema Integrado*. Si bien resultan difícilmente rebatibles las consideraciones teóricas que apoyan este objetivo (coordinación de las múltiples acciones formativas que se emprenden desde el conjunto del sistema, optimización de los recursos materiales y humanos empleados, mayor compromiso entre las instituciones formativas y los centros productivos, etc.), la realidad con frecuencia es tozuda y resistente y no siempre se desarrolla acorde con los argumentos de la lógica teórica.

Por lo demás, a la resistencia natural a la integración que manifiestan los apa-

ratos administrativos que han venido gestionando los subsistemas de FP (las administraciones educativa y laboral), debe añadirse la reserva no inconfesada que manifiestan los responsables de la gestión de la formación profesional en las Comunidades Autónomas, que temen que el avance hacia la integración esté ocultando una vuelta a la *centralización*.

Que nadie se oponga formal y explícitamente al proceso de integración de los subsistemas de FP no significa necesariamente que se esté avanzando en el mismo. Si no se produce un impulso institucional decisivo, que comprometa simultáneamente a los poderes políticos y a los agentes sociales, resultará difícil alcanzar este objetivo (cuyos principales contenidos fueron ya identificados en el anterior apartado IV.5).

Tercera: incrementar significativamente los Programas de Cualificación Profesional Inicial

En las páginas anteriores ha quedado suficientemente analizada la función decisiva que desempeñan este tipo de Programas (cuya calidad y oportunidad refrendan docentes, alumnado y familias) como preventivos del fracaso escolar y como filtros del acceso a la FPR, que ayudan a preservar las exigencias de calidad en los requisitos de acceso al sistema.

También más arriba se constató la clara insuficiencia de la actual oferta de este

tipo de PCPI, particularmente si se tiene en cuenta, como criterio de referencia, la estimación de la población juvenil que padece fracaso escolar (aproximadamente, entre el 25% y el 30%). A este respecto, debe señalarse que la actual oferta tiene una cobertura equivalente a poco más del 40% de las plazas que se precisarían para atender al colectivo en riesgo de fracaso escolar.

Por ello, debe producirse un incremento significativo en la oferta de plazas de este tipo de Programas de Cualificación Profesional Inicial.

Cuarta: mejorar el ajuste entre oferta y demanda de formación en la planificación de la oferta

Sin duda, ésta es una propuesta fácil de formular, pero difícil de llevar a la práctica, ya que la demanda de la oferta suele ser, por definición, mucho más dinámica que la respuesta de la oferta formativa, máxime cuando se trata de sistemas formativos cuyos recursos humanos son, en su gran mayoría, funcionarios estables.

No obstante, el subsistema de FPR debe hacer un esfuerzo para adquirir una mayor flexibilidad, dotando de una cierta polivalencia a su profesorado mediante programas de formación y actualización continua de sus conocimientos, implicando de forma efectiva a los agentes sociales en la toma de decisiones de la planificación de la oferta

y utilizando como instrumentos de esta última estudios actualizados de prospectiva sobre el previsible desarrollo económico productivo del entorno territorial, que proporcionen criterios sobre la futura demanda (creciente, estable y/o en declive) de cualificaciones profesionales.

Quinta: mejorar el sistema de información y orientación profesional

Además de contribuir a ganar la batalla de la credibilidad, informando a la sociedad de modo permanente acerca de la importancia y el interés estratégico de la Formación Profesional (ver anterior propuesta primera), la información y orientación profesional constituye un mecanismo de todo sistema de FP particularmente útil para aquellos individuos y colectivos desfavorecidos que están en riesgo de exclusión social.

Como prolongación de la orientación educativa general, debe apoyar y ayudar al individuo a identificar los itinerarios formativos más adecuados a sus aptitudes, así como proporcionarle información y formación sobre los itinerarios de inserción profesional y sobre la cultura y las normas que caracterizan al mundo productivo-laboral.

Dicha información y orientación resultará realmente eficaz cuando se realice desde una perspectiva *integrada*.

Sexta: mantener un apoyo presupuestario sostenido

Por último, aunque obviamente no la menos importante, esta propuesta alude a lo que constituye el oxígeno o combustible de cualquier programa social, en este caso, del sistema de FPR: el mantenimiento constante de un fuerte apoyo presupuestario.

El sistema de Formación Profesional no es sólo un modelo o unas ideas articuladas coherentemente; es también un conjunto de recursos que haga posible y efectivo su desarrollo. Las tareas fundamentales que le corresponde desarrollar a este sistema, algunas de las cuales han sido identificadas a lo largo de este capítulo, requieren no sólo un apoyo

presupuestario sostenido y no coyuntural, sino derivadamente creciente.

Y dicho apoyo debe ser equitativo, esto es, debe preservar la *equidad* en términos de dotación a los establecimientos formativos de recursos humanos y materiales equivalentes, de forma que no se produzcan discriminaciones en la calidad de las enseñanzas impartidas por unos y otros centros, que den lugar a desigualdades en la formación adquirida y, por tanto, en las condiciones y/u oportunidades de acceso al empleo. Una adecuada política presupuestaria debe corregir el más que frecuente hecho de que los centros formativos que acreditan menor calidad y peores condiciones sigan estando en las zonas socioeconómicamente más pobres.