

CUADERNOS 13

La Formación Profesional
ante el desempleo



Editado por CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN
En Madrid, 15 de octubre de 2014
publicaciones@circulocivicodeopinion.es
Impreso: Gráficas San Enrique (Madrid)
Depósito Legal: M-7615-2012
ISSN 2254-1837
Editado en España

CUADERNOS 13

La Formación Profesional
ante el desempleo

Octubre 2014



El CÍRCULO CÍVICO DE OPINION asume como propios únicamente los textos de los *Documentos* que, tras la correspondiente deliberación y aprobación, se publican con su firma.

Las opiniones contenidas en los *Informes* encargados por el CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN, y firmados por sus respectivos autores, son de la exclusiva responsabilidad de éstos.

ÍNDICE

Documento 13

LA FORMACIÓN PROFESIONAL ANTE EL DESEMPLEO 5

Informes

Situación actual de la Formación Profesional en España. 15
Apuntes para un breve diagnóstico y propuesta de una agenda prioritaria
Francisco A. Blas

Apuntes sobre la Formación Profesional en España 35
Julio Carabaña

Se es de donde se hace el Bachillerato... o no se es: 57
sobre la minusvalorización de la Formación Profesional y sus consecuencias
Mariano Fernández Enguita

La Formación Profesional en España desde la perspectiva 69
del empleo
Fco. Javier Mato Díaz

DOCUMENTO 13

LA FORMACIÓN PROFESIONAL ANTE EL DESEMPLEO

El **Círculo Cívico de Opinión** dedicó uno de sus primeros estudios al desempleo juvenil (CUADERNOS nº 2, Febrero, 2012). El desempleo en general, y el desempleo juvenil en particular es, en estos momentos, una de las preocupaciones más intensas de la sociedad española. No es necesario repetir unas cifras que aparecen repetidamente en los medios de comunicación y son de todos conocidas. Asimismo hay práctica coincidencia en que es urgente poner en marcha medidas que transformen nuestro sistema productivo y lo encaminen hacia formas más eficaces de creación de empleo. Pero se habla menos de las deficiencias de la formación. Es cierto que se observa con frecuencia que son los jóvenes con menor formación los que mayoritariamente engrosan las filas del paro juvenil, pero sin ir mucho más allá del lamento por no tener una población juvenil más dispuesta a prolongar su formación hacia los estudios superiores, y en especial los no universitarios, que son aquellos en los que más déficit tenemos si nos comparamos con los países de nuestro entorno.

Tal es la razón por lo que creemos conveniente insistir en la necesidad de analizar el desalentador fenómeno del desempleo también a la luz de la formación que se está ofreciendo a nuestros jóvenes. Educación e inserción laboral no son dos ámbitos que deban discurrir en paralelo, sino que están llamados a coordinarse con el fin de conseguir que la expedición de títulos formativos responda a las demandas del mercado laboral y que, a su vez, este coopere en la misma tarea formativa. El problema del desempleo es suficientemente grave como para que lo analicemos desde todas las perspectivas que puedan contribuir a solucionarlo. La perspectiva de la formación profesional es una de las más determinantes al respecto y, tal vez, en las que tenemos aún más deficiencias. Ante el paro juvenil, hay que reclamar más y mejor formación, un esfuerzo cuantitativo y, sobre todo, cualitativo, que resuelva en lo posible las debilidades de nuestro sistema de formación profesional.

A nadie se le oculta el gran avance del sistema educativo en España desde la instauración de la democracia y el estado de derecho. Gracias a la constitucionalización del derecho a la educación y a su desarrollo, primero, con la Ley General de Educación (LODE) y, luego, con la Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE), contamos con un sistema que garantiza la educación para todos hasta los dieciséis años y que ha visto aumentar en poco tiempo y progresivamente la demanda de educación postobligatoria. Pero una cosa es lograr un nivel de igualdad de oportunidades formalmente satisfactorio y otra es conseguir que ello se refleje fehacientemente en los resultados. Los informes PISA nos recuerdan reiteradamente que el nivel de fracaso escolar en España es demasiado elevado. Un fracaso que se evidencia en la salida prematura del sistema educativo de un número excesivo de jóvenes, en un acceso a los estudios superiores —universitarios y no universitarios— menor aún que el de otros países europeos y, lo que en estos momentos es más importante, en una dificultad añadida para encontrar empleo por parte de los titulados con menor cualificación. Así, a la urgencia de resolver el fracaso escolar, conviene añadir la necesidad de proponer reformas que mejoren el sistema y den respuesta a los problemas relativos a la relación entre la formación y el empleo.

Existe la percepción, no del todo fundada, de que la Formación Profesional (FP) es la pariente pobre, la asignatura pendiente del sistema educativo. Lo cierto es que, pese a que ha habido intentos importantes para desarrollarla, puede hacerse aún más para dotarla de mayor calidad y del prestigio que debería tener y tiene en otros países. La demanda de la Formación Profesional de grado superior (FP2) ha ido creciendo a lo largo del tiempo y ha alcanzado niveles aceptables; no tanto la de grado medio (FP1). Sin embargo, en términos generales, aún es dominante la impresión de que lo importante y decisivo es hacerse con una carrera universitaria. Lo cual es un despropósito si es cierto que los titulados de FP tienen menos dificultades para encontrar empleo que los universitarios. Para muchos, la FP es todavía una formación inferior, a la que acceden sólo los alumnos con menos capacidades. Las familias, y una parte del profesorado, han contribuido a generar esa idea. También lo ha hecho la ideología que rechaza por principio la diversificación temprana de los alumnos hacia estudios técnicos, con el argumento de que quiebra irremediablemente la igualdad de oportunidades. No han sido fáciles las reformas introducidas en las sucesivas leyes de educación a favor de dar más valor y relevancia a la FP o de tratar de potenciar el atractivo hacia ese tipo de formación. Durante mucho tiempo, el acceso a la educación se representó con la forma de una pirámide que ahora ha devenido en la de un reloj de arena, con una amplia base en el nivel mínimo obligatorio (ESO), una minoría en el nivel intermedio y un grupo mayor en el nivel superior.

Entendemos por Formación Profesional toda formación posterior a la obligatoria, al margen de la universitaria. Concretamente, la Formación Profesional Reglada consta de los Ciclos Formativos de Grado Medio, de los Ciclos Formativos de Grado Superior, así como de los programas llamados de Garantía Social. Al sistema de Formación Profesional Reglada, hay que añadir dos subsistemas, a saber, la Formación Profesional Ocupacional y la Formación Continua. En su conjunto, la



Formación Profesional corre a cargo de varias administraciones públicas, administraciones locales y cursos de formación organizados por empresas, academias y sindicatos. En 2002, la Ley Orgánica de las Cualificaciones y la Formación Profesional estableció el “Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales” con el propósito de ayudar a la convergencia de los distintos subsistemas, proponiendo un único catálogo de titulaciones. El Catálogo era absolutamente necesario, pero su desarrollo para conseguir una implantación de calidad y eficacia ha sido escaso. A fecha de hoy, los expertos se quejan de que el Catálogo tiene poco reconocimiento, hasta el punto de que no se utiliza en la negociación colectiva. En consecuencia, tampoco los trabajadores ponen especial interés en ver reconocidas y validadas sus competencias profesionales.

De las tres modalidades de FP mencionadas, nos ocuparemos principalmente de la Formación Profesional Reglada. Pero hay que atender también a la llamada Formación Ocupacional y propiciar las reformas pertinentes, sobre todo en una época de desempleo como la que vivimos y a partir de unos datos sobre los resultados de dicha formación claramente deplorables. Igualmente, es importante tratar de reconducir la Formación Continua si realmente nos tomamos en serio que hay que ir hacia una “sociedad del aprendizaje”, única forma de conseguir competitividad en medio de los continuos e imparables avances tecnológicos.

Causas de la insuficiencia de la FP

Como se ha apuntado anteriormente, los factores que influyen en una FP insuficiente, poco reconocida y escasamente apreciada, están relacionados tanto con las políticas educativas como con una percepción cultural generalizada que da más valor a los empleos de cuello blanco y a los estudios universitarios que a las aptitudes técnicas. La transformación cultural y económica habida en España en los últimos decenios, gracias a la cual muchos ciudadanos que apenas fueron a la escuela y que no pudieron ni imaginar su acceso a una formación superior hayan estado en condiciones de ofrecerles a sus hijos esa oportunidad, explica que el bachillerato sea el objetivo que todos los padres quieren para sus hijos. Esta cultura va cambiando y se ha corregido considerablemente, sobre todo en las comunidades del norte y del levante español. Pero aún conviene esforzarse en cambiar la percepción de que optar por la FP significa contentarse con unas titulaciones menos honrosas y, lo que es más grave, destinadas a los menos capacitados o a los que, de un modo u otro, han fracasado.

Por otra parte, las políticas educativas, que tanto se han empeñado en producir una ley de educación tras otra, no han sido muy certeras en encontrar medidas para impulsar la FP. La LOGSE, que posee la virtud indiscutible de haber extendido la educación obligatoria hasta los dieciséis años, sin embargo establece que es preciso estar graduado en ESO para acceder a la FP1. Con ello, el fracaso en la ESO se hace irreversible, al ofrecérsele a los alumnos que no consiguen la titulación una única posibilidad: los cursos de Garantía Social, no del todo logrados, ya que, según los datos disponibles sólo un 30 por ciento de los alumnos que no consiguen el título de la ESO prosiguen con los programas de Garantía Social. La otra opción para evitar el fracaso,

que sería conducir a los alumnos, en la misma ESO, hacia cursos de FP (los llamados "itinerarios"), ha sido vista siempre como la concesión a una "doble vía" de formación, entendida como una renuncia explícita a la igualdad de oportunidades. Un camino, además, que no contribuye a enaltecer la FP, sino a marcarla como receptora del fracaso escolar. De ahí que la LOGSE tomara como uno de sus principios básicos la exigencia de la misma formación para acceder a todos los ciclos, fueran de FP o de Bachillerato. Un requisito que, como acaba de señalarse, acaba condenando a los fracasados a la situación de excluidos del sistema.

La Ley Orgánica de Educación, de 2006 (LOE), optó, sin embargo, por empezar a introducir los "itinerarios" formativos ya en la ESO. Muchos vieron esa tímida reforma no como la iniciación a una carrera profesional, sino como un modo torpe de solventar el déficit educativo de los alumnos menos aventajados. Por su parte, la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa, de 2013 (LOMCE), ha ido algo más allá en el intento de corregir lo que bien puede calificarse como "efecto Mateo" (el sistema educativo aprovecha a quienes van mejor y perjudica a quienes se quedan rezagados), dando mayor relieve a los itinerarios hacia la FP, en medio de una polémica que no ha hecho posible discutir ninguno de sus contenidos con tranquilidad. El problema no está resuelto. Habría que plantearse seriamente cuál puede ser la mejor forma de combatir el fracaso escolar. ¿Hay que ver su causa en un sistema demasiado igualitario y rígido para la diversidad intelectual y cultural de alumnos que acceden a la educación obligatoria? ¿Es mejor diferenciar a los alumnos que fracasan y derivarlos hacia unos estudios más adaptados a sus afinidades o, por el contrario, lo que se debe hacer es intentar mejorar la ESO para que nadie fracase? Los centros de FP constatan que los alumnos de FP1 suelen ser "rebotados" de la ESO, alumnos a los que no se ha conseguido atraer hacia ningún tipo de formación por culpa de una enseñanza demasiado teórica (que incluye a las asignaturas del área tecnológica). Están cansados de repetir cursos y esa es la única motivación que les lleva a intentar una formación más técnica, que ellos mismos perciben como propia de los fracasados y no como una alternativa ilusionante. A la hora de intentar dar más prestigio a la FP, habría que valorar también cómo se les presenta esa opción a los alumnos de ESO para que se sientan atraídos hacia ella.

En este sentido, la función y la calidad de la orientación profesional son cruciales. Los estudiantes deben disponer, desde etapas educativas tempranas, de instrumentos y acciones que les permitan conocer y valorar mejor sus propias capacidades; también acceder a informaciones adecuadas sobre las necesidades del mercado laboral.

Además de los fallos en políticas educativas destinadas a facilitar e impulsar el acceso a la FP, hay que poner de manifiesto las deficiencias de calidad del sistema, relativas, por ejemplo, a una oferta que atiende poco a la formación de técnicos para la industria y se preocupa más de cubrir el sector terciario, que es una formación más sencilla y, sobre todo, más barata. Somos un país de desarrollo industrial modesto, que no consigue superar esa condición. Por otra parte, no deja de ser preocupante que persista en la FP una notable desigualdad entre hombres y mujeres, las cuales acceden poco a la formación industrial o tecnológica, para concentrarse en la administración y servicios sanitarios. También habría que considerar hasta qué punto



la formación del profesorado es la adecuada para el tipo de titulaciones que analizamos y si se tienen en consideración ayudas a los alumnos que opten por ellas, paralelas a las que obtienen los alumnos que optan por la formación universitaria.

De lo que no hay duda es de la necesidad de seguir potenciando de forma más efectiva la FP2 y la FP1, aun cuando sea en detrimento del bachillerato y la Universidad. No es bueno que un porcentaje elevado de jóvenes no opten por enseñanzas post-obligatorias. No lo es cuando todas las estadísticas demuestran que las oportunidades de empleo para los más cualificados son notablemente superiores que las accesibles a los que tienen una baja cualificación.

En esa incapacidad para solventar las insuficiencias de la FP, se constata que los cambios necesarios se emprenden con timidez y escasa convicción. Habría que conseguir frenar la tendencia que hace que las tasas de escolarización lleven una dinámica inversa a la del ciclo económico: suben cuando hay crisis y disminuyen cuando hay bonanza. Es un dato que pone de manifiesto el poco aprecio de los jóvenes por las ventajas de la formación. La tremenda desocupación propiciada por la crisis, y las dificultades para revertirla, no harán sino potenciar esa tendencia si no se establecen medidas potentes para corregirla.

La FP y el desempleo juvenil

El muy alto desempleo causado por la crisis económica tiene características específicas en España, donde la economía parece sufrir una incapacidad endémica para emplear a una parte considerable de la población activa y, muy en especial, de la juvenil. Varios factores contribuyen a agravar la situación, como la escasez creciente de contratos indefinidos, la temporalidad en el trabajo y la inevitable rotación de un empleo a otro para muchos empleados. La dificultad para encontrar el primer empleo hace que quienes más se han visto afectados por la crisis sean los menores de 25 años, cuya tasa de paro supera el 40 por ciento, el doble de la media europea.

Entre las disfunciones que afectan a la inserción de los jóvenes en el mercado laboral, hay que subrayar especialmente las siguientes: a) un abandono escolar muy alto, el mayor de la Unión Europea, después de Malta y Portugal; b) el subempleo o la sobreeducación, que hace que muchos jóvenes estén trabajando, desde el primer empleo, no en puestos que no son los que quisieran, sino claramente por debajo de la cualificación obtenida; c) las dificultades para coordinar con fluidez la relación de los centros de formación con las empresas. A paliar esta última dificultad va dirigida la "formación dual" que, como se verá a continuación, es una iniciativa incipiente, pero prometedora si se desarrolla adecuadamente.

Aunque se observa un reciente crecimiento del alumnado de FP, los titulados de FP en España son todavía pocos, en comparación con el resto de la UE: un 23,5 por ciento frente a un 46,8 por ciento. Los expertos consideran que ese porcentaje debería doblarse si queremos satisfacer adecuadamente, sin necesidad de importarlos, la futura demanda de técnicos y si queremos abrir una vía efectiva de empleo juvenil.

En la actualidad, con datos referidos a 2013, hay en España cinco millones de personas entre la población activa con titulación de FP, de grado medio y superior, a partes casi iguales. La mayoría de dichos técnicos se centra en los módulos de administración, sanidad, automoción y electrónica. Recientemente, se observa un notable aumento en los servicios socioculturales a la comunidad. En conjunto, los estudios se concentran en exceso en pocas especialidades. Y siguen reflejando una desigualdad aún notable entre hombres y mujeres.

La formación dual

La “formación dual” consiste en una de las vías más esperanzadoras para dar un empuje a la FP y hacerla más eficiente. Si bien el modelo por antonomasia es el germánico (Alemania, Austria y Suiza), cada país desarrolla la formación combinada con la empresa adaptándola a las características ocupacionales de su territorio. Lo que no significa que algunas grandes empresas españolas no estén llevando a cabo una formación dual similar a la alemana, con el ánimo no sólo de formar a los alumnos en la empresa, sino facilitarles luego la inserción laboral en ella misma o en empresas afines. El objetivo no es únicamente lograr una formación teórica y práctica más operativa, sino dejar abierta la posibilidad de seguir ampliando la formación superior tras un tiempo de trabajo. De esta forma, no sólo se consigue impulsar la formación profesional escolar, sino que se la hace converger con la formación continua que parece imprescindible en la sociedad del futuro.

Es cierto que la puesta en marcha de una formación dual, en la empresa y en los centros educativos, es una buena noticia, pero no fácil de ejecutar. La LOGSE ya preveía prácticas en las empresas, que nunca tuvieron una realización clara y contrastada con evaluaciones efectivas. La formación dual va más allá de la realización de unas horas de prácticas, ya que persigue una integración del alumno en la empresa durante uno o más cursos. Con ella, los alumnos consiguen añadir, a la titulación, un tiempo de experiencia que luego será valorado por las empresas que podrán emplearlos. No es un modelo de formación para todos los alumnos, sino para aquellos que demuestren voluntad real de continuidad en los estudios y compromiso con el trabajo. Por tal razón, la buena coordinación entre centros formativos y empresas es fundamental.

Aunque el tiempo de implantación de esta modalidad formativa es aún muy breve en España, la impresión general es que tanto los centros de formación como las empresas la ven como una oportunidad, si bien insisten en la importancia de hacerlo bien y no incurrir en inercias que acaben desmotivando a unos y otros. La burocracia y las dificultades económicas son los dos escollos que teme el empresario. Las modalidades de contratos son muchas y complejas, por lo que se requiere una buena disponibilidad de los centros de formación para facilitar unos trámites que el empresario rehúye. Por otro lado, un alumno en formación es caro si, además de un salario, hay que darle de alta en la seguridad social. Ambas cosas, modalidades de salarios y seguridad social, deberían adaptarse a ese tipo de formación, para lo cual es imprescindible que las distintas administraciones implicadas trabajen y se organicen conjuntamente. Si estos problemas no se resuelven, existe el peligro de que el



modelo decaiga y no cumpla los objetivos previstos. No hay que obviar, por otra parte, el peligro de perversión del modelo, fácilmente utilizable para contratar empleados baratos. Para evitarlo, además de las medidas de control pertinentes, es importante que la coordinación y la vigilancia de los centros formativos sean efectivas.

Por todo ello, no solo es necesario el buen entendimiento entre administraciones, centros formativos y empresas. La iniciativa y el compromiso de las empresas con estos programas es crucial, ya que la detección de sus necesidades futuras de personal, la participación en la selección de los estudiantes y la contribución a su financiación se han identificado como condiciones de éxito de la formación dual.

Por otra parte, al estar dominado el tejido empresarial español por pymes y micropymes, en muchos contextos locales falta masa crítica para el establecimiento de estos programas. Hay algunas vías para superar esa limitación, como puede ser el que las grandes empresas se comprometan a extender y acompañar la formación dual en su cadena de valor, sus proveedores y clientes, o las alianzas entre micropymes para compartir aprendices.

La formación ocupacional y la formación continua

La llamada Formación Ocupacional es hoy la formación de desempleados, una formación muy deficiente, cuya cobertura es mínima (sólo un 10 por ciento de los parados menores de 45 años) por la poca agilidad que muestran las oficinas de empleo en ajustarse a la demanda y por la poca o nula planificación que pone de manifiesto el sistema de formar a los desempleados.

Las evidencias sobre los resultados de programas de formación a desempleados son bastante limitadas. Los contados análisis disponibles muestran que la formación produce efectos positivos sobre la probabilidad de acceder al empleo por parte de los parados, aunque la magnitud de esos efectos es reducida. Sería necesario que las administraciones públicas impulsaran de forma decidida una evaluación sistemática del impacto de la formación que permita obtener información útil para mejorar la planificación de las políticas formativas, así como la calidad de los cursos.

Por otra parte, dadas las carencias formativas de un segmento importante de la población desempleada —y, especialmente las necesidades de las cohortes que abandonaron prematuramente el sistema educativo durante la última etapa de crecimiento del empleo—, sería conveniente configurar la formación para desempleados en torno a un sistema coherente de credenciales formativas. Los certificados de profesionalidad podrían ser mejor aprovechados para esta función. La posibilidad de moverse en trayectorias formativas ordenadas a lo largo de los tres niveles de profesionalidad existentes, así como entre estos y la enseñanza reglada, debería ser aprovechada por la política de formación a desempleados. Una planificación más ordenada en torno a trayectorias de profesionalidad, unida a una evaluación sistemática, permitiría mejorar la seriedad, la calidad y el rendimiento de estas políticas de formación.

Si la Formación Ocupacional requiere reformas sustanciales, algo parecido ocurre con la Formación Continua que, esta sí, gestiona un importante volumen de recursos económicos, con un rendimiento difícil de calificar, por decirlo de una forma no beligerante, dadas las frecuentes prácticas corruptas derivadas de la gestión irregular de esos recursos. En España, y quizá en el mundo, existe poca cultura del aprendizaje permanente. No obstante, ese es uno de los objetivos de futuro de la UE, desde la conciencia de que hay que evolucionar hacia la ya mencionada “sociedad del aprendizaje”. Para conseguirlo, es necesario tomarse en serio el valor de la formación continua, sometiéndola a una gestión transparente y eficaz y consiguiendo que los cursos tengan un reconocimiento y evaluación oficial que motive la demanda y los haga profesionalmente rentables. Mucha de la formación continua tiene lugar en las propias empresas, y está demostrado que, cuando estas asumen algún coste de la formación, los resultados mejoran, aunque también sería necesario introducir incentivos económicos y fiscales que la favorezcan.

En definitiva, se echa de menos una organización y programación eficiente de ambos sistemas: formación ocupacional y continua. Una de las reformas posibles, y seguramente con buenos resultados, sería profundizar en la integración de los dos tipos de formación en uno solo, que diseñara qué objetivos hay que perseguir de acuerdo con las necesidades del mercado laboral y con los resultados de evaluaciones sistemáticas, que articulara las medidas formativas en torno a credenciales profesionales, con perspectiva de futuro, y que coordinara las políticas que proceden de las distintas administraciones.

Recomendaciones

La iniciativa del **Círculo Cívico de Opinión** de demandar la potenciación de la Formación Profesional, en todas sus modalidades, se justifica por dos realidades indiscutibles. En primer lugar, en España hay un abandono escolar y una reticencia a pasar a los estudios post-obligatorios que nos sitúan a la cola de los países europeos. En segundo lugar, la formación técnica se ha mostrado eficaz para la inserción de las personas en el mercado laboral, algo de máxima importancia en la actual situación de paro juvenil.

El país necesita una gran llamada hacia la profesionalización. Extender y mejorar la formación profesional es más que urgente. El país no se puede permitir tener a uno de cada cinco jóvenes sin formación profesional. En cierto sentido, ya no hay empleos no cualificados, todos los empleos requieren unas capacidades profesionales iniciales y unas actitudes “de profesional”. Aunque suene algo retórico, se podría decir que España necesita dejar de ser un “país de chapuzas” y convertirse en un “país de profesionales”.

Del análisis realizado se deduce que las medidas más urgentes y necesarias deben atender tanto a la **extensión** como a la **calidad** de la FP en todas sus versiones, con el propósito, nada fácil, de que una mejora de la formación ofrecida no vaya en detrimento del acceso al sistema por parte de los alumnos. He aquí las que el Círculo Cívico de Opinión propone:



1. En el capítulo de la **extensión**:

- a) Corregir las políticas de oferta, para adaptar la formación a las necesidades del mercado laboral con amplitud de miras, sin ceder a la tentación de favorecer a políticos y empresarios locales, en lugar de atender a la optimización del futuro de los individuos.
- b) Adaptar los niveles y las especialidades a las diversas capacidades de los alumnos, de forma que no quede nadie excluido de la formación.
- c) Mejorar el atractivo de la educación post-obligatoria con todos los instrumentos disponibles (campañas informativas en las que participen personas con carreras muy destacadas que empezaron por la FP, becas, inversiones en los centros, mejora de la orientación profesional, motivación de los alumnos, etc.), contribuyendo así a presentarla como opción inteligente y equivalente al resto de los estudios superiores.
- d) No cejar en el empeño de reducir el abandono escolar prematuro y revisar la recuperación de los alumnos que no consiguen el grado de ESO, en la línea ya iniciada por la LOCE y la LOMCE.
- e) Extender cuanto sea posible los programas de formación dual, con un protagonismo más activo de las empresas y con fórmulas que permitan superar las limitaciones de un tejido productivo en el que predominan las micropymes.

2. En el capítulo de la **calidad** de la FP:

- a) Institucionalizar y regular adecuadamente la interrelación entre la formación escolar y la formación en la empresa, considerando las distintas modalidades de formación dual de acuerdo con las peculiaridades de cada territorio.
- b) Evaluar periódicamente los resultados de las medidas y los instrumentos adoptados, de forma que se puedan ir corrigiendo y reformando las deficiencias y las perversiones.
- c) Mejorar los sistemas de acceso, condiciones de trabajo y carrera de los profesores, para conseguir hacerlos profesionalmente más atractivos y más flexibles en la definición de la carrera profesional.
- d) Reformar los subsistemas de Formación Ocupacional y Formación Continua de acuerdo con las necesidades laborales y de fomento de la competitividad. Profundizar en las medidas de integración de la formación ocupacional y continua en un solo sistema que diseñe los objetivos que hay que perseguir de acuerdo con las necesidades del mercado laboral y con los resultados de evaluaciones sistemáticas, que articule las medidas formativas en torno a credenciales profesionales y que coordine las políticas que proceden de las distintas administraciones.



INFORMES

Informes preparados para el Círculo Cívico de Opinión.





SITUACIÓN ACTUAL DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN ESPAÑA

Apuntes para un breve diagnóstico y propuesta de una agenda prioritaria

Francisco A. Blas

Profesor Titular de la Universidad Complutense de Madrid

Director General de FP del MEC (1990-95)

1. La función de la Formación Profesional

Durante las últimas décadas, los responsables en cada país de lo que hoy se conoce como política de cualificaciones y de formación profesional, así como los expertos en estos temas y de modo recurrente los medios de comunicación, han venido planteándose cuestiones muy similares respecto de las relaciones entre la formación y el empleo: ¿cómo aproximar más y mejor la formación a los requerimientos del empleo? ¿cómo acercar más la escuela al trabajo? ¿cómo la formación puede mejorar la empleabilidad de quienes se benefician de ella? ¿cómo pueden los sistemas de formación extender la cultura de la formación permanente entre la población activa, a fin de procurar una actualización continua de su cualificación?...

Ordinariamente, en épocas de crisis y mayores niveles de desempleo, el énfasis de los retos planteados por estas cuestiones se ha puesto en si los sistemas formativos pueden procurar cualificaciones básicas que mejoren las oportunidades de inserción profesional de las poblaciones objetivamente más débiles y más castigadas por el desempleo; en épocas de bonanza económica, el énfasis se ha puesto en si los sistemas formativos pueden procurar la actualización y mejora de la cualificación de la población activa, en orden a que pueda responder mejor al rápido desarrollo tecnológico de los procesos productivos y, como consecuencia de ello, sea más productiva y competitiva.

En efecto, tras la recuperación económica de la postguerra, cuando empezaron a ser significativos los ciclos de recesión y desempleo y, sobre todo, cuando se inició la aceleración del desarrollo tecnológico asociado a los procesos productivos, estas preguntas y preocupaciones surgieron recurrente y reiteradamente en las reflexiones de los poderes públicos, de los agentes sociales y de los medios de comunicación. Y cada país ha intentado, a partir de sus recursos, de sus posibilidades y de sus estrategias específicas, dar respuesta a estos problemas, ordinariamente a través de la Formación Profesional (FP) y de sus periódicas reformas e intentos de mejora.

En nuestro país, la Formación Profesional es una realidad compleja y diversa, articulada a través de variadas instituciones que realizan diversas ofertas de programas formativos dirigidas a diferentes públicos o potenciales beneficiarios. Para su implementación dispone de importan-

tes recursos económicos –aunque, con toda seguridad, todavía insuficientes?, tanto públicos (procedentes de las administraciones públicas y de la Unión Europea), como privados.

Así, mediante recursos públicos,

- las administraciones educativas, así como instituciones o empresas privadas concertadas, ofertan Formación Profesional Reglada a la población escolar (subsistema de FPR);
- las administraciones laborales ofertan formación profesional destinada a los desempleados con particular atención a los colectivos sociales más desfavorecidos (antigua Formación Profesional Ocupacional, hoy integrada en el subsistema de Formación para el Empleo)¹;
- la Fundación Tripartita de Formación para el Empleo (constituida por la administración laboral y las principales organizaciones empresariales y sindicales) promueve acciones formativas y de acompañamiento a la formación para la población activa ocupada (antigua Formación Continua, hoy integrada también en el subsistema de Formación para el Empleo)²; estas acciones son gestionadas en unos casos por las propias empresas, en otros por las organizaciones empresariales y sindicales, y en otros por agentes de formación privados;
- numerosas administraciones locales realizan también ofertas de programas formativos a diversos colectivos;
- en fin, diferentes administraciones públicas específicas (como los Ministerios de Industria, Agricultura, Sanidad, Defensa, etc.), tanto desde el ámbito central como, en su caso, desde el autonómico, también ofertan programas formativos que procuran atender las necesidades de formación de los colectivos con los que están específicamente relacionadas.

Por su parte, mediante recursos privados,

- cada vez es mayor el número de empresas que ofertan y/o financian por su cuenta formación específica para sus trabajadores,
- mientras que numerosas instituciones y agentes de formación privados (centros educativos, institutos de formación, academias, etc.), a través de la impartición de programas de formación profesional reglada y/o de formación para el empleo (estos últimos ordinariamente subvencionados por recursos públicos), son también piezas importantes de este complejo puzzle de ofertas de FP.

Habiendo sido la Formación Profesional la respuesta tradicional a los retos y problemas planteados en la relación formación/empleo, la percepción de su insuficiente calidad —tanto en términos de eficacia como de eficiencia— y de su acusada desarticulación han estado detrás, en la práctica totalidad de los casos, de los sucesivos proyectos de reforma de la

1 Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo.

2 Ibid.



misma que, con mayor o menor alcance y éxito, se han venido produciendo en nuestro país durante las últimas tres décadas.

Efectivamente, en nuestro país existe un enorme volumen de ofertas de FP y un no menos importante volumen de recursos consagrados a ellas. Ahora bien, no siempre dichas ofertas resultan útiles o eficaces (esto es, no siempre consiguen el objetivo pretendido de procurar una eficaz cualificación de sus beneficiarios), ni siempre, por tanto, los recursos humanos, tecnológicos y económicos que las soportan se están utilizando correctamente. Ello permite comprender, en cierto sentido, el planteamiento de las sucesivas reformas de la FP, las cuales, en definitiva, vienen a expresar que la función de la FP en España no siempre ha resultado lo satisfactoria que cabía desear.

En fin, como puede suponerse, la FP actual en España está pendiente de completar el desarrollo de la última de sus reformas, tal y como a continuación se describe.

2. El Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales, una nueva respuesta a los retos asociados a las relaciones entre formación y empleo

Para dar una solución estructural a ambos problemas —el de la calidad de la FP y el de su adecuada articulación— la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y la Formación Profesional³ estableció el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional (SNCFP). ¿Y qué es un SNCFP o, como también se le conoce, un Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales (SNCP)?

Como breve apunte histórico, debe señalarse que el embrión de lo que más tarde fue denominado por algunos países Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales surgió a través de la publicación del emblemático documento *A New Training Initiative: Agenda for Action*, elaborado en 1981 por la Manpower Services Commission del Departamento de Trabajo del Reino Unido⁴.

Este documento desarrolló una reflexión similar a la que venían realizando los responsables públicos de otros países para intentar dar una respuesta eficaz a los problemas aludidos sobre la relación entre formación y empleo. Pero la principal originalidad de la estrategia promovida por el Reino Unido consistió en poner orden en el disperso y entonces confuso mundo de las cualificaciones profesionales, antes de intentar mejorar y reformar los sistemas formativos, que era la respuesta o estrategia tradicionalmente propuesta, procurando definirlos de un modo claro y simple, y como expresión fiel de los requerimientos de la producción y el empleo. Y, para definir las cualificaciones profesionales en estos términos, el Departamento británico de Trabajo adoptó el concepto de *competencia*. Formulado y desarrollado en los años setenta por psicólogos sociales y del trabajo, este concepto desplazó el interés por las *tareas* (tradicionales señas de identidad de las ocupaciones) al interés por los *resultados esperados* (que es lo que caracteriza a las competencias).

3 BOE de 20 de junio de 2002.

4 Manpower Services Commission: *A New Training Initiative: Agenda for Action*, Stationary Office Books, London, diciembre 1981.

De esta forma, nacieron las NVQs⁵ (cualificaciones profesionales nacionales), concebidas como estructuras competenciales muy sencillas, consistentes en un conjunto o agregado de estándares de competencia. Las NVQs fueron (y son) elaboradas y propuestas por expertos ocupacionales de los diferentes sectores productivos, configurándose, como resultado de ello, un repertorio o Catálogo de Cualificaciones Profesionales con valor nacional.

La definición y caracterización de las cualificaciones profesionales a través de este modelo de competencia ocupacional condujo inevitablemente a una nueva concepción de la formación profesional, que empezó a dejar de ser una formación *basada en el conocimiento* para convertirse en una formación *basada en la competencia*⁶. De acuerdo con este nuevo enfoque de la formación, la competencia se convierte no solo en el objetivo específico de la formación, sino también en el referente necesario a partir del cual poder identificar y elaborar los contenidos formativos de un programa de formación profesional.

Por lo demás, quienes promovieron el desarrollo de este modelo de cualificaciones profesionales advirtieron también que la formación no era el único instrumento de su adquisición, ni siquiera una garantía segura de ella. Más aún, eran conscientes de que muchos trabajadores adquieren con toda probabilidad competencias (cualificaciones) profesionales mediante otro tipo de aprendizajes y, sobre todo, mediante su experiencia laboral. Como consecuencia de ello, y para estimular el progreso en la actualización y mejora de la cualificación de la población activa, se estableció una vía o procedimiento para que los trabajadores pudieran ver evaluadas y validadas las competencias adquiridas a través de su experiencia laboral y mediante otro tipo aprendizajes (a los que se les suele denominar no formales e informales).

En fin, quienes han trabajado en el desarrollo de esta estrategia suelen incluir también, como cuarto pilar o soporte del constructo SNCP —junto al catálogo de cualificaciones profesionales, su formación asociada y los procedimientos de validación de la competencia—, el Sistema de Información y Orientación laboral y profesional.

En efecto, conocer qué es y para qué sirve un SNCP, transitar por él para intentar actualizar y/o mejorar la propia cualificación, saber cuáles son y dónde se llevan a cabo sus ofertas específicas, etc. requiere disponer de una información permanente y actualizada y, sobre todo, de una orientación eficaz de la que puedan beneficiarse todos sus potenciales usuarios. En definitiva, un buen SNCP necesita disponer de un potente sistema, con recursos suficientes, de información y orientación profesional y laboral accesible a la población activa y a la población escolar.

Inspirado en el modelo británico, el SNCP español pretende articular, en un sistema integrado y coherente, el conjunto de las ofertas de FP que se realizan en nuestro país, mejorando la calidad de su eficacia (que procuren efectivamente la cualificación profesional de sus beneficiarios) y la calidad de su eficiencia (que los recursos destinados a ellas resulten realmente útiles y rentables).

5 Ver www.nvq.org.uk

6 Ver BLAS, F.A.. (2007): *Competencias profesionales en la Formación Profesional*, Madrid, Alianza Editorial, Capítulo 3: "La Formación Profesional basada en la competencia".



Para lograrlo, el desarrollo del SNCP implica

- elaborar un Catálogo —actualizado permanentemente— de Cualificaciones Profesionales que defina con claridad los objetivos específicos de cualificación (expresados en *unidades de competencia*) que se requieren en los diferentes sectores productivos y el empleo,
- y de su formación asociada, que asimismo defina con claridad los contenidos formativos que deben constituir las diferentes ofertas o programas formativos que procuren la adquisición de las correspondientes unidades de competencia;
- establecer un procedimiento de reconocimiento y evaluación de la competencia adquirida mediante la experiencia laboral y/u otros aprendizajes que motive a la población activa a realizar actividades de formación continua para, así, conseguir mejorar su cualificación y adquirir condiciones para su promoción profesional y laboral;
- integrar los diferentes subsistemas de formación profesional, para optimizar el rendimiento de los recursos formativos existentes y, a través de su mutua relación, mejorar la calidad de los métodos y procedimientos formativos;
- y establecer un sistema integrado de información y orientación profesional, que facilite el conocimiento del SNCP al conjunto de la población activa —y de la población escolar— y guíe el desarrollo de su aprendizaje permanente y de su carrera profesional.

En definitiva, desde la aprobación de la Ley 5/2002, la Formación Profesional ha dejado de ser la respuesta tradicional y única a los problemas y retos generados por la relación entre formación y empleo para convertirse —al ser un componente del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales— en solo parte de una respuesta más compleja y más completa. Por decirlo con otras palabras, la función que venía desarrollando hasta ahora en nuestro país la Formación Profesional ha sido asumida por el SNCP, que la integra como uno de sus componentes básicos, pero no el único. Por tanto, mejorar la Formación Profesional del país requiere o supone, básicamente, desarrollar su Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales.

Ciertamente, un SNCP constituye una respuesta más compleja y más completa, *en primer lugar*, porque contribuye a mejorar las relaciones entre empleo y formación, es decir, a *aproximar la formación al empleo*. Y ello se logra al establecer, a través del Catálogo de Cualificaciones Profesionales (componente clave del SNCP), un conjunto de objetivos precisos —expresados en términos de unidades de competencia— para adquirir/mejorar la propia cualificación. Estos objetivos constituyen, al mismo tiempo, los objetivos de los programas formativos y el referente a partir del cual deben elaborarse los contenidos formativos de estos programas. Como consecuencia de ello, al procurar la adquisición de las competencias profesionales demandadas desde los sectores productivos, relacionando directamente formación y requerimientos del empleo, cabe suponer que tales programas formativos *mejoren sustantivamente su calidad y su eficacia*.

Pero, más aún, al estrechar la relación entre empleo y formación, y al promover para los programas formativos la adopción del enfoque de la *formación basada en las competencias*, las cuales son definidas y establecidas en un único Catálogo Nacional de Cualificaciones



Profesionales, el SNCP favorece también la convergencia e *integración de los subsistemas de formación profesional (el de FPR y el de Formación para el Empleo)*.

Avanzar hacia esta integración permitirá eliminar la contradicción consistente en ofertar itinerarios o programas formativos significativamente diferentes (al ser diseñados por distintos subsistemas de formación) para la obtención de una misma cualificación. Además, procurará la optimización de los recursos existentes: los recursos humanos y didácticos, así como las instalaciones y equipamientos, podrán aprovecharse de modo más eficiente cuando los subsistemas de formación profesional alcancen su integración o, si se prefiere, su eficiente coordinación.

En segundo lugar, un SNCP es una respuesta más completa y más compleja porque pretende que la población activa aspire a mejorar su cualificación y a desarrollar una carrera profesional, induciendo la realización de acciones formativas y la *cultura de la formación permanente*. Y ello procura conseguirlo mediante el desarrollo de procesos de validación de la competencia que realmente posee un trabajador (gracias a los aprendizajes adquiridos y, particularmente, a su experiencia laboral), que le permiten conocer cuál es su cualificación profesional real y mediante qué itinerario formativo puede incrementarla.

A ello habría que añadir que, junto al reconocimiento nacional de la competencia o cualificación que realmente posee una persona, la existencia de un único Catálogo de Cualificaciones facilita el establecimiento de *reconocimientos o correspondencias de cualificaciones entre varios países*, facilitando la movilidad laboral internacional de los trabajadores.

En tercer lugar, un SNCP es asimismo una respuesta más completa y más compleja porque —gracias también a disponer de un único Catálogo de Cualificaciones Profesionales en el que se establecen con cierta precisión las competencias demandadas por los diversos sectores productivos y el empleo— contribuye a mejorar la *transparencia del mercado de trabajo*, facilitando a empleadores y trabajadores la identificación de las necesidades de oferta y demanda de empleos. Al mismo tiempo, esta transparencia facilita que los poderes públicos desarrollen *políticas de cualificación*, a través de las cuales puedan establecer los objetivos de cualificación que se han de conseguir en un plazo determinado.

En cuarto lugar, un SNCP es una respuesta más completa y más compleja porque constituye asimismo un valioso instrumento para dinamizar el *diálogo social* con y entre los agentes sociales (empresarios y sindicatos). En efecto, por un lado puede —y debe— servir como instrumento de referencia en la negociación colectiva para el establecimiento de categorías y/o niveles profesionales. Y, por otro lado, al requerir la participación —en calidad de expertos— de empleadores y trabajadores en la construcción del SNCP (elaboración del Catálogo de Cualificaciones y de su formación asociada, participación en los procesos de validación de la competencia, colaboración en el establecimiento de un sistema integrado de información y orientación profesional, etc.), promueve también su implicación y su corresponsabilidad en el desarrollo de las políticas de cualificaciones y formación profesional.

En fin, por no ser más exhaustivo, habría que señalar *finalmente* que un SNCP es una respuesta más compleja y más completa porque proporciona, asimismo, una base conceptual sólida para el desarrollo de *estudios e investigaciones relacionadas con la evolución de las cua-*



lificaciones y con su prospectiva, procurando así una información decisiva para el desarrollo, por parte de los poderes públicos, de políticas activas de empleo.

En definitiva, aparte de facilitar a los poderes públicos el desarrollo de políticas activas de empleo y el establecimiento de políticas de cualificaciones y de ser un instrumento que favorece el diálogo social, un SNCP constituye un instrumento indiscutible para procurar la mejora de la formación permanente y de la cualificación profesional de la población activa y, como consecuencia de ello, la mejora de su promoción profesional y salarial, de su empleabilidad y, en fin, de su productividad y competitividad.

3. El desarrollo actual del SNCP español

Sin embargo, a pesar de que han transcurrido prácticamente doce años desde su aprobación, el SNCP español sigue sin haber sido suficientemente desarrollado y está aun lejos de conseguir los objetivos para los que fue creado y que han sido descritos en el apartado anterior.

Por resumir, el único componente del SNCP que ha merecido un desarrollo suficiente ha sido la elaboración del Catálogo de Cualificaciones Profesionales, incluida la de su formación asociada, tareas que están asignadas al Instituto Nacional de Cualificaciones (INCUAL)⁷. Ciertamente, ya hay un número importante de Cualificaciones Profesionales (CPs) que fueron elaboradas y aprobadas hace más de cinco años y que, por tanto, precisan actualización, ya que el Catálogo debe, obviamente, estar sometido a un proceso de actualización permanente. Y, por otro lado, parece aconsejable que el actual formato de la formación asociada a las CPs (estructurada a través de Módulos formativos que se corresponden a Unidades de Competencia) se flexibilice, ya que con frecuencia la duración de estos Módulos resulta excesiva para el tiempo efectivo del que dispone la población activa para cursar formación. Pero, en todo caso, el Catálogo está ya constituido al día de hoy por 664 CPs relacionadas con la práctica totalidad de los sectores productivos y áreas ocupacionales del país.

La renovación de la oferta formativa que ha supuesto la elaboración del Catálogo de Cualificaciones Profesionales y, en el caso específico de la Formación Profesional Reglada, el carácter obligatorio de la *formación en centros de trabajo* (prácticas formativas en empresas) arrojan un balance positivo en el *haber* del SNCP. Refrendan este balance los mejores índices de inserción profesional de los egresados de programas de FP y la opinión extendida entre empresarios sobre la mejor formación y cualificación con que los jóvenes procedentes del sistema de FP llegan a sus empresas⁸.

7 Ver http://www.educacion.gob.es/educa/incual/ice_incual.html

8 Los estudios sobre inserción profesional de alumnos con estudios de FP son heterogéneos y suelen tener un ámbito autonómico, más que estatal. Por ejemplo, la Comunidad de Madrid informó en 2011, en plena crisis de empleo, que casi 7 de cada 10 alumnos que finalizan la FP encuentran trabajo a los 6 meses (ver blog de la Fundación Caja Madrid <http://formacionprofesionales.com/>). Datos similares ofrece la Junta de Extremadura (ver http://fp.educarex.es/fp/insercion_laboral/manual_datos_insercion_laboral.pdf). Los datos aportados por la Junta de Castilla y León en los años anteriores a la crisis, es decir, desde 2002 hasta 2008 son, obviamente mejores: entre el 80% y el 85% de alumnos de FP encontraron trabajo en un plazo inferior a los 6 meses; y por lo que se refiere al grado de satisfacción de los empresarios con las nuevas enseñanzas de FP (particularmente, con la Formación en Centros de Trabajo) éste era superior al 92% (<http://www.educa.jcy.es/alumnado/es/formacion-profesional-castilla-leon/formacion-profesional-inicial/insercion-laboral-titulados-fp-satisfaccion-empresas-fct>). En fin, un estudio del Gobierno de Aragón de 2006 titulado "Inserción laboral de los titulados de FP" (http://fp.educaragon.org/files/insercion_laboral_FP.pdf) sitúa en algo más del 78% el porcentaje medio de estos titulados con empleo en los tres primeros meses (http://fp.educaragon.org/files/insercion_laboral_FP.pdf).

Los demás componentes y/u objetivos del SNCP, por el contrario, apenas han sido desarrollados o han merecido un desarrollo todavía escaso e insuficiente. En efecto, las CPs existen ya, pero aún no disponen del reconocimiento efectivo por parte de los agentes sociales, ya que siguen sin estar reconocidas en la negociación colectiva como referentes de las categorías y niveles profesionales. Y si las CPs no se reconocen en la negociación colectiva, entonces los trabajadores no tendrán interés por adquirirlas ni, como consecuencia de ello, tendrán interés por realizar las acciones formativas que procuran su adquisición. En otras palabras, el SNCP no les servirá para nada y éste carecerá de la legitimidad necesaria que le deberían procurar los agentes sociales.

Podría apuntarse la hipótesis de que esta ausencia de reconocimiento de las CPs en la negociación colectiva obedece también al lento arranque y despegue del sistema y de los procedimientos de validación de la competencia profesional. En efecto, puede suponerse que el reconocimiento oficial de la competencia profesional adquirida a través de la experiencia laboral actuaría como presión, por parte de los trabajadores acreditados, para que este reconocimiento tuviera su expresión en la negociación colectiva.

En efecto, siete años después de promulgada la citada Ley 5/2002, vio la luz el Real Decreto 1224/2009, de 23 de marzo⁹, que regula los procedimientos de validación de la competencia. Desde entonces, y durante estos últimos cinco años, salvo alguna excepción, la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas han venido realizando convocatorias públicas de aplicación del Real Decreto, unas veces suscritas por la correspondiente administración laboral, otras por la administración educativa, en fin otras de forma conjunta por ambas administraciones.

En términos cualitativos, son mayoritarias las Unidades de Competencia (objeto de reconocimiento y acreditación de las respectivas convocatorias) constitutivas de Cualificaciones Profesionales relacionadas con el sector de servicios socioculturales y a la comunidad (particularmente, Atención Sociosanitaria y Educación Infantil) y con el sector de hostelería y turismo, aunque también han sido objeto de convocatoria —si bien minoritaria— Unidades de Competencia relacionadas con otros sectores productivos.

En términos cuantitativos, aunque la naturaleza del formato de las convocatorias no es homogénea y, por tanto, impide una suma o acumulación de las acreditaciones convocadas, puede estimarse que, en términos generales, han sido convocadas aproximadamente cien mil plazas de acreditación de UC/persona. Y si bien puede parecer una cantidad significativa de acreditaciones, en términos relativos es todavía una número muy insuficiente, si se considera que hay millones de trabajadores potencialmente beneficiarios de la validación de su competencia y que en cada caso el proceso de validación debe afectar a varias UCs.

En todo caso, es buena noticia el que, por fin, se haya producido el arranque de este proceso, una de las asignaturas pendientes clave para el desarrollo del Sistema de Cualificaciones Profesionales español.

9 B.O.E. de 11 de abril de 2009.



Por ello, tal vez podría apuntarse también la hipótesis alternativa, a saber, que esta falta de arranque o despegue sea debido, en gran parte, a que no están reconocidas las CPs en la negociación colectiva y, como consecuencia de ello, los trabajadores no tienen interés en someterse al proceso de reconocimiento y validación de su competencia/cualificación realmente adquirida. Y, tal vez como consecuencia de ello, las Comunidades Autónomas, a las que corresponde la gestión efectiva del sistema, no se atreven a implementarlo por temor a que resulte un fracaso.

En todo caso, parece que ambos desarrollos y objetivos —el reconocimiento efectivo de las CPs en la negociación colectiva y el desarrollo de procedimientos de validación de la competencia— se retroalimentan mutuamente (por cierto, el primero de ellos tampoco va a ser facilitado por la nueva reforma laboral vigente, que reduce significativamente la capacidad de la negociación colectiva para articular acuerdos).

Por lo demás, debe señalarse también que el proceso de integración de los subsistemas formativos sigue siendo un objetivo del SNCP que manifiesta escasos avances, exceptuando la creación de los Centros Integrados, así como la autorización a los centros acreditados a impartir ofertas integradas (dependientes de los dos subsistemas de FP) y la autorización de compatibilidad al profesorado para que pueda impartir esta oferta integrada. Ambas autorizaciones se han producido recientemente, con motivo de la aprobación de la Ley 2/2011, de 4 marzo¹⁰, de Economía Sostenible. En todo caso, el desarrollo de este proceso parece que depende más de los buenos oficios de los respectivos responsables autonómicos de las administraciones educativa y laboral, que de medidas y normas que apuntalen decididamente este proceso de integración.

En fin, por lo que respecta al establecimiento de un sistema integrado de Información y Orientación Laboral y Profesional (que también debe formar parte de la estructura del SNCP), “ni ha llegado, ni de momento se le espera...”. En efecto, salvo también las propias iniciativas que en su caso puedan adoptar particularmente las administraciones autonómicas, no existe ninguna medida ni/o norma que, con carácter general y para el conjunto del SNCP, defina, al menos, una cierta hoja de ruta para avanzar en la implementación de este imprescindible proceso.

Sin duda, son diversas las razones que concurren en la explicación de por qué ha merecido tan escaso desarrollo el citado SNCFP. Posiblemente, la más destacada de ellas sea la *ausencia de un auténtico liderazgo* que promueva dicho desarrollo. Al tratarse de un Sistema cuya implementación requiere la implicación y el concurso coordinado de, al menos, dos administraciones (la educativa y la laboral) y de los agentes sociales, si no hay nadie que decida liderar el desarrollo del proceso, este acaba quedándose atrofiado. Y parece evidente que, durante los últimos años ni las administraciones educativa y laboral ni los agentes sociales han manifestado una voluntad clara de liderar el proceso.

Por lo que se refiere a los empresarios y trabajadores, quienes —se supone— deberían estar objetivamente más interesados en el desarrollo de un SNCP y, por ello, deberían impulsarlo más que nadie, ha de señalarse que no siempre (particularmente, los empresarios o emplea-

¹⁰ B.O.E. de 5 de marzo de 2011.

dores) conocen de modo suficiente y/o aceptan el establecimiento de un SNCP. En concreto, algunos temen que el reconocimiento de nuevas competencias o cualificaciones profesionales pueda provocar un aluvión de reclamaciones de promoción profesional y de mejoras salariales. Por lo demás, a veces se han dado pasos en el desarrollo del SNCP sin que los agentes sociales hayan sido informados de modo suficiente, ni/o persuadidos sobre el interés que reviste para ellos el sistema y sobre la necesidad de su corresponsabilización.

Sin el arrope e implicación de las principales organizaciones empresariales y sindicales, resulta impensable establecer y desarrollar un SNCP. Este acabaría convirtiéndose, en el mejor de los casos, en un artefacto administrativo y burocrático ajeno al interés de los agentes sociales, riesgo que, sin duda, empieza a existir ya. Y esa implicación debe manifestarse en su participación y colaboración a la hora de desarrollar los componentes del SNCP, en su compromiso por su implementación y, particularmente, en el reconocimiento del mismo en la negociación colectiva (o, al menos, en las relaciones de oferta y demanda de empleo que se manifiestan en el mercado laboral).

En cuanto a las administraciones más concernidas por el desarrollo del SNCP (las administraciones laborales y educativas), habría que señalar que parece obvio que implantar un SNCP supone *cambiar* lo que venía existiendo por algo nuevo: esto es, cambiar la mentalidad y la concepción sobre las relaciones entre empleo y formación, modificar el tejido de tareas, medidas y dispositivos que venían regulando dichas relaciones hasta ahora, procurar que los recursos humanos del sistema (particularmente, los pertenecientes a dichas administraciones) reciban una nueva formación, etc., lo cual no siempre resulta aceptado por los afectados, produciéndose con frecuencia visibles resistencias a ese cambio.

Además, implantar un SNCP supone también *integrar* recursos y esfuerzos realizados hasta ahora de modo independiente por ambas administraciones públicas; y tampoco los agentes de esas administraciones manifiestan siempre actitudes favorables a la coordinación y a la cooperación, obstaculizándose como consecuencia de ello el desarrollo del SNCP.

No es revelar un secreto importante afirmar que en nuestro país (al igual que ocurre en la mayoría de los demás países) se ha producido un tradicional y tozudo desencuentro entre la administración laboral y la administración educativa en cuestiones relacionadas con la política de cualificaciones y formación profesional. Y un SNCP requiere precisamente lo contrario, es decir, que ambas administraciones trabajen en la misma dirección y desarrollando objetivos complementarios.

A este aparente desinterés y falta de liderazgo atribuible a administraciones públicas y agentes sociales, a quienes corresponde ser los principales agentes en el desarrollo del SNCP, habría que añadir —ya en un segundo orden de importancia— otras posibles causas (internas al propio Sistema) que contribuyen también a frenar ese desarrollo.

Entre ellas, cabe citar de modo sintético (para no hacer exhaustivo este diagnóstico), en primer lugar, el cuestionamiento teórico y conceptual que ha sufrido —y todavía sigue sufriendo— el modelo o concepción de la competencia y de la cualificación profesional que subyace al proyecto de establecimiento de un SNCP. Quienes apoyan estos argumentos *críticos* a la concepción de un SNCP entienden que esta adolece de atomismo, mecanicismo y con-



ductismo: en concreto, cuestionan que la competencia profesional esté constituida por una relación de estándares elementales, diferenciados artificialmente en unidades aisladas (*atomismo*) y cuya agregación mecánica configura una unidad de competencia (*mecanicismo*); y, sobre todo, niegan que su aprendizaje o adquisición se realice mediante la acumulación o agregación mecánica de aprendizajes aislados y diferenciados; en fin, cuestionan también que la evaluación de su adquisición o aprendizaje sólo pueda llevarse a cabo mediante evidencias conductuales (*conductismo*).

(Por cierto, aunque se trate de una cuestión meramente colateral, y a modo de paréntesis, habría que señalar que, junto a la crítica propiamente conceptual, este nuevo mundo de las cualificaciones y de la formación profesional merecería también un cuestionamiento por la jerga que utilizan los “iniciados” en el mismo; jerga que, con toda probabilidad, también está presente en este artículo. Por lo general, esta jerga suele ser percibida por los profanos en la materia como una sofisticada jungla de términos y conceptos en la que no es difícil perderse: a título de ilustración, forman parte de esta jungla términos tales como los de competencia, cualificación, ocupación, estándar de competencia, unidad de competencia, realizaciones profesionales o elementos de competencia, criterios de realización o de ejecución, criterios de evaluación, especificación del campo ocupacional o contexto ocupacional, niveles de cualificación, capacitación y/o formación profesional y/o educación técnica, formación concertada, formación inicial, formación continua o permanente, formación basada en la competencia, reconocimiento, evaluación, acreditación y certificación de la competencia, etc. Parece como si, para hablar sobre las cualificaciones y la formación profesional, hubiera que realizar previamente un curso formativo para entender los términos o la jerga asociada a estas materias. Ciertamente, debería hacerse un esfuerzo colectivo para simplificar la terminología utilizada y procurar una mayor y mejor comprensión del mundo de las cualificaciones y la formación profesional, a fin de hacer más sencilla y asequible la información sobre los problemas y retos que lo caracterizan).

Tras este paréntesis, debe señalarse, en segundo lugar, que los primeros desarrollos del SNCP han manifestado una enorme lentitud: véanse, por ejemplo, los años que ha tardado en elaborarse el Catálogo de Cualificaciones y el retraso que está sufriendo su requerida actualización permanente, o el tiempo transcurrido en el establecimiento de un procedimiento de validación de la competencia, todavía en ciernes de ser desarrollado de un modo efectivo, o el todavía no nato proceso de integración de los sistemas de información y orientación profesional, etc. Como consecuencia de ello, puede llegar a producirse la impresión de que se trata de un aparato tal vez excesivamente pesado, cuando no burocrático, lento y carente de flexibilidad: las normas, procedimientos y organismos mediadores que articulan los procesos de elaboración y/o actualización de las cualificaciones y de su formación asociada, así como los procesos de reconocimiento de centros u organismos de validación de la competencia o de formación basada en la competencia, parecen manifestarse y/o desarrollarse con insuficiente flexibilidad y con mucha más lentitud que la propia evolución de las cualificaciones. Ello puede convertir al SNCP en algo obsoleto, que anule su eficacia y sus potenciales funcionalidades y, lo que es peor, puede retraer de sus obligaciones en el liderazgo de su implementación a los responsables de su gestión.

En tercer lugar, y aunque por definición un SNCP debería abarcar todas las cualificaciones profesionales reconocidas oficialmente en un país, su ámbito de aplicación afecta de hecho

exclusivamente a las cualificaciones de naturaleza no universitaria, como si las enseñanzas universitarias no condujeran a cualificaciones profesionales. ¿Es que acaso las profesiones de médico, abogado, psicólogo, biólogo, informático, etc. no tienen naturaleza de cualificaciones profesionales? Obviamente, sí la tienen; y si no forman parte del SNCP es por otras razones, que aquí y ahora no es posible detenerse a abordar (posiblemente la más importante de ellas, la resistencia de los docentes universitarios a que otros interfieran en su libertad de cátedra y en su autonomía para elaborar los objetivos y contenidos de sus enseñanzas). Sin duda alguna, la reticencia universitaria a formar parte de un SNCP reduce su credibilidad y constituye un obstáculo más a su desarrollo.

Afortunadamente, en los últimos años se han desarrollado algunas experiencias piloto (en Australia, en Sudáfrica y en el propio Reino Unido) orientadas a establecer, según el modelo de estándares de competencia, cualificaciones profesionales de nivel universitario, incluyendo su formación asociada. Y, particularmente en Europa, desde la Declaración de Bolonia de 1999¹¹, se ha iniciado el *Proceso de Bolonia*, orientado a promover la convergencia de las titulaciones universitarias entre los países miembros de la Unión Europea, que obliga a definir los objetivos de las enseñanzas universitarias en términos de *competencias*. Ciertamente, el modelo o concepción de la competencia preconizado por el proceso de Bolonia no es el mismo que el aplicado en los SNCPs vigentes; pero, por primera vez, existen condiciones para que ambos modelos se aproximen y en algún momento logren su convergencia, resolviendo de esta forma esta significativa limitación que adolecen los actuales SNCPs.

4. Una propuesta de agenda prioritaria

Suele ocurrir casi siempre que lo más sencillo a la hora de abordar un problema sea su diagnóstico, mientras que lo realmente relevante e importante —y, ordinariamente, lo más difícil— sea encontrar soluciones, dibujar alternativas, definir propuestas de mejora; aunque también es cierto que diagnosticar bien un problema es empezar a resolverlo, pues facilita la identificación de sus soluciones.

Al respecto, y como complemento del breve diagnóstico desarrollado en los anteriores apartados, a continuación se propone un conjunto de tareas/objetivos que puede ser considerado como una posible agenda prioritaria en política de cualificaciones y formación profesional.

Su consideración de *prioritaria* obedece a la importancia y urgencia de su tratamiento desde la perspectiva del desarrollo del SNCP. Su enunciado se ve acompañado por algunos interrogantes que permiten orientar hacia dónde debería focalizarse la atención y/o en qué términos se plantean realmente las medidas e intervenciones que habría que adoptar.

4.1. Incorporación del Catálogo de Cualificaciones en la negociación colectiva

La práctica totalidad de los convenios colectivos siguen utilizando, como criterio de clasificación de las categorías profesionales, las titulaciones académicas (EGB, ESO, FPI y FP II, FP de Grado Medio y FP de Grado Superior, títulos universitarios...), mientras que las Cualificaciones Profesionales del Catálogo todavía no constituyen una referencia obligada.

¹¹ Declaración conjunta de los Ministros europeos de Educación, reunidos en Bolonia el 19 de junio de 1999, sobre el Espacio Europeo de Enseñanza Superior (<http://eees.umh.es/contenidos/Documentos/DeclaracionBolonia.pdf>).



Ciertamente, las organizaciones empresariales y sindicales han incorporado últimamente en sus documentos, declaraciones y acuerdos mutuos el lenguaje de las “competencias y de las cualificaciones profesionales”, y en muchos programas promovidos desde la Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo se alude a competencias y cualificaciones. Pero mientras no se trascienda el ámbito del lenguaje y no se vaya más allá, reconociendo en la negociación colectiva las cualificaciones profesionales como criterio de clasificación profesional, el Catálogo de Cualificaciones seguirá siendo un producto irrelevante para el mercado laboral que, en el mejor de los casos, proporciona información útil para ordenar los puestos de trabajo de una empresa.

Como se ha dicho en un apartado anterior, mientras que los trabajadores no visualicen en concreto el interés y/o utilidad que puede tener acreditar cualificaciones profesionales (desde la perspectiva de su promoción profesional y/o salarial), difícilmente se sentirán motivados para adquirirlas mediante la realización de formación continua (programas formativos asociados a cualificaciones) y mediante el reconocimiento y evaluación de sus competencias ya adquiridas durante su vida laboral. En otras palabras, mientras que el mercado laboral no reconozca expresamente el valor y la función de las Cualificaciones Profesionales, el SNCP será un producto administrativo y burocrático que apenas servirá para promover la mejora de la cualificación de la población activa y, por tanto, la mejora de la productividad y la competitividad de nuestros sectores productivos.

¿Qué habría que hacer para promover y facilitar la incorporación del Catálogo de Cualificaciones Profesionales a la negociación colectiva? ¿qué medidas o iniciativas podrían proponerse para alcanzar este objetivo clave en el desarrollo del SNCP? ¿quiénes son o deberían ser los interlocutores implicados en la implementación de este objetivo?...

4.2. Aplicación y desarrollo efectivo del procedimiento de evaluación de la competencia adquirida mediante la experiencia laboral y/u otros aprendizajes

Como también se ha señalado anteriormente, el desarrollo efectivo de los procesos de validación de la competencia resulta imprescindible para motivar y aproximar la población activa al esfuerzo de la actualización de su cualificación mediante la realización de programas formativos.

Aunque se haya realizado con enorme lentitud, parece que, en la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas, se ha procedido a un cierto desarrollo del complejo proceso aprobado en el Real Decreto 1224/2009, desarrollo que al parecer ha sido objeto de evaluación por una comisión de seguimiento creada al efecto. Conviene ahora, sin más dilación, hacer públicos los resultados de la evaluación de esa aplicación, la cual tiene que informar sobre las principales cuestiones o incógnitas que produjo la aprobación del procedimiento de validación de la competencia: ¿es un instrumento útil y viable? ¿tiene sentido que existan dos procedimientos paralelos (gestionados, respectivamente, por la administración laboral y por la administración educativa)? ¿son oportunas las diversas remisiones a desarrollos reglamentarios? ¿es funcional y ágil requerir “guías de evidencia” obligatorias para todas las cualificaciones o paquetes de cualificaciones?...

Pero, sobre todo, es preciso ampliar significativamente y generalizar a todos los sectores productivos la aplicación del citado Real Decreto, dado que el número actual de acreditacio-

nes convocadas (aproximadamente cien mil UC/persona) es claramente insuficiente respecto del volumen global de trabajadores potencialmente beneficiarios de la validación de su competencia adquirida mediante la experiencia laboral.

4.3. Integración efectiva de los actuales dos subsistemas de FP (la Formación Profesional Reglada y la Formación para el Empleo)

La importancia estratégica de este objetivo parece indiscutible: aprovechar al máximo todo el potencial de recursos formativos gestionados por las administraciones educativas (a día de hoy, centrados en la atención de las necesidades formativas de la población en edad escolar, aproximadamente medio millón de alumnos) de modo que puedan también contribuir a la atención de las necesidades formativas de la población activa (algo más de veinte millones de trabajadores), pues los recursos formativos gestionados por las administraciones laborales resultan claramente insuficientes.

Hasta el momento, como se ha comentado anteriormente, solo se han dado algunos pasos en la implementación de este objetivo: la creación de Centros Integrados, así como la autorización a cualquier centro formativo para que pueda impartir una oferta integrada de los dos subsistemas de FP y la autorización de compatibilidad al profesorado del sistema educativo para que pueda realizar estas tareas.

No obstante, todavía se está muy lejos de conseguir que este objetivo se convierta en una realidad efectiva. ¿Cómo están funcionando realmente los Centros Integrados? ¿están resultando útiles desde la perspectiva de la integración de la oferta? ¿qué medidas concretas requieren los centros ordinarios para hacer efectiva la autorización para desarrollar una oferta formativa integrada? ¿se han creado las condiciones formativas necesarias y suficientes para que la población activa acceda a esta oferta formativa? ¿son adecuados —en términos de duración— los actuales diseños o formatos de la formación asociada a la competencia para que la población activa la pueda cursar?...

4.4. Establecimiento de un Sistema Integrado de Información y Orientación Profesional

A pesar de que la mayoría de los documentos que abordan el desarrollo del SNCP suelen valorar enfáticamente el interés e importancia de la Información y Orientación Profesional, como componente estructural del mismo, el hecho es que —como también se apuntó anteriormente— apenas se han producido avances en la consecución de este objetivo, exceptuando alguna experiencia puntual en alguna Comunidad Autónoma.

¿Está informada la población activa de lo que es un SNCP y de las funciones que se supone puede y debe cumplir? ¿por qué durante estos doce años, desde que se aprobó la Ley 5/2002, apenas ha avanzado el Sistema de Información y Orientación Profesional? ¿en qué debe consistir en concreto este Sistema? ¿debe ser un Sistema centralizado o autonómico? ¿qué iniciativas o medidas se precisan para iniciar el establecimiento de dicho Sistema? ¿es posible, al menos, formular una hoja de ruta que oriente sobre su eventual implementación?...

4.5. Actualización y revisión del Catálogo de Cualificaciones Profesionales

Ciertamente, como se ha señalado anteriormente, la elaboración del Catálogo de Cualificaciones constituye el único componente del SNCP que ha merecido un significativo o



suficiente desarrollo. Sin embargo, al tratarse del componente capital del SNCP, dada la naturaleza cambiante de las cualificaciones y a la vista de la evidente lentitud que ha manifestado la elaboración del Catálogo, cabe plantear una serie de cuestiones acerca de su capacidad efectiva de actualización.

El Ministerio de Educación, con el apoyo del INCUAL, ha iniciado hace unos años la actualización de los Títulos de Formación Profesional, tarea sin duda necesaria y no aplazable por más tiempo. No obstante, no se trata sólo de actualizar los Títulos de FP, sino de actualizar periódica y permanentemente todas las cualificaciones del Catálogo. ¿Es el procedimiento establecido para actualizar las cualificaciones profesionales suficientemente ágil y sensible a la evolución de las cualificaciones? ¿y lo es el establecido para elaborar la formación asociada a las cualificaciones actualizadas?...

Asimismo, tal y como también se ha apuntado antes, cabe considerar la pertinencia y validez de los diseños o formatos de la *formación asociada a las cualificaciones* incluida en la formulación de cada cualificación profesional: ¿son adecuados los actuales Módulos como formato formativo para poder ser cursado por la población activa?

5. A modo de conclusión

Evidentemente, estas cinco cuestiones que se proponen como agenda prioritaria para conseguir el despegue definitivo del SNCP no agotan ni anulan otras tareas/objetivos relacionados con la mejora de la Formación Profesional de nuestro país —integrada y considerada actualmente como parte del desarrollo del SNCP— y que podrían formar parte, junto a estas cuestiones prioritarias, de una agenda más completa.

Por señalar algunas de las más significativas, de entre estas otras tareas/objetivos, habría que aludir a:

- **la mejora de las prácticas laborales o Formación en Centros de Trabajo**, requisito incorporado de modo obligatorio por la FPR, coherente con la naturaleza de la *formación basada en la competencia* y cuya evaluación constante debe garantizar su eficacia como instrumento formativo singular;
- **la evitación del riesgo de reimplantación de la doble vía en el sistema educativo**, donde la FPR volvería a ser la *segunda vía* o vía que atiende al fracaso escolar (riesgo que, desgraciadamente, parece incrementarse tras la reciente aprobación de la nueva LOMCE¹², conocida también como Ley Wert);
- **la formación y actualización continua del profesorado que imparte programas de FP**, objetivo siempre presente, por razones obvias, en cualquier reforma o tratamiento sobre la mejora de la Formación Profesional;
- **el desarrollo de investigación didáctica y tecnológica en la formación profesional** (la permanente asignatura pendiente de la FP que nunca se acaba de aprobar);

¹² Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, de mejora de la calidad educativa (B.O.E. de 10 de diciembre de 2013).

- **el establecimiento de un sistema de garantía de calidad**, no solo específico para la FP, sino extensible a todo el SNCP, pues cualquier sistema debe disponer, por definición, de protocolos y controles que aseguren que desarrolla sus funciones en condiciones de calidad;
- en fin, **la adecuación del SNCP español al Marco Europeo de Cualificaciones**¹³.

Sin duda, se han quedado en el tintero otras cuestiones, tareas u objetivos que aquí no han merecido suficiente consideración y que desde otra óptica posiblemente debía prestárseles. No obstante, no conviene que el bosque acabe ocultando los árboles y, por consiguiente, el tratamiento o consideración de las numerosas cuestiones que afectan a la Formación Profesional y al SNCP no debería distraer la atención más urgente que requieren las enunciadas en el apartado anterior como agenda prioritaria.

Septiembre de 2014

¹³ Ver http://ec.europa.eu/eqf/home_es.htm



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BLAS, F.A. (2007): *Competencias profesionales en la Formación Profesional*, Alianza Editorial, Madrid.

BLAS, F.A. y RUEDA, A. (2003): *La formación profesional en España*, Fundación Alternativas, Documento de Trabajo, Educación 2/2003, Madrid.

CEDEFOP (CENTRO EUROPEO PARA EL DESARROLLO DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL) (2013): *Analysis and overview of NFQ level descriptors in European countries*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, Working Paper nº 19.

CEDEFOP (2013): *The role of qualifications in governing occupations and professions*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

CEDEFOP (2012): *International Qualifications*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

CEDEFOP (2010): *España. Una mirada a la formación profesional*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

CEDEFOP (2000): *El sistema de formación profesional en España*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

HOMS, O. (2008): *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*, La Caixa, Colección Estudios Sociales nº 25, [www.laCaixa.es/Obra Social](http://www.laCaixa.es/ObraSocial).

INCUAL (INSTITUTO NACIONAL DE CUALIFICACIONES) (2012): *Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales*, Centro de Publicaciones, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid.

INCUAL (2008): *Sistemas de Cualificaciones. Puentes para el aprendizaje a lo largo de la vida*; Centro de Publicaciones, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid.

INCUAL (2008): *Sistemas Nacionales de Cualificaciones y Formación Profesional. Bases normativas*, Centro de Publicaciones, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid.

INE (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA) (2013): *España en cifras 2013*, INE, Madrid.

LEY 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, BOE de 5 de marzo de 2011.

LEY ORGANICA 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y la Formación Profesional, BOE 20 de junio de 2002.

MECD (MINISTERIO DE EDUCACIÓN CULTURA Y DEPORTE) (2011): *Mapa de la formación profesional en España*, Centro de Publicaciones, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid.

MECD (2013): *Objetivos Educativos Europeos y Españoles. Estrategia Educación y Formación 2020. Informe Español*, Centro de Publicaciones, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid.

REAL DECRETO 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el Catálogo Nacional de Cualificaciones profesionales, BOE de 17 de septiembre de 2003.

REAL DECRETO 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación para el empleo, BOE 11 de abril de 2007.

REAL DECRETO 34/2008, de 18 de enero, por el que se regulan los Certificados de Profesionalidad, BOE de 31 de enero de 2008.

REAL DECRETO 1224/2009, de 17 de julio, de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral, BOE de 25 de agosto de 2009.



APUNTES SOBRE LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN ESPAÑA*

Julio Carabaña

Catedrático de Sociología

Universidad Complutense de Madrid

Resumen

Se presentan primero las tres propuestas más frecuentes para reformar la Formación Profesional en España: extenderla en competencia con el Bachillerato y la Universidad, extenderla para los que abandonan la escuela sin título medio y contraerla para mejorar su calidad. A continuación, se estudian las tasas españolas de FP en comparación con las europeas y el impacto laboral de la FP, distinguiendo el auge de la crisis. Se intenta luego, sin éxito, detectar el influjo de la reforma LOGSE sobre la titulación y sobre los resultados laborales, y se anticipan algunas consecuencias de la Formación Dual. Finalmente, sobre la base de todo lo anterior y de la opción valorativa de anteponer la extensión a la calidad, se llega a recomendaciones en el sentido de extender la FP Básica y mejorar la calidad adaptando las enseñanzas a los recursos.

1. Introducción

Pueden reducirse a dos las corrientes de opinión sobre la Formación Profesional. La mayoritaria comparte la idea de que falta FP y de que es preciso extenderla. Dentro de ella, a su vez, la diferencia principal viene de si el énfasis se pone en la falta de FP por arriba o por abajo.

"Por arriba" significa que la falta de FP se relaciona sobre todo con el exceso de Universidad y, por extensión, de Bachillerato. Esta corriente es bastante antigua, pero sigue vigente. El 'manifiesto' para mejorar la educación publicado en 2012 por la Fundación Fedea casi lo único que dice sobre Formación Profesional es que "la formación profesional en España acoge a un porcentaje de estudiantes muy inferior al de otros países europeos, mientras que nuestro porcentaje de universitarios está en la banda alta de Europa. Esta situación debe reequilibrarse". Según el último informe del Consejo Escolar del Estado (CEE), el desequilibrio entre Universidad y Formación Profesional se constata tanto si la comparación se hace con Europa, como si se toma directamente como referencia el mercado de trabajo. En relación con Europa, dice el CEE que "España tiene una de las tasas más elevadas en Europa de estudiantes universitarios y una de las más bajas en Formación Profesional" (CEE, 2014). En relación con el mercado de trabajo, el informe del CEE asegura que "existe una grave carencia de profesionales técnicos, tanto medios como superiores, en la mayoría de los sectores profesionales, especialmente en aquellos de nueva aparición y en áreas de alto nivel tecnológico como las energías renovables" (CEE, 2014). No hay, en cambio, tantos trabajos cualifica-

* Agradezco a Miguel Caínzos y Juan Carlos Rodríguez sus comentarios a la primera versión de este trabajo

dos como titulados universitarios: el 40% de los que acabaron la carrera hace seis años está empleado en puestos por debajo de su nivel de estudios. Se ve por el contexto que, cuando dice 'FP', esta corriente se refiere primariamente a la antigua FP2 y a los actuales CFGS, y sólo derivadamente a la FP1 y a los CFGM.

"Por abajo" significa que la falta de FP se relaciona con el 'fracaso escolar' y con el 'abandono temprano'. Esta corriente es más reciente y mucho más oficial que civil. A medida que la Unión Europea ha dado en proponer objetivos educativos para sus miembros y en medir su progreso mediante diversos indicadores, nuestros gobernantes intentan que los alumnos se queden en FP y así mejoren las tasas de graduación en Secundaria Superior. Como muestra de los pronunciamientos oficiales al respecto, baste uno de los últimos: "Por tanto, rebajar la tasa de abandono educativo temprano hasta los niveles medios europeos supone recuperar en torno a un 10% ó 15% del alumnado que actualmente abandona el sistema educativo para que continúe escolarizado cursando, fundamentalmente, formación profesional" (INEE, 2013: 32). Se aprecia que 'FP' se refiere aquí más bien a los actuales CFGM e, incluso, a sus sucedáneos de nivel inferior (sucesivamente denominados Garantía Social, PCPI y FP Básica).

Muchas discrepancias dentro de esta corriente mayoritaria se entienden teniendo en cuenta esta dualidad de referencias. Sobre la calidad, por ejemplo, unos parecen pensar que la FP es buena, incluso muy buena, y que tiene buena aceptación en el mercado de trabajo, o por lo menos mejor que el resto de las enseñanzas. Suelen estar pensando en la FP2 y en los CFGS. Cuando se dice, por el contrario, que la FP es mala, o incluso muy mala, y que sus titulados no encuentran buenos empleos, se suele (sobre todo, se solía) pensar en la FP media. Lo mismo ocurre con la cuestión del prestigio. La muy extendida opinión de que, como escribe el CEE, "la Formación Profesional sufre un prejuicio negativo injustificado que la sitúa en el imaginario colectivo en una posición inferior al resto de las enseñanzas medias y superiores" (CEE, 2014) se aplica mejor a la preferencia de los bachilleres por la Universidad, que a la preferencia de los graduados en ESO por el Bachillerato.

Desde luego, algunas composiciones con estos elementos son más frecuentes que otras. Dentro del sistema, predomina el punto de vista de que la realidad es buena, pero la valoración errada. Lo principal sería elevar el prestigio de la FP, operación que suele encomendarse al gobierno. Eso no quita que se mejore lo existente, por ejemplo intensificando las prácticas en empresas o introduciendo la formación dual.

Más difícil lo tienen los que creen que la calidad es baja y la mala imagen, merecida. Para estos, lo primero es mejorar la FP: sus profesores, sus alumnos, su equipamiento, sus planes de estudio y, sobre todo, las prácticas en empresas. Cuando mejore, entonces tendrá mejor acogida en el mercado de trabajo, aumentará su prestigio y, finalmente, podrá competir con la formación académica. En este sentido cabe interpretar al CEE cuando pide al gobierno los "cambios legislativos y la inversión necesaria para potenciar las enseñanzas de Formación Profesional, dignificándolas e igualándolas en valor, en su nivel superior, con las enseñanzas universitarias" (CEE, 2014).

El discurso de la calidad baja queda cerca de la corriente de opinión minoritaria cuando llega el momento en que hay que elegir entre mejoras y crecimiento, entre calidad y cantidad.



La corriente de opinión minoritaria es que falta FP buena y sobra FP mala. Está muy bien representada en el reciente informe de la OCDE 'Learning for jobs' (Field, 2011). Este informe comienza constatando que mucha gente estudia FP sin encontrar luego empleo, en particular porque eligen ramas o especialidades atractivas (como fotografía) para las cuales luego no hay demanda. El informe propone adecuar la enseñanza de la FP a la demanda actual de las empresas, limitando la financiación pública a los puestos escolares para los que las empresas ofrezcan prácticas. Es decir, propone favorecer en exclusiva alguna variante de la 'formación dual'. Desde luego, este enfoque que estamos dando por minoritario piensa mucho más en la FP superior que en sus formas básicas.

Las posiciones oficiales reflejan desigualmente estas corrientes. En 1990, la LOGSE incorporó el punto de vista próximo al minoritario: 'dignificar' la FP, aun cuando ello implicara su contratación, incorporando sus niveles inferiores a la Enseñanza Secundaria Obligatoria (aunque se haya olvidado, la LOSE pretendía que la ESO incorporara el nivel básico de enseñanzas técnicas). La LOMCE (2013) resulta bastante más hospitalaria. Si leemos, por ejemplo, la presentación de la LOMCE hecha al Senado por el ministro Wert, vemos que comienza constatando el injustificado descrédito de la FP y que se atribuye a la ley el propósito de devolvérselo creando pasarelas hacia la enseñanza académica, una medida de 'dignificación' que atiende a la extensión 'hacia arriba'. Pero luego insiste en "la creación de los ciclos de formación profesional básica incluidos dentro de la educación obligatoria y gratuita", una medida dirigida más bien a la extensión 'hacia abajo'. La tercera novedad es la formación profesional dual, una medida que, según hemos visto, deriva fácilmente en dirección 'contractiva', si bien el Ministro la presenta como un medio para 'favorecer la inserción laboral, incrementar las relaciones con la empresa y, por tanto, dirigirse a uno de los problemas más graves que denuncia la Unión Europea con respecto al funcionamiento de nuestra educación y nuestro sistema laboral: las dificultades de tránsito que existen entre la educación y el trabajo" (Wert, 2013).

En lo que sigue, se examina primero la base fáctica de estos diagnósticos; luego se analiza la propuesta de Formación profesional dual y, por último, se intentan algunas recomendaciones.

2. La evolución de los títulos, la reforma LOGSE y la crisis

Como base de todo lo que sigue, examinamos ante todo la evolución de los títulos de Formación Profesional y Bachillerato. La tabla 1 comienza en 1990-91, con el ciclo económico que parece estar terminado. Puede verse en ella que los bachilleres aumentan en términos absolutos hasta 1997-1998 y descienden después en aproximadamente un quinto. Quedan luego estabilizados con la llegada del siglo XXI, hasta que vuelven a crecer hacia 2008. Los técnicos auxiliares (titulados en FP1 o CFGM) descienden también en términos absolutos desde el principio de la serie, quedando en menos de la mitad hacia el año 2000; suben luego, pero en 2012 no llegan a los 100.000, por debajo de los 117.000 de 1990 (cifra alcanzada, por lo demás, ya en 1984). En los mismos términos absolutos, por último, los técnicos superiores (titulados en FP2 o CFGS) suben hasta casi 114.000 en 1996-97 y descienden fuertemente después, estabilizándose hasta la segunda década del siglo XXI.

Como puede apreciarse, durante el siglo XX las cifras de los tres títulos se comportan de modo paralelo: bajan primero, se estabilizan luego y vuelven a crecer después, hacia 2010. Esta evo-

lución de los titulados se explica, en primer lugar, por un factor demográfico. A mediados de los noventa, llegan a la edad de titulación los nacidos después de 1976, cuyo número desciende muy rápidamente, casi un 40%, en menos de diez años. El descenso se suaviza, pero continúa hasta 1995, es decir, hasta los que están justo ahora en edad de titularse en secundaria. Este efecto de la demografía se descuenta aproximadamente en las tasas brutas de la tabla 1.

Las tasas brutas de BUP-COU y Bachillerato se comportan de modo más sencillo: llegan a cerca del 45% en 1997-98, se mantienen en torno a esa cifra hasta 2001 y crecen fuertemente después. Las tasas de FP2-CFGS tienen una trayectoria un poco más complicada. Tras el máximo de 18% 1997-98, bajan suavemente hasta 16% tras el cambio de siglo antes de volver al 18% hacia 2010. Las tasas de FP1-CGM son algo más complicadas todavía. Comienzan ya en máximos del 18%, bajan un par de años antes que las de FP2/CFGS y mucho más (hasta 9 puntos), y vuelven, como las otras, a superar los máximos en 2010.

TABLA 1. EVOLUCIÓN DE LOS TITULADOS Y TASAS BRUTAS DE TITULACIÓN, 1991-2012
ENSEÑANZA SECUNDARIA SUPERIOR Y FP SUPERIOR (FP2 Y CFGS)

	TITULADOS			TASAS BRUTAS DE TITULACIÓN				ORDENACIÓN BAJO LA QUE ESTUDIARON			
	BACH/COU	TECNICO AUXILIAR	TECNICO SUPERIOR	BACH/COU	TECNICO AUXILIAR	TECNICO SUPERIOR	SUMA SECUNDARIA SUPERIOR	TECNICO AUXILIAR		TECNICO SUPERIOR	
								FP1	CFGM	FP2	CFGS
1990-91	221.421	117.763	75.612	33,1	17,7	11,4	50,8	117.763	-	75.612	-
1991-92	224.326	116.719	84.243	33,5	17,7	12,6	51,2	113.855	2.864	78.345	5.898
1992-93	235.267	118.369	94.420	35,4	18,3	14,1	53,7	113.547	4.822	86.083	8.337
1993-94	246.037	113.017	107.099	37,3	18	16,1	55,3	105.189	7.828	96.404	10.695
1994-95	252.496	104.725	107.552	39	17,3	16,3	56,3	93.713	11.012	93.760	13.792
1995-96	255.122	92.153	109.262	40,6	15,8	16,8	56,4	80.802	11.351	92.813	16.449
1996-97	252.421	84.615	113.624	41,7	15,1	18	56,8	68.614	16.001	90.927	22.697
1997-98	257.654	70.404	107.787	44,3	13	17,6	57,3	50.945	19.459	79.963	27.824
1998-99	254.812	75.001	107.262	45,9	14,3	18,1	60,2	42.154	32.847	70.561	36.701
1999-00	240.373	48.611	100.356	45,1	9,1	17,6	54,2	1.142	47.469	51.906	48.450
2000-01	239.268	55.749	88.711	46,8	10,9	15,7	57,7	133	55.616	27.401	61.310
2001-02	221.844	65.895	93.630	45,3	13,5	17,2	58,8		65.895	18.727	74.903
2002-03	219.965	73.656	81.950	46	15,4	15,7	61,4		73.656	121	81.829
2003-04	210.470	75.948	87.343	45,2	16,3	17	61,5		75.948	133	87.210
2004-05	204.427	75.459	84.509	44,5	16,4	16,9	60,9		75.459	45	84.464
2005-06	205.948	76.640	82.222	44,8	16,7	16,8	61,5		76.640		82.222
2006-07	203.152	75.367	79.303	44,3	16,4	16,3	60,7		75.367		79.303
2007-08	203.342	76.429	79.264	44,5	16,7	16,1	61,2		76.429		79.264
2008-09	207.024	78.793	84.041	45,4	17,3	17,4	62,7		78.793		84.041
2009-10	217.323	84.381	88.928	47,2	18,3	18,8	65,5		84.381		88.928
2010-11	221.300	88.591	98.911	49,6	19,9	21,2	69,5		88.591		98.911
2011-12	224.207	96.629	105.746	52,1	22,4	22,6	74,5		96.629		105.746

Fuente: Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Subdirección General de Estadística y Estudios del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

La parte en la que difieren estas tasas se explica por razones administrativas o de ordenación académica. A diferencia del Bachillerato, las tasas de FP descienden porque la LOGSE alarga los años necesarios para obtener los nuevos títulos. La FP1 se comenzaba tras la EGB a los 14 años; los CFGM se comienzan tras la ESO a los 16 años. Hay, por tanto, en el tránsito de FP1 a CFGM, dos cursos 'blancos', que se repartieron en realidad entre varios años debido a que la LOGSE no se implantó al mismo tiempo en todas las CCAA. La misma razón, pero con menor intensidad, por ser menor el alargamiento, explica el descenso en el tránsito de la FP2 a los CFGS. Las tasas más bajas, de 9% en el año 2000 en FP1-CFGM y de 15,7% en FP2-CFGS en 2003, corresponden justamente a los años en que deja de haber titulados antiguos.



Quitados los efectos de la demografía y de la legislación, quedaría por explicar la parte común a la evolución de las tres tasas, que dejan de crecer a fines de los noventa y vuelven a hacerlo a partir de 2010. El estancamiento parece explicable por el ciclo económico. La idea es que los jóvenes van menos a la escuela cuando el trabajo abunda, como hasta 2008, y vuelven a ella cuando escasea, como ocurre tras la crisis. Aquí podemos aceptar sin más matizaciones esta explicación, repetidamente contrastada por estudios empíricos¹. Tendríamos entonces que tasas de graduación en torno al 45% en Bachillerato, al 18% FP1/CFGM y también al 18% en FP2/CFGS son las tasas que produce la ordenación LOGSE en tiempos de auge económico. Con la crisis, todas las tasas crecen, hasta 52% la de Bachillerato y hasta 22,5% los dos niveles de FP en 2012.

Vistas las cifras de titulados, y explicadas algunas de sus variaciones, podemos ir a la cuestión de si son altas o bajas.

La comparación con Europa

El criterio más habitual para juzgar las tasas de titulación que acabamos de ver es la comparación con Europa. La conclusión más habitual es que las tasas de FP son bajas. Hemos visto anteriormente que llega a ella el CEE. También lo hace el MECD, tanto en el gobierno anterior como en el actual². Esta respuesta a la cuestión que nos ocupa tiene dos componentes, uno empírico (¿son realmente inferiores?) y otro de diferente naturaleza (¿por qué habría de ser iguales?).

¿Son realmente inferiores? La tabla 2 reproduce los datos pertinentes sobre la FP Media. Parece mostrar que la diferencia con Europa ha cambiado de signo desde 2000. Entre 1995 y 2000, España empeoró dos puntos, pero Europa también: la diferencia se mantuvo en 17 puntos. Entre 2000 y 2007, Europa aumentó siete puntos, pero España aumentó 14, así que la diferencia quedó en diez puntos. Entre 2008 y 2011, Europa se estancó y España mejoró ¡catorce puntos! En 2012, España tiene un 88 % de titulados en Secundaria Superior (SS) y la media europea es de 83%³ ¡Superamos a Europa por 5 puntos!

El sorpasso parece deberse enteramente a las enseñanzas profesionales y a haberse producido a partir de 2008. ¡La crisis parece haber arreglado el problema de la FP poniéndonos al nivel de Europa!

Pero las estadísticas comparativas son a veces complicadas. Hay, por desgracia, algunos problemas con los datos de la tabla 2. El principal es que las cifras de la OCDE incluyen un nivel de SS corta que no está en la tabla 1.

1 Cf. Aparicio (2010), Lacuesta (2012). Pero recuérdese que la tasa de FP1 dejó de crecer mucho antes, en 1984-85. En cualquier caso, no puede atribuirse a la LOGSE la detención de las tasas de titulación (Carabaña, 2013).

2 En el Gobierno anterior (Zapatero), "en España, la proporción entre los jóvenes que siguen estudios académicos (el 57,5% en Bachillerato) y los que se inclinan por los profesionales (el 43,5%) está descompensada con respecto a la de la UE o la OCDE. En términos absolutos, el porcentaje de jóvenes españoles que continúan sus estudios y optan por el Bachillerato es superior a la media de la Unión Europea y la OCDE. Es, en cambio, en los estudios profesionales de Grado Medio donde el número de jóvenes españoles es sensiblemente menor. De modo que se puede concluir que el abandono escolar en España afecta sobre todo a los Ciclos Formativos de Grado Medio" (MECD, 2008: 35).

3 Cf. El total es menor que la suma de general y profesional porque deja fuera las segundas titulaciones.

TABLA 2. TASAS DE TITULACIÓN EN ESPAÑA Y EUROPA, SEGÚN OCDE 2013
ENSEÑANZA SECUNDARIA SUPERIOR (NIVELES ISCED 3 Y 4, BACHILLERATO Y FP GRADO MEDIO EN ESPAÑA)

	ESPAÑA			EUROPA 21		
	TOTAL	GENERAL	PROFESIONAL	TOTAL	GENERAL	PROFESIONAL
1994-95	62			79		
1999-00	60			77		
2000-01	66			79		
2001-02	66			77		
2002-03	67			79		
2003-04	66			78		
2004-05	72	44	36	81	42	51
2005-06	72	45	35	82	42	50
2006-07	74	45	39	84	44	51
2007-08	73	45	38	84	43	51
2008-09	74	46	41	85	44	54
2009-10	80	48	43	85	45	54
2010-11	88	51	53	83	45	55

Fuente: OCDE, *Education at a glance*, 2013, tabla a2.2a.
 Nota: las tasas totales reflejan personas; las parciales, títulos.

La tabla 3 copia literalmente la tabla A2.1a del Panorama de la Educación de la OCDE, que despliega los datos a partir de los cuales se construye la tabla 2⁴. El crecimiento se ha conseguido incluyendo desde 2001 los estudios de CINE 3c cortos y formación ocupacional de 540 horas o más; y desde 2010, además los PCPI. Con solo el Bachillerato y la FP de grado medio, la suma es de 71 puntos, por debajo, aunque solo por tres o cuatro puntos, de las medias de la OCDE y de la UE.

Ahora bien, ¿con qué países se calcula esta media? Como puede verse, hay pocos países con un 50% en enseñanza de tipo 3a (Bachillerato) y que además tengan enseñanza de tipo 3b (Formación Profesional con acceso a niveles superiores). El único país igual a España es Francia, que tiene un 53% de Bachillerato y un 19% de FP. Otra posibilidad es prescindir de los programas cortos y quedarse con los largos. De este modo, España suma un 80%, por encima de Francia, Italia y Suecia, igual que Bélgica y Austria, y por debajo de Dinamarca, Alemania, Grecia, Holanda, Noruega o Polonia. No es mala posición, pero ¿de dónde salen las medias de la OCDE y de la UE, que ascienden ahora a un 92%? Pues, entre otros, de algunos países que sobrepasan el 100%. Para evitar cifras así, el informe de progreso del MECD no presenta la suma (MECD, 2013a:32), lo que no le impide concluir del modo siguiente:

“Así, la tasa de graduados en programas generales es del 50,5%, un punto superior a la de la OCDE (49,5%) y casi seis puntos a la de la UE (44,7%). Sin embargo la tasa de graduación en programas profesionales es del 29,9% (20,5% en CINE 3B y 9,4% en CINE 3C largo), ocho puntos por debajo de la OCDE (38,0%) y catorce puntos por debajo de la media de la UE (44,1%). Por tanto, rebajar la tasa de abandono educativo temprano hasta los niveles medios europeos supone recuperar en torno a un 10 o 15% del alumnado que actualmente abandona el sistema educativo para que continúe escolarizado cursando, fundamentalmente, formación

4 Se me excusará el detalle sobre la no coincidencia exacta con las cifras de la tabla 1.



profesional. Esto debe hacerse sin reducir las tasas de alumnado que cursa bachillerato, ya que la tasa española de escolarización y graduación en esa etapa educativa está en torno a los niveles medios de la OCDE y UE" (MECD, 2013:32).

TABLA 3. TASAS DE GRADUACIÓN EN SECUNDARIA SUPERIOR (2011)

Sum of age specific graduation rates, by programme destination, programme orientation and gender

	Total (first-time graduates)	General programmes	Pre-vocational/ vocational programmes	ISCED 3A ¹	ISCED 3B ¹	ISCED 3C (long) ¹	ISCED 3C (short) ¹
OECD							
Austria	66,6	18,0	75,7	18,1	55,0	0,7	19,9
Belgium	m	35,2	67,6	59,1	a	20,4	23,1
Denmark	89,6	59,6	46,4	59,6	a	46,1	n
Finland	96,0	46,4	99,2	96,0	a	a	a
France	m	52,3	69,4	52,7	19,2	3,8	46,4
Germany	92,5	46,1	46,5	46,1	45,7	a	0,8
Greece	67,5	67,5	33,4	67,5	a	33,4	x(21)
Ireland	88,8	67,8	69,5	94,2	a	5,6	37,5
Italy	78,7	36,3	62,3	75,0	1,0	a	23,2
Netherlands	91,6	40,7	74,9	68,4	a	47,2	a
Norway	89,5	60,5	35,2	60,5	a	35,2	m
Poland	83,7	51,2	39,2	76,1	a	14,4	a
Portugal	88,8	50,6	38,2	m	m	m	m
Spain	88,1	50,5	53,1	50,5	20,5	9,4	23,2
Sweden	75,4	31,7	43,8	75,1	0,0	0,0	0,0
Switzerland	m	33,1	73,2	29,5	70,9	5,9	x(21)
United Kingdom	92,9	m	m	m	m	75,4	17,5
United States	77,4	x(1)	x(1)	x(1)	x(1)	x(1)	x(1)
OECD average	82,8	49,5	46,9	63,5	10,1	18,0	8,9
EU21 average	84,3	44,7	55,0	62,6	11,6	17,7	10,9

1. ISCED 3A (designed to prepare for direct entry to tertiary-type A educations).
ISCED 3B (designed to prepare for direct entry to tertiary-type B educations).
ISCED 3C (long) similar to duration of typical 3A or 3B programmes.
ISCED 3C (short) shorter than duration of typical 3A or 3B programmes.
2. The average age refers generally to the age of the students at the beginning of the calendar year could be no year older than the age indicated when they graduate at the end of the school year. It refers to an average weighted age. Please see Annex 3 to learn how it is calculated.
3. Year of reference 2010.

Please refer to the Reader's Guide for information concerning the symbols replacing missing data.

Fuente: OCDE, Education Of a Clance, 23013, tabla a2.1a

Teniendo a la vista la tabla 3, puede juzgarse el poco valor de estas conclusiones, invariables por lo demás desde 2008.

Pero, además de la confusión empírica, hay un grave problema en tomar como modelo la media de los países. El problema se compone en realidad de dos. El primero es estadístico: en la realidad, la media no coincide con ningún país. La norma es la diversidad, o mejor, la disparidad. El segundo es normativo. Aunque existiera un país en la media, habría que mostrar que tiene alguna ventaja sobre los otros. En suma, ¿por qué tomar como modelo la media de países tan dispares en lugar de buscar entre tanta diversidad el modelo bueno? La única razón parece ser que no sabemos si alguno es mejor que otro. Al final, con el razonamiento del MEC, se acaba tomando como modelos a Alemania o Polonia, pues se da por buena la norma del 50% de enseñanza general (que cumplen cuatro países: Francia, Alemania, Portugal y Polonia), pero no las tasas de enseñanzas profesionales de Francia y Portugal. ¿Con qué justificación? ¿Por qué no imitar a Estados Unidos, a Dinamarca o a Finlandia? En fin, por terminar una discusión quizás demasiado larga: lo que se propone es imitar a Alemania y a Polonia, no a Europa ni a la OCDE, sin explicar por qué el modelo de estos países es preferible a otros, entre ellos el nuestro, que compartimos con Francia.

Pasemos ahora de la FP Media a la Superior. La tabla 4 compara la FP de grado Superior y la Universidad (en la Clasificación Internacional de Niveles Educativos, CINE, son enseñanza terciaria de tipo B y A, respectivamente). En 1994-95, la tasa española de universitarios parece efectivamente mayor que la europea y la tasa de FP- superior, parece menor. Pero en 2011, la relación se ha invertido: ahora tenemos 9 puntos menos que Europa de universitarios y cinco más de FP-superior ¡Otra vez la crisis parece haber arreglado el problema! Peor aún, ¿no nos habremos pasado esta vez europeos?

Ya hemos visto que las estadísticas comparativas confunden a veces. Obsérvese que no coinciden los datos de Terciaria B con los de Técnico Superior en la tabla 1. Razón: en la tabla 1 se suman los titulados en FP2 con los titulados en CFGS, puesto que son títulos real y legalmente equivalentes. Pero en la tabla 4, como en la CINE 2007, sólo los CFGS cuentan como terciaria B, pues así se convino entre los estadísticos de la UE. En realidad, en FP superior nunca estuvimos cortos (era una asunto de clasificación de las titulaciones), pero en la Universidad nos hemos casi estancado en este siglo, mientras Europa crecía con fuerza.

La tabla 4 muestra despiadadamente el riesgo de imitar a Europa como papanatas. Con ánimo de hurgar aún más en la herida, proporciona evidencia de la heterogeneidad de los países europeos; de que su media, si de algo vale, parece haber seguido la norma de Estados Unidos y de que España estaba en el año 2000 más en línea con Estados Unidos que ahora. Hace tiempo, España tenía una de las tasas más elevadas en Europa de estudiantes universitarios y también de Formación Profesional Superior (contando la FP2, como en la tabla 1). Ahora, mantiene la superioridad en la FP superior (incluso, obsérvese, con Alemania), pero ha quedado atrasada en la Universidad (aunque todavía no en relación con Alemania).

TABLA 4. EVOLUCIÓN DE LAS TASAS BRUTAS DE TITULACIÓN EN ENSEÑANZA TERCARIA PAÍSES ESCOGIDOS, 1995-2011

	TIPO A (UNIVERSIDAD)						TIPO B (PROFESIONAL TRAS BACHILLERATO, CFGS EN ESPAÑA)					
	ESPAÑA	FINLANDIA	ALEMANIA	ITALIA	EE.UU.	EUROPA 21	ESPAÑA	FINLANDIA	ALEMANIA	ITALIA	EE.UU.	EUROPA 21
1994-95	24	21	14		33	18	2	34	13	-	9	9
1999-00	29	40	15	19	34	27	8	7	11	-	8	7
2004-05	30	47	20	41	34	34	15	-	11	-	9	8
2006-07	30	48	23	35	37	36	14	-	10	-	11	8
2010-11	32	49	31	32	39	41	18	-	14	-	11	9

Fuente: OCDE, *Education at a glance*, 2013, tabla a3.2a.



Formación Profesional y mercado de trabajo

Las reformas de la FP se suelen justificar también por sus resultados económicos. Como ya hemos visto, hay dos variantes de este punto de vista. Los 'ampliadores' tienden a atribuirle buenos resultados económicos y a atribuir la poca demanda a prejuicios injustificados. Los 'contraccionistas' parten de sus malos resultados económicos para justificar la necesidad de mejorarla.

¿Son buenos o son malos los resultados laborales de la FP? Parece extraño que pueda sostenerse al mismo tiempo una cosa y su contraria. No hay de qué asombrarse, sin embargo, pues realmente no es nada fácil comprobarlo. Entre otras razones, porque muchas estadísticas oficiales no anotan los estudios de los entrevistados con el detalle necesario.

La Encuesta de Población Activa (EPA) permite una buena aproximación. A partir de 2002, la EPA pregunta la edad de finalización de los estudios más altos terminados (EDADEST). No es lo mismo que la edad en la que se comienza a buscar trabajo, pero, quitando a los que siguen estudiando, se logra una aproximación a esta variable.

Para separar más nítidamente los efectos del auge (en realidad, solo los del segundo período) y los de la crisis, usamos las EPAS de 2002, 2007 y 2013. Tomamos una cohorte de edad de cuatro años, dejando fuera los dos inmediatamente anteriores; es decir, en 2002 dejamos los que terminaron los estudios en 2002 y 2001, y estudiamos los que terminaron los estudios entre 1997 y 2000; y lo mismo con las otras dos.

Conviene hacer notar dos diferencias entre este enfoque y el de las tablas anteriores. Una es que no cuenta todos los títulos en un determinado año, sino el más alto de cada persona a una determinada edad. Otra es que, por venir de una muestra, es menos preciso (de ahí la agrupación de varios años). Por estas dos razones, no puede reflejar los matices de la evolución anual que hemos visto en la tabla 1 y no debemos atender a las variaciones menores de un punto porcentual.

a) Durante el auge

La tabla 5 refleja la evolución de los títulos (marginales derechos) y las categorías profesionales (marginales inferiores)⁵. Como puede verse, los niveles de estudio terminados de quienes no siguen estudiando cambian poco o nada. Esto excluye de momento toda influencia de la oferta relativa de títulos sobre la inserción profesional. No, en cambio, de la oferta absoluta, pues, como puede verse, el número total de personas disminuye en un 30% entre 2007 y 2013⁶. Los puestos de trabajo y la no ocupación son básicamente los mismos en 2002 y 2007. Vamos a considerar 2002, uno de los años mejores para el empleo. ¿Qué tal se colocaron los diversos titulados en este año?

Puede constatar, en primer lugar, la adecuación entre los títulos universitarios y las dos categorías de profesionales. En torno a la mitad de los licenciados trabajan de profesionales altos, pero solo una tercera parte como profesionales medios, aunque casi tienen la exclusiva de

5 Las categorías profesionales están formadas con la ocupación actual o última. Por eso la última comprende a quienes nunca estuvieron ocupados, algo distinto tanto de la ocupación como del paro.

6 Aproximadamente dos terceras partes de este descenso se debe al de la población, y una tercera parte al incremento de quienes siguen estudiando.

las respectivas categorías. Estas cifras parecen dar la razón a quienes deploran el exceso de universitarios: ¿no es acaso un despilfarro formar profesionales para que luego trabajen como administrativos e, incluso, como obreros?. Además, España es el país donde esto ocurre con mayor intensidad (OECD, 2013). Ahora bien, la sobreoferta de universitarios no implica infraoferta de titulados en FP. ¿En qué se emplean estos? En la tabla hay una categoría de “técnicos”, el título que se obtiene con la FP2/CFGS. Justo el 20% de estos titulados tiene un empleo de este tipo. En cuanto a los ‘técnicos auxiliares’ para los que prepara la FP1/CFGM, vemos que un 6% tienen empleos de técnicos y que el resto se emplea en lo mismo que los titulados de EGB e, incluso, que los ‘fracasados escolares’. Aun incluyendo los administrativos entre los empleos propios de los titulados medios, con este enfoque sobran más de la mitad de los universitarios y la tercera parte de los titulados medios. En total, se debería haber impedido al 30% de la población pasar de la EGB. Con este enfoque, sobra Universidad, pero sobra también FP. Los resultados son malos y la que queda justificada es la posición ‘contraccionista’ de ‘learning for jobs’.

Este criterio de la adecuación absoluta se ha venido abandonando desde hace tiempo por excesivo (Sala y otros, 2010) en favor del de la ventaja relativa. Se trata simplemente de comprobar si hay correlación entre la jerarquía académica de los títulos y sus resultados laborales. Se ve en la tabla 5.1 que la correspondencia es bastante estrecha. Ahora bien, las diferencias entre los títulos de FP y sus académicos inferiores no parecen muy grandes. Los dos años de FP1 mejoran un poco las tasas de empleo y los empleos mismos respecto de la EGB; los dos años de FP2 mejoran también un poco las perspectivas laborales de los Bachilleres. Esta ventaja, en todo caso, es mucho menor (en categoría profesional) que la derivada de los títulos universitarios.

Los ingresos se usan más que los empleos como medida de éxito laboral, pese a la escasez de los datos (un ejemplo, en CEDEFOP, 2013). La tabla 6 reproduce las ganancias por trabajador y año por niveles de estudios detallados según la Encuesta de Salarios del INE. Considerando toda la población, y dejando de lado a los que no tienen título básico, puede decirse que la jerarquía académica de los títulos se corresponde con los ingresos, con la excepción de la FP superior, que no supera al Bachillerato. Si se consideran solo los que tienen entre 25 y 29 años de edad, en cambio, el nivel que falla es el Bachillerato. En los dos grupos de edad, diplomados y licenciados mantienen fuertes diferencias entre sí y, en particular, con los títulos inferiores.

Resumiendo, desde este punto de vista de las diferencias, y tanto si consideramos los empleos como si consideramos los ingresos, parece que podría abogarse por una ‘contracción’ de la FP si lo que se quiere es que mejoren sus resultados laborales; también se puede estar por su extensión ‘por abajo’, confiando en que lo poco que mejoren los nuevos titulados respecto de la EGB compense lo que su adición haga perder al conjunto; pero de ningún modo se puede proponer su extensión ‘por arriba’ sustituyendo a unos titulados universitarios con perspectivas de empleo mucho mejores. ¿Será posible sostener esto tras ver lo ocurrido durante la crisis?



TABLA 5. INSERCIÓN LABORAL POR NIVELES DE ESTUDIOS

5. 1. EPA 2002. ESTUDIOS TERMINADOS ENTRE 1997 Y 2000.										
		EGPCUA								Total
		I PROFE ALTOS	BA PROFE MEDIOS	IB TÉCNICOS	IIA ADMINS	IBB COM-SER1	V-VI CUALIND	BESTO	NUNCA OCUP	
ESTUDIOS TERMINADOS	PRIMARIOS O MENOS	0	1	3	4	30	47	137	36	342
		0.0%	0.0%	1.0%	1.0%	13.7%	19.4%	30.7%	14.9%	4.4%
	1A SEC. INF. SIN TÍTULO	0	0	0	5	35	40	89	51	220
		0.0%	0.0%	0.0%	2.3%	15.7%	18.2%	40.5%	23.2%	3.0%
	1B SEC. INF. CON TÍTULO	0	1	24	44	312	383	109	234	1437
		0.0%	0.0%	1.0%	4.7%	21.4%	21.1%	27.0%	14.1%	10.8%
	1C PPS-CMED	2	2	44	70	243	547	171	62	748
		0.4%	0.4%	5.9%	9.4%	33.2%	19.7%	22.9%	0.3%	10.1%
	2B BACHILLERATO	2	5	67	102	250	35	190	77	732
		0.3%	0.7%	9.9%	14.9%	27.2%	11.0%	24.0%	10.7%	9.9%
ESTUDIOS TERMINADOS	2A PPS-CSEP	12	20	224	217	224	222	184	41	1183
		1.3%	2.7%	19.8%	18.4%	19.3%	18.9%	16.4%	3.7%	16.0%
	3A UNIT	63	240	242	192	187	12	24	22	1124
		5.4%	20.0%	21.2%	17.0%	9.2%	1.0%	6.4%	4.0%	13.9%
	3B UM2-3	244	92	228	216	84	12	28	90	1072
		47.3%	6.0%	15.1%	13.4%	6.0%	1.0%	5.0%	5.7%	21.3%
	Total	622	492	624	602	1023	899	1462	464	7027
		11.9%	6.7%	11.4%	10.0%	17.3%	10.9%	19.8%	9.0%	100.0%

6.2. EPA 2007. ESTUDIOS TERMINADOS ENTRE 2002 Y 2006.										
		RESPCUA								Total
		I PROFE ALTOS	BA PROFE MEDIOS	IB TÉCNICOS	IIA ADMINS	IBB COM-SER1	V-VI CUALIND	BESTO	NUNCA OCUP	
ESTUDIOS TERMINADOS	PRIMARIOS O MENOS	0	0	5	17	77	67	170	164	500
		0.0%	0.0%	1.0%	3.4%	15.4%	13.4%	24.0%	32.8%	6.1%
	1A SEC. INF. SIN TÍTULO	0	0	4	24	102	117	171	36	483
		0.0%	0.0%	0.8%	5.3%	20.8%	21.0%	24.0%	17.3%	6.0%
	1B SEC. INF. CON TÍTULO	1	0	46	121	362	267	494	234	1528
		0.1%	0.0%	3.0%	7.9%	33.8%	17.0%	30.4%	15.3%	18.0%
	1C IPS-CMED	3	1	63	124	280	207	211	67	692
		0.1%	0.1%	4.2%	14.2%	29.3%	21.4%	21.8%	6.7%	11.2%
	2B BACHILLERATO	7	4	33	67	225	64	212	102	718
		1.0%	0.6%	4.4%	9.6%	30.3%	8.9%	29.7%	14.3%	8.7%
	2A PP2-CSEP	16	21	208	147	140	144	139	47	1029
		2.4%	3.0%	20.9%	14.0%	18.3%	14.0%	18.7%	4.8%	12.3%
3A UNIT	24	217	280	187	142	34	111	64	1029	
	4.0%	30.4%	28.0%	11.2%	11.4%	2.9%	9.7%	6.2%	14.8%	
3B UM2-3	204	116	202	187	102	34	88	177	1092	
	46.9%	16.0%	17.8%	11.4%	5.7%	1.9%	5.9%	7.1%	21.8%	
Total		462	242	1102	844	1482	974	1402	464	5028
		11.4%	6.1%	28.0%	11.2%	36.0%	11.2%	39.4%	10.8%	100.0%

		8. 3. EPA 2013. ESTUDIOS TERMINADOS ENTRE 2008 Y 2011								
		EGPCUA								
		I PROFE ALTOS	BA PROFE MEDIOS	IB TÉCNICOS	IIA ADMINS	IBB COM-SER1	V-VI CUALIND	BESTO	NUNCA OCUP	Total
ESTUDIOS TERMINADOS	PRIMARIOS O MENOS	0	0	3	6	26	13	45	188	261
		0.0%	0.0%	1.3%	2.0%	10.0%	5.0%	17.9%	46.9%	4.9%
	1A SEC. INF. SIN TÍTULO	0	0	2	1	40	0	43	125	224
		0.0%	0.0%	0.9%	0.4%	17.7%	0.4%	20.3%	57.7%	4.0%
	1B SEC. INF. CON TÍTULO	3	0	92	16	250	46	269	454	1094
		0.3%	0.0%	2.1%	1.8%	24.4%	6.6%	20.4%	44.3%	17.5%
	1C IPS-CMED	22	2	36	41	212	86	156	230	665
		2.5%	0.2%	4.1%	4.7%	36.8%	9.5%	18.0%	23.7%	14.9%
	2B BACHILLERATO	2	0	39	14	120	24	34	107	284
		1.0%	0.0%	8.4%	4.0%	30.7%	6.0%	14.2%	23.5%	6.7%
ESTUDIOS TERMINADOS	2A PP2-CSEP	46	2	121	72	124	60	25	147	722
		5.3%	0.2%	17.4%	9.6%	36.0%	9.0%	12.6%	19.0%	12.9%
	3A UNIT	242	27	74	99	120	19	37	140	627
		20.0%	2.1%	8.4%	11.2%	15.8%	2.2%	4.2%	16.0%	15.0%
	3B UM2-3	224	41	121	110	113	5	35	150	1430
		24.1%	2.9%	10.6%	7.7%	8.3%	0.3%	2.4%	13.7%	24.0%
		1108	72	452	366	1200	202	481	1520	5041
		20.2%	1.2%	7.7%	6.3%	30.7%	5.0%	11.7%	27.1%	100.0%
Total										

Fuente: elaboración a partir de las EPAS de 2002, 2007 y 2013, 2º trimestre.

Base: Terminaron los estudios entre dos y cinco años antes de la encuesta y no siguen estudiando, en 2002 cualquier estudio, en 2007 y 2013 estudios reglados.

TABLA 6. GANACIA POR TRABAJADOR Y AÑO, POR EDAD Y ESTUDIOS REALIZADOS
 unidad: miles de pesetas en 1995, euros corrientes después

	Todos los estudios	I. Sin estudios y educación primaria	II. Educación primaria completa	III. Educación General Básica	V. FP grado medio	IV. Bachillerato	VI. F P grado superior	VII. Diplomados	VIII. Licenciados, doctores
AÑO 1995									
Todas las edades	2.789,20	2.461,60	2.365,00	2.099,60	2.688,00	3.305,30	3.059,20	4.320,70	5.494,10
De 20 a 24 años	1.269,60	1.598,80	1.272,10	1.212,80	1.361,70	1.256,00	1.399,90	1.411,00	1.549,20
De 25 a 29 años	1.933,40	1.835,70	1.648,10	1.579,40	1.907,70	2.120,10	2.269,10	2.443,40	2.769,20
De 29 a 34 años	2.517,60	1.860,00	1.901,10	1.871,10	2.177,00	2.859,70	2.772,20	3.538,40	4.488,60
De 20 a 29 años	1.601,50	1.717,25	1.460,10	1.396,10	1.634,70	1.688,05	1.834,50	1.927,20	2.159,20
De 25 a 34 años	2.225,50	1.847,85	1.774,60	1.725,25	2.042,35	2.489,90	2.520,65	2.990,90	3.628,90
AÑO 2002									
Todas las edades	19.802,45	12.903,30	15.640,44	15.679,54	17.961,83	21.634,00	20.990,63	25.760,28	32.997,45
De 20 a 29 años	14.362,39	10.829,08	12.514,78	12.719,82	13.593,23	13.567,01	15.035,08	17.745,12	19.954,96
AÑO 2006									
Todas las edades	19.680,88	14.363,99	16.115,33	15.839,69	18.079,05	20.732,53	19.962,21	25.166,90	32.307,43
De 20 a 29 años	14.739,03	12.716,89	13.765,90	13.497,63	14.118,03	13.601,32	14.917,45	17.449,87	19.678,11
AÑO 2010									
Todas las edades	22.790,20	15.479,21	17.064,08	17.727,22	20.385,50	22.691,68	23.676,49	29.104,17	35.864,81
De 25 a 34 años	19.772,21	15.220,65	15.417,77	16.297,29	17.390,22	18.138,91	20.054,53	23.252,76	27.806,50
COMPARACIÓN 1995-2006, TODAS LAS EDADES, EN RELACIÓN CON LA EGB									
EN 1995	1,33	1,17	1,13	1,00	1,28	1,57	1,46	2,06	2,62
EN 2002	1,26	0,82	1,00	1,00	1,15	1,38	1,34	1,64	2,10
EN 2006	1,24	0,91	1,02	1,00	1,14	1,31	1,26	1,59	2,04
EN 2010	1,29	0,87	0,96	1,00	1,15	1,28	1,34	1,64	2,02
COMPARACIÓN 1995-2006, 20-29 AÑOS; EN RELACIÓN CON LA MEDIA									
EN 1995	1,15	1,23	1,05	1,00	1,17	1,21	1,31	1,38	1,55
EN 2002	1,13	0,85	0,98	1,00	1,07	1,07	1,18	1,40	1,57
EN 2006	1,09	0,94	1,02	1,00	1,05	1,01	1,11	1,29	1,46
COMPARACIÓN 1995-2010, 25-34 AÑOS, EN RELACIÓN CON EL TOTAL									
EN 1995	1,29	1,07	1,03	1,00	1,18	1,44	1,46	1,73	2,10
EN 2010	1,21	0,93	0,95	1,00	1,07	1,11	1,23	1,43	1,71

Fuente: INE, Encuesta de salarios.

b) Durante la crisis

Según el Secretario General de la OCDE, la FP estaría teniendo una importancia crucial en la crisis, no solo protegiendo de sus efectos a sus titulados con mayor eficacia que las ramas generales, sino incluso a las economías nacionales en su conjunto⁷. Sus propios datos, sin embargo, no muestran claramente esta superioridad. La tasa de empleo de los titulados en programas profesionales de nivel medio de 25 a 34 años en el conjunto de la OCDE es diez puntos mayor que la de los programas generales. En España, la diferencia es de 6 puntos (de 70% a 64%), y, como en casi todos los países, se debe enteramente a la tasa de actividad, pues la de paro es muy semejante (22% y 24%, respectivamente). Pero la OCDE no proporciona datos de fechas anteriores a 2011 que permitan asegurar que la diferencia viene de la crisis ni mucho menos predecir mejor futuro a los programas profesionales (OCDE, 2013: tabla a5.5c).

⁷ Literalmente: "Countries with relatively high numbers of 25-34 year-old graduates from vocationally oriented programmes succeeded in reducing the risk of unemployment among young people with upper secondary education as their highest level of attainment. Countries that have a higher-than-average (32%) proportion of graduates from vocational programmes, such as Austria, the Czech Republic, Germany and Luxembourg, were all able to keep the increases in unemployment rates among this age group to below 8 percentage points. Conversely, countries such as Greece, Ireland and Spain, where less than 25% of young adults graduate from vocational upper secondary education, saw increases in unemployment rates of 12 percentage points or more among 25-34 year-olds with only secondary education. For young people who do not continue into tertiary education, vocational education clearly offers better prospects for their employability than general, more academically oriented upper secondary education". (Gurría, 2013: 14). La primera proposición es falaz; la segunda, de veracidad dudosa.



Los datos de la tabla 5.2 y 5.3 permiten comparar 2007 con 2013. Se ve ante todo el gran aumento de la “nunca ocupación” (16 puntos) y la gran desigualdad por niveles de estudios, que va de 30 puntos entre los primarios y básicos, a menos de 10 puntos entre los universitarios. El aumento de la “nunca ocupación” entre los titulados en FP es aproximadamente igual a la media (16%) y unos tres puntos bajo el Bachillerato. La influencia de la crisis parece haber estado en relación inversa a la jerarquía académica; pero con diferencias pequeñas entre la FP superior y media y con el Bachillerato, insuficientes no ya para prometer un futuro mejor a la FP, sino ni tan siquiera para atestiguar un mejor pasado⁸.

Esta diferencia resulta en su totalidad de la composición de los empleos de cada título. Considerando cada grupo profesional por separado, no hay diferencia entre niveles de estudios. Si, por ejemplo, los técnicos se quedan en la mitad con la crisis, los técnicos con título de FP2 no disminuyen menos, sino que se reducen también a la mitad. Las variaciones se reparten entre los diversos niveles de estudios de modo proporcional a su participación en cada categoría. Así, el empleo de los licenciados cayó poco porque aumentaron los profesionales, que es el grupo donde obviamente los licenciados se concentran; el empleo de los titulados básicos cayó mucho por su concentración entre los obreros manuales; y el empleo de los titulados de FP y Bachillerato cayó más o menos como la media porque están muy igualmente distribuidos entre todos los grupos profesionales.

Por lo que respecta a los ingresos, solo podemos decir que la Encuesta de Salarios no muestra diferencias entre 2002, 2007 y 2012⁹. La crisis ha dejado relativamente iguales las ganancias de los ocupados con distintos niveles de estudio. Es de suponer que, de incluir los desocupados con ganancias cero, las diferencias se habrían ampliado.

En resumen, la crisis afecta principalmente al empleo y afecta por igual a todos los niveles de estudio una vez controlada la categoría profesional. Eso significa que los estudios no protegen del desempleo por ninguna cualidad intrínseca, sino por los grupos profesionales en los que se colocan. No es ser licenciado lo que ha protegido del desempleo entre 2007 y 2013, sino ser profesional o trabajar en los servicios. Si, como parece estar ocurriendo, la segunda fase de la crisis afecta a los profesionales, perderán más empleo los titulados universitarios que los titulados en básica¹⁰.

Según esto, habría que extender los niveles de estudios cuyos empleos y salarios se vayan a ver menos afectados por la próxima crisis. La teoría y la experiencia nos dicen que suelen ser los más altos (Garrido y Chuliá, 2005; Goldin y Katz, 2007), pero no todos los países son iguales y España es a veces diferente. Ahora bien, lo que nos espera inmediatamente no es otra crisis, sino el comienzo de un nuevo ciclo. Es el conjunto del ciclo, teniendo en cuenta la fase alcista y la bajista, el horizonte temporal más adecuado para estimar los resultados laborales

8 La gente que ha terminado Bachillerato hace entre dos y cinco años es más probable que se haya dedicado a estudiar después que los que terminaron CFGM, de modo que, pese a haber quitado de la base los estudiantes, podemos estar subestimando el empleo de los Bachilleres.

9 Desconfiamos de los datos para 1995, que atribuyen las menores ganancias a la EGB.

10 En 2013 cayó el empleo asalariado tanto del sector privado como del sector público, 'lo cual se relaciona con los descensos habidos en las ramas de Administración pública, Educación, Sanidad y Servicios Sociales, afectadas en 2013 por las políticas de ajuste presupuestario'. (CES, 2014:35).

de los niveles de estudio.

En cualquier caso, lo visto sobre la crisis no inclina a modificar las conclusiones a las que llegamos examinando el auge. Sigue siendo coherente abogar por una 'contracción' de la FP si se adopta el punto de vista particular de la FP y se pretende mejorar la situación de sus egresados. Si no se comparte este punto de vista 'elitista', se puede estar por ampliar la FP 'por abajo', pues aunque esta extensión puede empeorar la media, mejora a los que están ahora peor (aunque sea poco; ver Carabaña, 2011b). Y no hay justificación para su extensión 'por arriba', pues los titulados universitarios tienen perspectivas mucho mejores¹¹.

Los efectos de reformar: la LOGSE

La Formación Profesional reglada ha sido reordenada dos veces en las últimas décadas, la primera por la LGE en 1970 y la segunda por la LOGSE a partir de 1990. La LGE convirtió la vieja Oficialía Industrial en FP1 y la hizo obligatoria tras la EGB para todos los alumnos que no estudiaran BUP. Convirtió, igualmente, la antigua Maestría Industrial en FP2, con acceso desde el BUP y desde la FP1. La reforma de la FP por la LGE fue claramente expansiva 'hacia abajo'. Tuvo amplia aceptación y notable expansión, aunque menos que la esperable de una enseñanza obligatoria, como atestiguan las tasas de la tabla 1.

Muchos pensaron, sin embargo, que la FP de la LGE había sido un fracaso, antes incluso de haberse puesto en marcha (detalles en Carabaña, 1988). Especialmente a la FP1 se le atribuyeron muchos defectos, entre ellos que la elección era temprana y clasista, su nivel bajo y su rendimiento laboral malo. A la FP2 se le atribuía más calidad, pero se le reprochaba ser menos una alternativa a la Universidad para los Bachilleres, que una continuación de la FP1. Para dignificar la FP y adaptarla al mundo del trabajo, en 1990 la LOGSE creó unos Ciclos de Grado Medio a los que sólo se podía acceder con más de 16 años y el título de graduado en ESO, y unos Ciclos de Grado Superior para acceder a los cuales se necesitaban el mismo Bachillerato que para la Universidad. La reforma de la LOGSE puede decirse que fue expansiva hacia arriba y restrictiva hacia abajo¹².

Conviene advertir, de todos modos, que la LOGSE fue mucho más que esto. Intentó cambiar la concepción de la FP, sustituyendo las asignaturas por módulos y fomentando las prácticas en empresas. Los módulos son unidades para la adquisición de competencias orientadas a la práctica, que pueden adquirirse y acreditarse por sí solas, y que permiten por tanto una gran flexibilidad en la escolarización y en la acreditación. De todos los módulos que constituyen cada ciclo, al menos uno ha de ser cursado fuera del medio académico, en empresas o instituciones equivalentes (Pérez Díaz y Rodríguez, 1986). Podemos hacernos una idea de lo signi-

11 Estas conclusiones tienen tanta más fuerza cuanto mayores son las diferencias entre niveles de estudio. No entramos aquí en la cuestión de por qué son menores que en muchos países (aunque no tanto como en Suecia). La versión española de *Education at a Glance* que prepara el Ministerio de Educación se detiene en ello por la 'señal negativa' que envía a los jóvenes (INEE, 2013: 23) y remite a Felgueroso et al. (2011), donde, entre otras causas posibles, se proponen un exceso de demanda de mano de trabajadores sin cualificar o un exceso de oferta de titulados universitarios. Nótese que la primera implica una censura a la economía y la segunda a la educación; pero que podría haber sido al revés de haberse escrito 'baja oferta' de no titulados y 'baja demanda' de universitarios. Continuando este trabajo, Bentolila (2011) da por baja la tasa española de titulados en FP por comparación con Europa y la explica por sus pocas ganancias en relación con el Bachillerato, con base en estimaciones de López-Mayán (2010). Ninguno de estos autores, incluyendo el INEE, se pronuncia sobre la expansión o la contracción de la FP.

12 Una narración precisa y ponderada de esta historia se encuentra en Pérez Díaz y Rodríguez, 2001.

13 No es una persona, sino una sección fija.



ficar los 'módulos' leyendo un reciente artículo de Schumpeter¹³ en *The Economist* (2014). La FP, según el semanario, padece desde hace décadas de bajo prestigio y falta de innovación, y su estado es lamentable en casi todas partes, menos probablemente en Alemania. Pues bien, uno de los dos males, la baja innovación, puede estar a punto de arreglarse gracias a un 'nuevo concepto': descomponer el conocimiento en 'módulos', según el enfoque de la 'educación basada en competencias'¹⁴. El alumno hace los módulos según le conviene, en meses o en años, por las tardes o a tiempo completo, y los combina del modo más acorde con su carrera. La evaluación es continua... y el CV contiene un resumen constantemente puesto al día de las destrezas que se van adquiriendo". En fin, lo que la LOGSE propuso hace 30 años, lo presenta *The Economist* como una revolución futurista.

¿Cuáles han sido los resultados de esta, sin duda, importante reforma? Parecía obvio que disminuiría las tasas de graduación (Carabaña, 1998; 2013), sobre todo en CFGM, y más las de las clases más bajas (Martínez y Merino, 2011), pero se esperaba que, a cambio, aumentara su valor laboral y descargara a la Universidad. La tabla 1 ha mostrado que, en efecto, contrajo las tasas de titulación, si bien solo levemente. ¿Qué ocurrió con los resultados laborales?

Comparando las tablas 5.1 y 5.2, se intenta obtener una respuesta. En la tabla 1, se ve que, de los técnicos auxiliares que terminaron entre 1997 y 2000, todavía una buena parte estudiaron con la LGE, y lo mismo una mayoría de los técnicos. En el año 2007, en cambio, todos han estudiado los nuevos ciclos formativos, más selectivos y largos. Este año, el 2007, parece adecuado para intentar apreciar los efectos de la LOGSE sin confundirlos con los de la crisis.

Es de notar, en primer lugar, que la muestra de la EPA refleja una cierta contracción de los titulados, no en CFGM, como parecía más de esperar, sino en CFGS. El dato es congruente con el hecho de que, mientras que con la LGE era frecuente pasar de un nivel a otro (con lo que se desaparece de FP1 y se aparece en FP2), la LOGSE dificultó mucho al principio este tránsito (Pérez Díaz y Rodríguez, 2002:164).

Por lo que se refiere a profesiones, las diferencias entre los años 2002 y 2007 son compatibles con la hipótesis de que las políticas 'contractivas' o de 'dignificación' de la FP plasmadas en la LOGSE tuvieron un pequeño efecto en la línea esperada. Los titulados en CFGS parecen haber aumentado en unos diez puntos sus probabilidades de colocarse como técnicos en relación con los de FP2. En cuanto a los titulados de CFGM, disminuyen en empleados de los servicios y aumentan en administrativos, lo que también puede interpretarse como una mejora. Estos cambios deben verse en comparación con los de los correspondientes niveles generales: la mejora de la ESO ensombrece la de los CFGM, mientras las pérdidas del Bachillerato resaltan el discreto avance de los CFGS.

En cuanto a ingresos, no parece prudente atribuir a los jóvenes titulados de la LOGSE el empeoramiento que se registra en Bachillerato y FP superior cuando se comparan los de todas las edades. Limitar la comparación a los de 20-29 años, cuya mayoría es LGE en 2002 y LOGSE en 2006, sugiere un cierto empeoramiento de la FP superior en relación con el título básico y con el de FP media, si bien no en relación con el Bachillerato, que es el que más empeora. Las cifras absolutas dejan más claro lo ocurrido: entre esas dos fechas, aumentaron sus

14 Planas (2013) analiza las contradicciones del enfoque de las competencias.

ganancias los niveles de titulación más bajos, incluida la FP inferior, y quedaron iguales las de los niveles más altos. Es corriente atribuir esta evolución a la mayor demanda de mano de obra poco cualificada en este período ('possibly due to the wrong specialization of the spanish economy that demands more unskilled than skilled labour', según Felgueroso y otros, 2010: 41). Así que resulta poco prudente atribuirla a la LOGSE.

No podemos decir, por consiguiente, gran cosa acerca de los efectos de una reforma tan importante como la LOGSE, pero quizás esto ya sea bastante. Ni siquiera con el viento de la economía a favor logró una mejora apreciable (por las encuestas del INE, se entiende) en los resultados laborales de los titulados en FP, ni de nivel medio ni del nivel superior.

La FP dual, una reforma de efectos muy inciertos

Examinados los efectos de una reforma de la FP, nos detenemos ahora en los efectos probables de otra que, según hemos visto, propone la LOMCE con el modesto objetivo de 'facilitar el tránsito' entre enseñanza y trabajo. La 'formación dual' es un sistema de formación profesional, en el que colaboran escuelas y empresas, que está alcanzando gran prestigio debido a ser el hegemónico en Alemania. Hay también quién piensa que las empresas contratarán más gente si conocen previamente sus cualidades como aprendices.

En realidad, la 'formación dual' es un sistema de tutela pública del aprendiz, que se realiza a través de las escuelas e implica el reconocimiento del tiempo de aprendizaje como tiempo escolar. Pero en su esencia sigue siendo un sistema de aprendizaje en el puesto de trabajo, heredero directo de la tradición medieval de los gremios, gobernado por corporaciones que pueden considerarse sus herederas, como los sindicatos y las cámaras de comercio. La simple enumeración de los aprendizajes más frecuentes muestra que se corresponden mejor con la estructura industrial que nuestras ramas de FP. En 2012, los contratos de aprendizaje más frecuentes entre las mujeres eran comerciante al por menor (7,9%) y vendedora (7,2%); y entre los hombres, camionero (5,9%), comerciante al por menor (4,4%), mecánico industrial (4,1%) y técnico en electrónica (3,4%) (Bundesinstitut, 2014)¹⁵. El sistema cubre aproximadamente el 50% de los alumnos de FP; otro 18% aprende en escuelas con prácticas externas (en particular, profesiones relacionadas con el cuidado de personas) y el tercio restante queda en un 'sistema de transición' formado por cursos preparatorios para los otros dos sectores, en el que esperan los alumnos de nivel académico más bajo (Füssel, 2011).

La FP española proporciona a los alumnos formación profesional básica previa, pero no sustituye el aprendizaje en el puesto de trabajo propiamente dicho, lo que podemos llamar 'aprendizaje laboral', que necesariamente viene después. Pero el aprendiz español, con o sin FP formal previa, depende sólo de las fuerzas del mercado y del derecho del trabajo, sin tutela pública directa. Lo que hace la FP dual alemana es coordinar la FP escolar con el aprendizaje laboral.

Esta coordinación tiene ventajas e inconvenientes. Entre las ventajas, las dos más importantes son probablemente que la enseñanza mejora con la coordinación de teoría y práctica en

¹⁵ En España, Administración se lleva el 25% de los alumnos y con otras tres ramas (Electricidad, Sanidad y Automoción) suponen los dos tercios de los CFGM.



entornos reales y, en otro ámbito, que el aprendiz está más protegido contra los abusos patronales. Entre los inconvenientes, el más importante es la limitación de la oferta de las empresas, en relación con lo 'ilimitado' de las aspiraciones de los alumnos (sólo se puede aprender lo que ya hay en cada entorno). Pueden ser también importantes los costes de organización, incluyendo en ellos los riesgos de corrupción.

Naturalmente, los promotores de la FP dual prometen al mismo tiempo más y mejor formación, y más y mejor empleo. En realidad, estos dos objetivos son en gran medida incompatibles. El punto está en que las empresas son capaces de formar más aprendices de los que pueden contratar. Actualmente, en España, sin intervención pública, las empresas sustituyen un aprendiz por otro si los costes de formación quedan por debajo de los del contrato fijo, mientras que contratan al aprendiz como oficial si los costes de hacerlo fijo se estiman menores que los de formar un sustituto. El empresario se decide por lo que cueste menos, un contrato fijo o formar a otro aprendiz.

¿Cómo influye en esto la formación dual? La intervención pública suele disminuir los costes del aprendiz para la empresa, principalmente mediante subvenciones. Cuanto mayor es la subvención, más aprendices formarán las empresas, pero mayor rotación habrá en el empleo juvenil. Será también mayor el riesgo de corrupción, empeorando la calidad de la formación y aumentando el poder de la empresa sobre el aprendiz. Sin el adecuado control público, lo que se consigue es que talleres, peluquerías y restaurantes den –o vendan– títulos académicos. Una mirada a los fraudes que se van descubriendo con los cursos de formación ocupacional y continua basta para hacerse una idea de las posibilidades.

Un inconveniente derivado son los desajustes en el mercado laboral. En general, las industrias en decadencia estarán más interesadas en las subvenciones que las industrias en auge. En concreto, los pequeños talleres mecánicos o pastelerías pueden formar oficiales sin emplear casi nunca a ninguno, 'produciendo' muchos más oficiales de los necesarios. Piénsese en la cantidad de titulados en FP, sector construcción, que podríamos tener de haber existido durante estos años la formación dual en el sector.

Estos problemas son todavía más probables cuando el sistema se trasplanta a contextos carentes de las instituciones que los controlan. Ha sido el caso de Inglaterra, al menos según *The Economist*. Al evaluar los programas de formación dual recientemente impulsados por el gobierno inglés, resultó que uno de cada diez puestos se habían creado en una sola cadena de supermercados, que empleó las subvenciones del gobierno en cursos de seis meses para 52.000 de sus empleados; y que la mayor parte de los cursos eran de nivel equivalente a la FP básica que se supone incorporada a la ESO en España. "Buenos deseos y dinero público no son suficientes para superar grandes diferencias entre los dos países". Es el mismo aviso que puede encontrarse en los mejores especialistas (Euler, 2013).

Recomendaciones: extender y mejorar

En esta sección, los análisis anteriores se combinan con juicios de valor explícitos. Los análisis parecen apoyar la extensión de la Formación Profesional 'por abajo', procurando que llegue a los que ahora no llega, pero no 'por arriba', en competencia con el Bachillerato y la Universidad. Aunque no muy grandes en ningún caso (Carabaña, 2011b), parecen espera-

bles beneficios mayores de disminuir el abandono escolar, que de desviar alumnos de la rama académica a la profesional. Por razones de justicia, y también de eficiencia, la extensión de los puestos escolares debe tener preferencia sobre su mejora, pero ello no exime, sino todo lo contrario, de organizar la enseñanza con la mayor calidad posible. Aquí siguen algunas reflexiones sobre cómo podría extenderse y mejorarse la Formación Profesional.

La extensión puede conseguirse ampliando la oferta y fomentando la demanda.

La ampliación de la oferta debería guiarse no sólo por las demandas actuales de la economía y de los alumnos, sino intentando adelantarse a las del futuro con base en previsiones razonables.

La oferta de FP debe adaptarse a las exigencias del mercado laboral, pero no a las del mercado laboral local actual, sino a las del mercado laboral futuro, cuyo ámbito geográfico será cada vez más amplio. La economía española es, cada vez más, una parte de la economía europea, con la correspondiente especialización territorial. Por eso, son cada vez más inadecuadas las comparaciones que fingen países independientes con desarrollos paralelos. La orientación a las necesidades locales aparece naturalmente aliada a los intereses de los empresarios locales, pero también a los intereses de los políticos locales, cuya gestión se evalúa con indicadores limitados a su región, y en cuyo deber puede, incluso, ponerse la emigración. En la elección entre la prosperidad del territorio y el bienestar de los ciudadanos, cuando se plantea, la oferta de enseñanza debe dirigirse a optimizar el futuro de los individuos, dentro o fuera de su región y de su país. Las escuelas de zonas rurales no deben formar alumnos para la agricultura, ni las escuelas de zonas mineras formar alumnos para la minería; deben ofrecerles la formación con más posibilidades de futuro, dentro o fuera de su región, y son los alumnos los que deben evaluar los costes de la emigración. Y lo que vale para la región, vale para la nación, e incluso para Europa. No formamos trabajadores para la economía nacional, sino para buscarse la vida en cualquier lugar del mundo, ni ciudadanos locales, sino cosmopolitas. El punto de vista de los gobiernos no debe ser aquí el punto de vista del Estado, sino el punto de vista de los individuos. Son estos los que deben evaluar las ventajas e inconvenientes de emigrar. Al Estado le compete proporcionarle los medios para que pueda hacerlo con fortuna.

Concretando algo más, en lo que respecta a los niveles, la extensión debe realizarse de acuerdo con las capacidades de los alumnos, de modo que ningún nivel de capacidad quede excluido de la formación. En esto, bastaría con ampliar a todos los alumnos los principios que inspiran la formación ocupacional de los alumnos con necesidades educativas especiales. En lo que respecta a las especialidades, la extensión debe realizarse de acuerdo con la demanda actual de los alumnos y las previsiones de futuro en la economía local y global. Y en lo que respecta a las modalidades, la extensión debe guiarse por las posibilidades del entorno. Cuanto más dispersa está la población, más debe fomentarse la formación a distancia y on line. Cuanto más débil es el tejido productivo, más académica y escolar tiene que ser la formación. La ampliación de la oferta tiene costes marginales crecientes en las zonas más pobres y de población más dispersa, de modo que implantar especialidades poco frecuentes con prácticas en centros de trabajo (no digamos formación dual) puede no ser particularmente costoso en localidades grandes con industrias del sector, pero prohibitivamente caro en zonas de población dispersa. La ampliación de la oferta debe ser



flexible aprovechando tanto las posibilidades del entorno como las de las tecnologías de la enseñanza. Donde no haya contratos de aprendizaje para la formación dual, deberán ser sustituidos por prácticas en empresas; donde no haya empresas que ofrezcan prácticas, deberán ser sustituidas por prácticas escolares; y donde hasta las escuelas sean difíciles, por prácticas virtuales.

Además de ampliar la oferta, los gobiernos deben intentar fomentar la demanda.

La primera recomendación en este sentido es, desde luego, suprimir la condición de haber obtenido el título de graduado en ESO para continuar estudiando FP. El fortalecimiento de los PCPI tras la LOCE y el establecimiento de una FP Básica por la LOMCE son pasos en la buena dirección. Convendría seguir avanzando por ella, ligando más claramente la obligatoriedad de los estudios a la edad de 16 años (no a un nivel de aprendizajes 'mínimos') y desligando del título de ESO la elección de estudios posteriores (Carabaña, 2004). Esta medida es complementaria con la adaptación de las modalidades de FP a las capacidades e intereses de todos los alumnos antes recomendada.

No parece recomendable, en cambio, que los gobiernos se esfuercen en elevar el prestigio de la FP entre la población por otra vía que no sean sus resultados. Tales esfuerzos serían probablemente vanos. El prestigio de los estudios depende de sus salidas profesionales, y el prestigio de las profesiones depende de los beneficios de todo tipo que reportan, comenzando por los ingresos. La consideración en que la gente tiene a las profesiones es tan constante en el tiempo y en el espacio como el nivel de vida y el estilo de vida que procuran. Depende mucho de la economía y algo de los valores y las costumbres, pero muy poco de la política (Carabaña y Gómez Bueno, 1996). Pero si pudiera hacerse, sería aun peor, porque sería fraudulento.

Tampoco parece razonable fomentar la demanda de FP igualándola a las enseñanzas de tipo general a efectos académicos. Una cosa es habilitar 'pasarelas' entre los niveles de FP, maximizar las posibilidades de combinación con el trabajo y fomentar la vuelta al aprendizaje formal desde cualquier edad y situación, y otra bien distinta convertir la FP en la puerta falsa para la entrada en la Universidad. La FP existe en la medida en que la preparación particular para las profesiones tiene ventajas laborales sobre el Bachillerato; y el Bachillerato existe en la medida en que una preparación general para la Universidad tiene ventajas sobre la preparación profesional. Intentar que el Bachillerato y la FP tengan a la vez carácter propedéutico y profesionalizante es negar lo específico de ambos. Elevar el atractivo de la FP convirtiéndola en vía de acceso a la Universidad es tanto como negarla (Carabaña, 2011a).

Mejorar es mucho más complicado que extender. Siempre se sabe cómo extender, pero muchas veces no se sabe cómo mejorar. Y aun sabiendo cómo, los costes de las reformas pueden ser superiores a sus beneficios.

Los datos sugieren, si es que no demuestran, que hay muchas maneras de combinar la formación escolar y la laboral, pero no evidencian que unas funcionen mejor que otras (ver tabla 3). Eso vale tanto para el sistema norteamericano sin FP definida, para el segmentado y jerarquizado sistema alemán y para los sistemas más escolares como el español y el francés. Hay, en cambio, acuerdo general en que lo que funciona en un país puede no funcionar en

el otro, tanto por sus peculiaridades como por la adaptación que resulta del tiempo. Reformar por reformar ('algo habrá que hacer', 'es necesaria una profunda reforma') despierta ilusión en algunos, recelo en muchos y finalmente frustración en todos. De esto pueden inferirse algunas recomendaciones, si bien de tipo muy general.

La primera repite que las reformas no deben ir en perjuicio de la extensión; la inversión (arriesgada) en calidad no debe ir en detrimento de la inversión (segura) en cantidad. Siempre es más justo dedicar los recursos a dar escuela a quien no la tiene, que a mejorar la de quien ya tiene; y también es más eficaz, pues los rendimientos marginales suelen ser también decrecientes en la enseñanza.

La segunda es que quien proponga una reforma general debe aportar buena evidencia de que no sólo mejora lo existente, sino de que amortiza los costes del cambio. Esto implica que la evidencia provenga de ensayos y experimentos hechos en el mismo contexto, no en países lejanos. Si así se hiciere, será menos probable que los gobiernos se arriesguen a grandes reformas generales, y más que deleguen en los centros el ensayo de reformas parciales.

La tercera, y última, es una distribución de las competencias entre los gobiernos y los centros de enseñanza que deje a los primeros la administración general, incluyendo la planificación de la oferta; y a los segundos la organización de la enseñanza y la didáctica. La organización flexible de las enseñanzas de acuerdo con las capacidades de los alumnos y los recursos didácticos del medio debe hacerse con autonomía por los centros y los profesores. La planificación general debe ser decisión de las autoridades políticas.

Septiembre de 2014



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aparicio, Ainhoa (2010). "High-School Dropouts and Transitory Labor Market Shocks: The Case of the Spanish Housing Boom". IZA DP No. 5139.
- Bentolila, Samuel (2001) "¿Vale la pena estudiar? El extraño caso de la FP". *Apuntes FEDEA*, Educación 02.
- Bundesinstitut für politische Bildung (2014) "Ausbildungsmarkt". En URL: <http://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61659/ausbildung>, 25-1-2014.
- Carabaña, Julio (1988) "La Formación Profesional de Primer Grado y la dinámica del prejuicio". *Política y Sociedad*, 1:53-69.
- Carabaña, Julio (1998) "De como la LGE encogió el sistema educativo". pp. 13-26 en Ramón Garcés Campos (Coord), *VI Conferencia de Sociología de la Educación*, Zaragoza: Instituto de Ciencias de la Educación, Universidad de Zaragoza.
- Carabaña, Julio (2004) *De una escuela de mínimos a una de óptimos. La exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica*. Fundación Alternativas, Enero 2004.
- Carabaña, Julio (2011a) "Algunas observaciones críticas a 'Learning for jobs'". *Revista de Ciencias y Humanidades de la Fundación Ramón Areces*, 4:131-138.
- Carabaña (2011b) "La clave de la economía no está en la enseñanza". *Panorama Social*, 13:55-69.
- Carabaña, Julio(2013) "El efecto de la LOGSE sobre el abandono escolar temprano" . *Praxis Sociológica*, 17:15-44. ISSN: 1575-08-17.
- Carabaña, Julio y Carmen Gómez Bueno (1996). *Escalas de prestigio profesional*. CIS, Madrid.
- Cedefop (2013), "Labour market outcomes of vocational education in Europe. Evidence from the European Union labour force survey". Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Conferencia de Educación (2008) *Objetivos educativos europeos y españoles. Estrategia educación formación 2020. Informe español 2013*. Madrid:MECD.
- Consejo Económico y Social (2014). *Economía, trabajo y sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, España 2013*. Madrid, CES.
- Consejo Escolar del Estado (2013) *Informe 2013 sobre el estado del sistema educativo, curso 2011-2012*. Madrid: MECD.
- Euler, Dieter (2013). *El sistema dual en Alemania. ¿Es posible transferir el modelo al extranjero?* Fundación Bertelsmann.
- FEDEA (2012): "Manifiesto para mejorar el rendimiento del sector educativo en España", disponible en: http://www.fedea.net/educacion/manifiesto_educacion_2012_print_def.pdf
- Felgueroso, Florentino, Manuel Hidalgo y Sergi Jiménez-Martín (2010) "Explaining the fall of the skill wage premium in Spain". FEDEA: Documento de trabajo 2010-19.
- Felgueroso, Florentino, Luis Garicano y Sergi Jiménez (2011): "¿Vale la pena estudiar? (I) El subempleo y las ganancias salariales de la educación en España". *Apuntes FEDEA*. Educación 01.
- Field, Simon (2011). "Learning for jobs. Un programa de la OCDE en clave de políticas educativas". *Revista de Ciencias y Humanidades de la Fundación Ramón Areces*, 4: 121-129.
- Füssel, Hans Peter (2011) Formación Profesional y transición al mercado laboral. El modelo alemán". *Revista de Ciencias y Humanidades de la Fundación Ramón Areces*, 4:96-109.
- Garrido Medina, Luis y Elisa Chuliá Rodrigo (2005). *Ocupación, formación y el futuro de la jubilación en España*. Madrid:CES.
- Goldin, Claudia y Lawrence F. Katz (2007): "The race between education and technology: the evolution of US Educational Wage Differentials: 1890 to 2005", NBER WP N° 1294.
- Gurría, Ángel (2013) "Presentation", en OECD, *Education at a Glance, 2013*. París:OECD.
- INEE (2013) *Panorama de la Educación, Informe Español, 2013*. Madrid:MECD.
- INEE (2014) *Sistema estatal de indicadores de la educación 2014*.Madrid:MECD.
- Lacuesta, Aitor, Sergio Puente y Ernesto Villanueva (2012). "The Schooling Response to a Sustained Increase in Low-Skill wages: Evidence from Spain 1989-2009". Documentos de Trabajo N.º 1208, Banco de España.
- López-Mayan, Cristina (2010) "Demand for Post-compulsory Education: The Choice Between Academic and Vocational Tracks". CEMFI Job Market Paper.

Martínez, José S.; Merino, Rafael (2011), "Formación Profesional y desigualdad de oportunidades educativas", *Témpora*, n. 14, pp. 13-37.

MECD (2008) "El incremento de la formación postobligatoria en España. Plan para la Reducción del abandono escolar". *Documento de trabajo presentado a la Conferencia Sectorial de Educación*, 10-11-2008.

OECD (2013), *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en>

Pérez Díaz, Víctor y Juan Carlos Rodríguez (2002). *La educación profesional en España*. Madrid: Santillana.

Planas Coll, Jordi (2013) "El contrasentido de la enseñanza basada en competencias". *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 10(IV): 75-92.

Sala, Guillem; Planas Jordi, Van Rompaey, Erika (2010) "Especialidad de formación, especialidad de empleo y resultados de inserción. ¿Trabajan los jóvenes dónde "deberían"?", *Sociología del Trabajo*. nº 70, pp. 87-106.
Shumpeter (2014), "Got skills?. Retooling vocational education". *The Economist*, 23-8-14.

The Economist (2014), "Keeping up with the Smidts". *The Economist*, 26-4-14.

Wert, José Ignacio (2012) Presentación de la LOMCE ante el Senado. Boletín Oficial de las Cortes Españolas, Senado.



SE ES DE DONDE SE HACE EL BACHILLERATO... O NO SE ES

Sobre la minusvaloración de la formación profesional y sus consecuencias

Mariano Fernández Enguita

Catedrático de Sociología
Universidad Complutense de Madrid

Desde que en España se volvió a poder hablar, es decir, desde las postrimerías del franquismo (en educación, desde el debate en torno al Libro Blanco de 1969 y la Ley de 1970) hasta hoy, no se ha dejado de señalar la insuficiencia e inadecuación de la formación profesional. Digamos que es la tarea pendiente. La expresión que viene espontáneamente al teclado es la de la asignatura pendiente, pero empezaríamos mal ya si lo hiciéramos resumiendo el problema de la formación profesional en una expresión tan inequívocamente filoacadémica. Sin embargo, esa es la tónica. La frase que da título a este texto ("Se es de donde se hace el bachillerato") es de Max Aub y tiene, por tanto, un siglo, pero se ha atribuido también incorrectamente a Juan Benet (medio siglo) y no es muy distinta de la de Felipe González cuando afirmó que el gobierno que le sucedería estaba todavía haciendo el bachillerato (un cuarto de siglo). El *Zeitgeist*.

Pirámides, husos... y un diábolo

La pirámide escolar es una de las metáforas más habituales para representar el sistema educativo. Con la conveniente separación *ad hoc* de los varones a un lado y las mujeres al otro, puede representar la población escolar en los distintos niveles del sistema, con base en la enseñanza obligatoria, un segundo escalón o capa formado por la enseñanza secundaria y un tercero por la superior, o tal vez más escalones si se descomponen secundaria y superior en distintos niveles. Más o menos plati- o leptocúrtica (ancha o estrecha) según su grado de selectividad; con más o menos escalones según su estructuración en subetapas o según el número de puntos terminales (salidas con acreditación); cada escalón más o menos elevado en términos absolutos y relativos según su duración absoluta o relativa; de paredes verticales o inclinadas según el grado de logro en cada etapa... pero siempre una pirámide, pues ni del sistema ni de ninguna de sus etapas puede salir más gente de la que entró y siempre habrá algún nivel a partir del cual dejan de entrar (y de terminar) todos. *Serán muchos los llamados, pero pocos los elegidos*. Podríamos llamar a esta pirámide *la pirámide del reclutamiento* o, para quien guste más de la jerga económica, *de los inputs*.

Pero la pirámide puede representar también, y así fue invariablemente al comienzo de la universalización de los sistemas escolares, las salidas de cada uno de estos: todos o una gran parte terminaban la educación primaria, bastantes menos la secundaria inferior, muchos



menos la secundaria superior, menos todavía la superior (a su vez, típicamente dividida en dos o tres ciclos). Dicho en breve, la mayoría de la población salía de la escuela con los estudios mínimos, y grupos sucesivamente más pequeños lo hacían con los niveles educativos sucesivamente superiores. Podríamos llamar a esta otra *la pirámide de los resultados* o *de los outputs*.

Con el tiempo, no obstante, esta segunda pirámide ha ido dejando de serlo. No sólo fue aumentando el mínimo escolar y siendo cada vez más efectivo (piénsese en la ampliación de la primaria y la posterior inclusión de la secundaria inferior en el periodo obligatorio, incluso en el tronco común, y en las tasas de éxito crecientes en la mayoría de los países). Lo que es más importante, incluso por encima de la elevación absoluta de esa base mínima, la proporción de los que salen del sistema educativo con el logro mínimo (la enseñanza obligatoria) ha venido disminuyendo de forma paulatina en relación con la de quienes lo hacen con niveles más elevados, a día de hoy con una educación secundaria superior o superior propiamente dicha (universitaria o equivalente). En la UE-21, por ejemplo, entre los adultos de 25 a 64 años, el 24% tiene un nivel de educación básico (hasta secundaria inferior —nuestra ESO—, primaria o menos, o sea, hasta los niveles CINE2 o 3C-corto), el 48% tiene un nivel intermedio (hasta secundaria superior —entre nosotros, Bachillerato, CFGM y sus equivalentes en enseñanzas especiales—, o sea, hasta los niveles CINE3A, 3B, 3C-largo y 4) y el 29% tiene estudios superiores (universitarios o equivalentes, graduados o posgraduados, o sea, los niveles CINE5 y 6). Podemos decir, pues, que los países desarrollados han pasado de que la mayoría de la población tuviera un nivel educativo básico, a que tenga un nivel intermedio. Si lo representásemos de manera gráfica, podríamos resumir el cambio en el *paso de la pirámide al huso escolar*.

Si en lugar de la UE21 contemplásemos la OCDE, que incluye a la generalidad de la UE-21, pero también a Japón y Corea, Estados Unidos y Canadá, Australia y Nueva Zelanda, de un lado, y Turquía, los Balcanes y México, de otro, el huso se volvería algo más estrecho en el centro y ancho en los extremos: 25%, 44% y 32% (estos dos grupos de países, podemos adivinar, engordan respectivamente los extremos superior e inferior). Si pasásemos al G20, que incluye a los países más relevantes de la UE-21 y la OCDE, pero también a emergentes, como Arabia, Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica, las proporciones pasarían ser (o serían todavía) 36%, 34% y 25%, es decir, las de la pirámide originaria, aunque a punto de dejar de serlo. Esto se debe, lógicamente, al fuerte peso demográfico de los emergentes. Así, por ejemplo, Brasil presenta unos porcentajes de 56%, 32% y 12%; China, de 78%, 19% y 4% (cifras de 2010, seguro que ya superadas); Indonesia de 72%, 20% y 8%... es decir, perfectas pirámides clásicas (OCDE 2103: tabla A1.1a).

De la pirámide al huso, pues... excepto España, pues los porcentajes de nuestro país son de 46%, 22% y 32%, un caso único en el que se mantiene una amplia base en el nivel mínimo (aunque en sí mismo, con éxito, no sea un mal nivel: diez años de escolaridad obligatoria), una reducida minoría en el nivel intermedio y un grupo bastante mayor que el segundo y menor que el primero en el nivel superior. Gráficamente puede describirse como *el perfil de un diábolo*. Ciertamente aquí estamos hablando de la población adulta casi total, 25 a 64 años (con más años es casi seguro que estén jubilados y con menos es posible que estén todavía estudiando), por lo tanto con una distribución muy condicionada por cohortes que pudieron abandonar la escuela treinta, cuarenta o cincuenta años antes; pero, si nos atenemos a un grupo de edad más joven, de 25 a 34 años, seguimos encontrando la misma estructura simé-



trica y polarizada, aunque menos: 35%, 26% y 39% (frente a 18%, 44% y 38% para el conjunto de la OCDE, en ambos casos datos de 1991) (OCDE 2103: tabla A1.4a). Persiste, pues, frente a la figura general en *huso* de los países de la OCDE, la figura *diabólica* de sistema español. Pronto veremos que la adjetivación es algo más que un chiste.

La singularidad del caso español

¿Por qué esta peculiaridad española? La enseñanza secundaria ha tenido siempre, y hoy lo hace en particular la secundaria superior, una doble función: propedéutica y terminal; es decir, como fase intermedia hacia los estudios superiores y como última fase antes de la salida al mercado de trabajo, esto es, como formación profesional inicial. En realidad, es profesional en sentido amplio toda la educación, y lo es cada vez más, dada la importancia creciente de las capacidades generales, que permiten adaptarse a cambios en el trabajo, seguir aprendiendo, etc., la misma formación general. En un sentido más restrictivo, es profesional toda la otra formación, es decir, toda formación posterior a la general, o situada entre esta y el mercado de trabajo, lo cual comprende lo que convencionalmente llamamos formación profesional, pero también el conjunto de la educación superior, siempre enfocada más o menos estrictamente a alguna profesión. En sentido convencional, no obstante, llamamos formación profesional (en otros países, vocacional) a la formación especializada del tramo de secundaria, lo que en España se conoce hoy como Formación (Ciclos Formativos de Grado Medio y Superior) o Iniciación (programas de garantía social y de iniciación profesional) Profesional y hasta no hace mucho simplemente como tal (FP de primer o segundo grado), es decir, la que permite salir directamente al mercado de trabajo con una cualificación reconocida, permita o no además la continuación de estudios.

El peso de los titulados intermedios en el mercado de trabajo dependerá, lógicamente, del reconocimiento laboral y social de sus títulos en sí mismos y en comparación con los de nivel inferior y superior. En el caso español, cabe pensar que una serie de circunstancias históricas y decisiones desafortunadas han conspirado en contra de la formación profesional. En primer lugar, no se olvide, somos un país de modernización tardía e insuficiente, con un desarrollo industrial efímero, encajonado entre una economía agraria persistente y una terciarización acelerada, con un fuerte peso del catolicismo y una pesada herencia del antiguo régimen, todo lo cual confluye en cierta minusvaloración del trabajo manual y de la formación para el mismo que, sin lugar a dudas, ha pesado sobre la imagen social de la formación profesional (a pesar, también, de que esta no se reduce a formación industrial). Por lo demás, la formación profesional institucionalizada fuera del lugar de trabajo sólo puede arrancar una vez que se cuenta con una educación primaria sólida y generalizada, algo que en si mismo sólo atisbó aquí con la II República y se alcanzó al final del desarrollismo.

Esta preterición de la formación profesional fue rematada en 1970 por la Ley General de Educación (LGE), que con la mal llamada *doble titulación* confinó a los alumnos no acreditados (los simplemente *certificados*) en la Educación General Básica (EGB) a la entonces Formación Profesional de I Grado, mientras que los acreditados (los *graduados*), podían elegir entre la FP o el Bachillerato. Esto convirtió a la FP en unos estudios de segundo orden, por no decir *el basurero*, el único destino accesible en caso de *fracaso escolar*. Veinte años después, la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) pretendió solucionarlo *dignificando* la FP, para el acceso a la cual pasó a ser exigible también el título de Graduado,

ahora en Educación Secundaria Obligatoria (ESO). El problema es que la nueva ordenación del sistema pasó en poco tiempo a producir la misma tasa de fracaso escolar, en torno a uno de cada tres alumnos, que la que la precedió, sólo que al término de la ESO en vez de la EGB, a la edad prevista de dieciséis años en vez de catorce y tras diez años de escolaridad en vez de ocho.

En otro lugar he argumentado que esta persistencia del *tercio suspenso* tiene más que ver con la cultura de la profesión (afianzada en la vieja idea general de que *no todo el mundo vale para estudiar*, una suerte de *síndrome de Gauss* o de *efecto Posthumus*: Fernández Enguita, 2010, 2012). Pero si la LGE confinaba a los certificados a la formación profesional, la LOGSE los dejaba y los deja (lo mismo que la LOE, con pocas diferencias) en la calle, es decir, fuera del sistema educativo. En otras palabras, la LGE clavó un clavo más en el descrédito de la formación profesional, mientras que la LOGSE y la LOE segaron la hierba bajo sus pies; la LOE contribuyó a hacerla para muchos indeseable e indeseada, la LOGSE y la LOE la hicieron para otros inalcanzable. En España se ha reflexionado poco sobre hasta qué punto el llamado *abandono* escolar (o educativo, y temprano o prematuro) no es tal, sino simplemente descalificación o exclusión. Cuando, en los años tristemente álgidos de 2005-2007, *fracasaban* tres y *abandonaban* cuatro de cada diez alumnos, en realidad sólo *abandonaba* uno, pues los otros tres, los *fracasados*, tenían todas las puertas cerradas ante sí. Es difícil no pensar que el raquitismo de la Formación Profesional en España no provenga en parte de estas desafortunadas decisiones.

Pero no es sólo un problema de política educativa ni de ordenación académica. Es, de manera evidente, un problema cultural. Cuando PISA 2000 preguntó a los alumnos (no se ha hecho en las ediciones posteriores) qué empleo esperaban tener a los treinta años, España se situó en décimo lugar entre una treintena de países por la preferencia por un empleo de cuello blanco. Por delante quedaban, por este orden, México, Corea, Estados Unidos, Portugal, Italia, Grecia, Canadá, Nueva Zelanda y Polonia. Una lista con dos conglomerados claros: países de alto nivel tecnológico y, por ello, también de terciarización, entre los que no está España; y países mediterráneos y asimilados entre los que sí está, más la excepción de (la muy católica) Polonia (OCDE, 2010: 133). La Europa con la que aspiramos a compararnos estaba toda ella detrás, siempre más dispuesta a asumir empleos de cuello azul.

Si examinamos las series estadísticas de alumnos que ofrece el Ministerio de Educación (MECD, 2013), tomamos como base 100 el alumnado del curso 1990-1991 y seguimos su evolución hasta el último curso con datos, 2012-2013, encontramos que el conjunto del alumnado de enseñanzas de régimen general (el total de primaria y secundaria) ha pasado de 100 a 96 (lo que indica cierta caída demográfica; en realidad, una fuerte caída, luego en gran medida remontada); el del ciclo de formación profesional dentro de la enseñanza obligatoria o secundaria inferior (o sea, la FP1 de la LGE más los CFGM de la LOGSE y la LOE: al principio del periodo solo aquella, luego ambas y hoy solo esta) lo ha hecho de 100 a 70; el del ciclo de formación profesional post-obligatoria o secundaria superior (o sea, la FP2 de la LGE más los CFGS de la LOGSE y la LOE) lo ha hecho de 100 a 87; a estos podemos añadir los estudios de *iniciación profesional*, es decir, aquellos a los que se deriva a alumnos que no han terminado y no parece que vayan a terminar con éxito el tronco común, en concreto la ESO, es decir, los alumnos de Garantía Social antes y de Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI) ahora, que sumados y normalizados a un índice 100 para 1995-1996 (ya que este fue



el primer curso con GS, mientras que el primero con PCPI sería 2008-2009), han llegado a alcanzar un índice 602 en el último curso con datos, 2012-2013 (MECD, 2013) (no comparo directamente con el bachillerato porque, mientras que los ciclos inferior y superior de formación profesional han sido siempre ciclos de dos años, dentro o fuera de la enseñanza obligatoria —en paralelo al bachillerato o tras este, aunque a iniciar antes a los 14 y los 17 años y ahora a los 16 y los 18—, siempre en la misma posición relativa, el bachillerato ha pasado de una duración de tres años (cuatro con el COU) a otra de dos, por lo que las cifras de matrícula totales no son comparables —y, curso a curso, no están disponibles—). Dicho de otro modo, mientras que la decadencia relativa de la formación profesional propiamente dicha ha continuado sin ambages para ambos ciclos, aunque más para el primero, lo que ha crecido espectacularmente ha sido la derivación hacia cursos de iniciación profesional *dentro* del periodo de escolarización obligatoria y común.

La propia comparación entre las comunidades autónomas sugiere también que la actitud social hacia la formación profesional guarda más relación con actitudes culturales hondamente arraigadas, que con la estructura productiva e incluso con los resultados académicos agregados en la enseñanza común. Así, el máximo sesgo hacia el bachillerato en detrimento de los CFGM (77% y 23%) se da en Madrid, característica que puede explicarse por la capitalidad política y en parte económica, pero lo que llama la atención es que le sigan Canarias y Murcia (75%-25%), Melilla (72%-28%), Navarra, Extremadura y Andalucía (71%-29%); por el contrario, a la cola de este sesgo se encuentran la Comunidad Valenciana (61%-39%) y Cataluña (62%-38%) (el sesgo nacional medio es 69%-31%) (MECD, 2013).

Esta baja participación relativa en la formación profesional reglada prolonga su sombra sobre la posterior participación en la no reglada, es decir, en las llamadas formación continua (en el trabajo, generalmente ofrecida por los empleadores) y ocupacional (para el trabajo, generalmente ofrecida por las administraciones a los colectivos más vulnerables, tales como jóvenes en busca del primer empleo, parados de larga duración, parados de mayor edad, etc.). De acuerdo con la Encuesta de Educación de Adultos (AES2011) de la Unión Europea, en 2011 participaron en algún tipo de educación el 37,7% de los trabajadores españoles de 25 a 64 años, frente al 40,3% en la UE-28 o 44,8% en la UE-17 (Eurostat, 2013: trng_aes_100). No obstante, lo hicieron en media 167 horas, frente a 113 en la UE-28 o 106 en la UE-17 (Eurostat, 2013: trng_aes_147). En el caso concreto de la formación en la empresa, de acuerdo con la Encuesta de Formación Continua en la Empresa (CVTS2010), lo hicieron el 48%, frente al 38% en la UE-28 (Eurostat, 2013: trng_cvts13).

Tener alguna formación profesional es siempre mejor que no tener ninguna. En general, quienes poseen títulos de formación profesional se desenvuelven mejor en el mercado de trabajo que quienes sólo poseen títulos de formación general del mismo nivel (mismo número total de años de educación), excepto en los niveles más bajos. Sin embargo, aunque esto sucede también en España, la *prima* a la formación profesional en oportunidades tanto respecto de la formación general del mismo nivel como de cualquier formación del nivel inmediatamente anterior, existe, pero es sustancialmente menor que para la media de la Unión Europea. Dicho de otra manera, la formación profesional paga, pero paga menos (CEDEFOP, 2013:42).

La cualificación del trabajo en el contexto actual

El trabajo se desenvuelve hoy en un contexto (sociedad, economía, etc.) que podemos calificar de global, digital y transformacional. La globalización implica que cualquier trabajador está hoy sometido a la competencia potencial de todos los trabajadores del mundo, o de trabajadores de todo el mundo. Esta competencia comenzó con la deslocalización industrial y la inmigración de mano de obra poco cualificada y se expande hoy con la ampliación de ambas al trabajo más cualificado y a servicios de alto valor añadido.

La digitalización, o informacionalización, implica que un número creciente de tareas y puestos de trabajo, incluido el procesamiento de la información, pueden ser transferidos a las máquinas. Los procesos más amplios de mecanización y automatización comenzaron con la transferencia a la maquinaria de tareas que requerían fuerza, velocidad y precisión, sustituyendo sobre todo trabajo manual, pero progresivamente la tecnología va siendo cada vez más capaz de asumir lo que era distintivamente humano, el tratamiento de la información, y con ello de sustituir lo que no hace mucho era el grueso de los empleos de clase media.

Los trabajadores pueden defenderse o ser defendidos de esto mediante medidas restrictivas que obstaculicen la aplicación de nuevas tecnologías o el flujo transfronterizo de trabajadores o mercancías, pero esto es perjudicial para el conjunto de la sociedad, presenta poco recorrido para los propios interesados y es cada vez más difícil en un mundo que ha asumido la globalización y la digitalización (los mismos grupos que a veces se resisten a hacerlo como trabajadores jamás lo hacen como consumidores, es decir, en lo que pueda afectar al trabajo de los demás). En consecuencia, tal como sucedía en la escena de Alicia y la Reina Roja, en este nuevo *país de las maravillas* hay que correr sin parar para permanecer en el mismo sitio y el doble de rápido para llegar a alguna otra parte.

Se pueden poner algunos números a esto. El CEDEFOP (2008, 2009) viene haciendo desde hace años proyecciones sobre las futuras oferta y demanda de mano de obra, según niveles de cualificación, en los países de la Unión Europea. Los primeros trabajos tenían como horizonte 2020 y ahora han sido actualizados para 2025. De acuerdo con los últimos cálculos de este organismo, en 2025 el 36,1% de los empleos europeos requerirán un nivel de cualificación alto (equivalente a CINE5 y 6, *grosso modo* formación universitaria o equiparable), el 47,6% un nivel medio (correspondiente a CINE3 y 4, o estudios secundarios post-obligatorios, como los distintos CFFP y el bachillerato españoles) y sólo el 16,3% podrá ser desempeñado con un nivel de cualificación bajo (el asociado a CINE1 y 2, estudios básicos comunes o menos, en el caso español la ESO o menos) (CEDEFOP 2014a). Pero hay que añadir que esto se refiere a la oferta total de empleos, incluidos los que ya están ocupados hoy por los trabajadores que los seguirán ocupando entonces. Si nos atenemos a la nueva oferta de empleo, es decir, a la suma de los empleos de nueva creación y los de reposición (los que deberán ser cubiertos por baja del anterior ocupante, sea cual sea la causa), las proporciones pasan a ser de 43,2%, 44,8% y 12,0%, respectivamente (CEDEFOP 2014b).

Estas últimas proporciones, en que la parte de los empleos de baja cualificación es todavía más reducida, son las que esperan a los nuevos egresados del sistema escolar, es decir, a los jóvenes que se incorporen por vez primera al mercado de trabajo. El mismo organismo europeo ha calculado también la oferta de mano de obra, que para 2025 estima en un 39,2% con alto nivel de cualificación, un 44,1% con nivel medio y un 16,7% con nivel bajo (CEDEFOP



2014c). Puede verse, pues, que habrá más trabajadores de bajo nivel de cualificación que empleos en oferta susceptibles de ser desempeñados por ellos.

La otra cara de lo mismo es la aceleración del cambio tecnológico y, por tanto, del cambio en el trabajo. Los trabajadores tienen ya y tendrán cada vez más que adaptarse a condiciones de trabajo cambiantes, sean de un mismo empleo o entre empleos, lo cual requerirá de ellos continuar aprendiendo, o volver a aprender, a lo largo de la vida, algo que arroja responsabilidades nuevas sobre ellos y sobre los sistemas y las políticas de formación permanente (responder al cambio) y de formación inicial (permitirles aprender a aprender). Como gustan de repetir Ken Robinson y diversos futurólogos, algunos de los empleos que hoy crecen rápidamente no existían hace diez años; más aún sucederá de aquí a otros tantos. Luego difícilmente podría el sistema educativo pretender ofrecer una cualificación acabada a quienes en un momento dado están en él (Linkedin, por ejemplo, identifica aquí diez empleos frecuentes en sus perfiles que simplemente no existían diez años atrás: <http://bit.ly/1hSKzDR>).

Otra consecuencia de la informacionalización de la economía y el trabajo, o de la sociedad del aprendizaje, es una más que probable acentuación del efecto *Mateo*, es decir, una dinámica en la que las desigualdades se acrecientan porque quienes parten en mejores condiciones tienen cada vez mejores oportunidades y agrandan así su ventaja. "Porque a cualquiera que tiene, se le dará más, y tendrá en abundancia; pero a cualquiera que no tiene, aun lo que tiene se le quitará" (Mateo 13:12o 25:29, según versiones). Así, según la *EADA 2011*, entre los adultos españoles que sólo tenían estudios básicos (CINE1 y 2), fueron más de tres cuartos los que no participaron en ninguna actividad de educación no formal, proporción que se redujo a dos tercios entre los que tenían estudios de grado medio (CINE3 y 4) y a menos de la mitad entre los que tenían estudios superiores (CINE5 y 6); mirado al revés, la proporción de los que participaron en dos o más actividades entre los que tenían estudios superiores fue el doble que entre los que tenían estudios medios y el cuádruple que entre los que tenían estudios básicos (INE, 2014, tabla 3.4). Asimismo, las personas con estudios superiores se revelan más capaces de formarse sin clases presenciales, "a distancia y usando ordenador" (8,5%), que las que tienen estudios medios (4,9%) y las que tienen sólo estudios básicos (una proporción insignificante) (INE, 2014: tabla 3.39), lo que se confirma en diversos estudios sobre la relación entre formación inicial y formación a lo largo de la vida (Chisholm, Larson y Mossoux, 2004; García Espejo e Ibáñez Pascual, 2013).

¿Qué hacer para potenciar la FP?

Potenciar la formación profesional en España implica hacerlo contra el cuello de botella de la descalificación en la enseñanza común y la vía de agua de los estudios universitarios. Como expliqué en el segundo apartado, un efecto perverso de la LOGSE fue y es la exclusión de cualquier continuidad de los alumnos no graduados en la ESO. Quienes diseñaron la nueva ordenación contenida en este ley debieron de pensar cándidamente que, en un sistema educativo renovado, la generalidad de los alumnos alcanzarían el éxito, pero el hecho es que en España, con cualquier ordenación, se suspende mucho, demasiado. Tan sencillo de verificar como que, con el mismo nivel de competencias medido por PISA, un alumno-tipo aprueba en Finlandia, pero suspende en España, y disparidades similares pueden encontrarse entre las comunidades autónomas (Martínez García, 2009; Carabaña, 2010). Acumulamos

en ese punto, pues, dos problemas: una elevada tasa de *fracaso* y la inexistencia de vías de continuidad para los descalificados por el mismo.

El primero de esos problemas, el *fracaso* (la no graduación), tiene dos soluciones teóricas. Una es aceptarlo: la cuarta o la tercera parte de los alumnos, según el año (la evolución parece ser cíclica a medio plazo), no *valdrían* para estudiar, como se decía antaño; o como se prefiere decir ahora: no quieren estudiar, son *inteligencias concretas*, no tienen una orientación académica o cualquier otro eufemismo. Esta es, por así decirlo, la *solución Wert*: se separa lo antes posible a esos alumnos y se les orienta hacia la formación profesional, mejor a los quince años que a los dieciséis y a los catorce que a los quince. La anticipación de la formación profesional y el bachillerato al cuarto curso de la ESO y el establecimiento de itinerarios en tercero servirían a ese propósito, y ya veremos si no lo hacen también las medidas de *refuerzo* en segundo y primero.

La otra es declarar inaceptable que el veinte, el treinta o incluso un porcentaje mayor de la población sea incapaz de superar el tronco común: o está mal definido este, o falla la función docente o falla la evaluación. No está de más recordar que hay países con tasas de éxito en secundaria superior que alcanzan el 95%, de modo que, o nos declaramos ya *raza inferior*, o reformamos radicalmente toda esa parte invisible del sistema escolar que conduce a nuestras altas tasas de fracaso. Personalmente me inclino por esto último, lo que implicaría, al menos: 1) revisar el currículum, en particular acercar contenidos y métodos a las necesidades y las posibilidades de hoy; 2) romper con la imagen de la *primaria feliz* (es decir, con la idea de que en la educación primaria no pasa nada y todos los problemas empiezan en la ESO), para concentrarnos lo antes posible en mejorar el sistema desde su base y en los alumnos con mayores dificultades; 3) mejorar la selección y formación del profesorado y 4) quitarle la exclusiva de que hoy goza sobre la evaluación hasta los dieciocho años.

El segundo problema es el de las posibilidades de continuidad para todos, al menos hasta la consecución de una cualificación profesional. En el *Marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020)*, el Objetivo Estratégico 3 consiste en reducir el abandono temprano de la educación y la formación a menos del 10%, es decir, en que obtengan un título de enseñanza reglada post-obligatoria (lo que en España significa, al menos, bachillerato o CFGM) más del 90% de los jóvenes (España ha recortado ese objetivo, para 2020, al 15% y el 85%). Parece evidente que esto requeriría un acceso mucho más amplio a la actual post-obligatoria y/o una segunda vía por la que poder continuar estudios, segunda vía que podría comprender una formación profesional paralela, la extensión de los actuales estudios de bachillerato y formación profesional en periodos más largos o diversas formas de combinación de escolarización y trabajo. En todo caso, en esta nueva economía global, informacional y transformacional, se antoja sensato plantear que los poderes públicos deberían garantizar vías de continuidad en la formación para el conjunto de la población, no sólo para quienes aceptan y alcanzan los estándares marcados como previos por la universidad y adaptados a su manera por el profesorado de secundaria.

Por otra parte, la formación profesional se potencia inevitablemente en competencia con la enseñanza general o académica; no es que haya que oponerla a la segunda, sino tan solo que en algún momento hay que facilitar optar por la primera. En nuestro sistema, esto signifi-



ca potenciar los CFGM frente al bachillerato y los CFGS frente a la universidad. Esto topa con la tradición academicista del conjunto del sistema y de cada una de sus partes (incluidos los profesores de primaria y secundaria y los orientadores) y con una actitud social profundamente arraigada, pero tiene a su favor, por suerte o por desgracia, un relativo descrédito de la enseñanza universitaria, en particular de su valor en el mercado de trabajo. Sin incurrir en el falso debate sobre si España tiene demasiados titulados universitarios, está claro que tiene pocos titulados medios y que el subempleo (el empleo por debajo de la cualificación adquirida) azota a los titulados superiores. El acceso a los estudios superiores en España está ligeramente por encima de las medias de la UE y la OCDE, algo que podemos celebrar, pero notablemente por debajo del de un buen puñado de países avanzados, por lo que hay que pensar que la ventaja de hoy ni es tanta ni tiene por qué durar si no se cultiva. Pero la formación profesional sí que debería, al menos por un tiempo (hasta acercarnos al objetivo de reducción del abandono escolar), crecer a costa del bachillerato, por un lado, y más rápidamente que la enseñanza universitaria, por otro.

Potenciar la formación profesional seguramente requiera incentivos poderosos para los agentes y un mensaje claro a la sociedad, lo que desde luego no puede reducirse a una simple afirmación retórica. Más ayudas para los alumnos y mejores salarios para los profesores, junto con más recursos para los centros, no sólo serían atractivos en sí mismos para los posibles beneficiarios, sino que enviarían un mensaje más rotundo a la sociedad. Los CFGM son hoy prácticamente gratuitos, como el bachillerato, y los CFGS están bonificados en mayor medida que la universidad (sus precios llegan, en el peor de los casos, a la mitad que los de la matrícula universitaria más barata, mientras que su coste por alumno es aproximadamente el 75% del coste universitario, en media). Sin entrar en los detalles del creciente marasmo en las tasas para estudios universitarios y de formación profesional superior, es de dominio público que todas suben y que las de la formación profesional eran y son notablemente más bajas; sin embargo, dada su anterior casi gratuidad, tasas comparativamente bajas pueden ser percibidas por los afectados como un desincentivo (si también hay que pagar por los CFGS, ¿por qué no ir, por un poco más, a la universidad?); y, de hecho, su atractivo económico comparativo se está difuminando.

En el caso del profesorado, las opciones son más claras. El colectivo docente de la formación profesional está sometido prácticamente al mismo régimen de acceso, condiciones de trabajo, salario y promoción que el de la enseñanza general, pero, por un lado, la competencia por su reclutamiento entre sistema educativo y otros empleadores puede ser más intensa; y, por otro, las disfunciones de una actualización insuficiente de sus competencias pueden ser más graves. Dado que la mayoría de los estudiantes de historia o literatura ya anticipan que serán docentes, pero la mayoría de los técnicos en electrónica o alimentación no hacen otro tanto, seguramente será más difícil reclutarlos entre los segundos que entre los primeros. Por ello, las autoridades responsables de los centros de formación profesional deberían disponer de un margen más flexible para atraer profesores (por ejemplo, mediante salarios más altos) y para asegurar su desarrollo profesional (por ejemplo, una mayor vinculación de este a su salario, su promoción e incluso su permanencia). En cualquier caso, la formación profesional no debe ser abandonada a la dinámica propia de la institución escolar y la profesión docente, porque las consecuencias de ello, que ya para la formación general son altamente dañinas, serían en su caso catastróficas.

Finalmente, no debe olvidarse que la decisión de acudir o no, y de hacerlo antes o después, a la formación profesional es una decisión del alumno y de su familia, pero influida en mayor o menor medida por sus profesores en la enseñanza general y muy en particular por los orientadores. Sin embargo, en lo que toca a esto, no ha habido suerte, pues los profesores suelen ser justamente esas personas que nunca salieron del sistema educativo y saben poco del resto del sistema económico; por lo demás, nadie les ha dicho que tuvieran que ejercer también de orientadores ni los ha capacitado para ello.

Más grave es el caso de los orientadores que no suelen saber mucho más, pues su bagaje es igualmente academicista y su formación específica se reduce a una visión psicológica de la orientación, con escaso o nulo conocimiento del mercado de trabajo y de las condiciones de empleo y las perspectivas de carrera de las distintas opciones; en otras palabras, orientan para un mundo que desconocen en términos tanto prácticos como teóricos. Pero la combinación de un sistema escolar comprehensivo, basado en una larga enseñanza común, y un mundo del trabajo cada vez más variado, imprevisible e incierto, demanda justamente un reforzamiento de la (auto)orientación en los momentos decisivos de la trayectoria escolar.

Esto podría paliarse, al menos, con otra formación de los orientadores, con una intensificación de las relaciones entre los centros escolares y su entorno económico y, tal vez, con la introducción de experiencias limitadas de trabajo comunitario en la enseñanza común y la apertura de vías para la combinación de trabajo y enseñanza después de esta (las prácticas en alternancia y la formación dual son buenas medidas, pero se presentan sólo en la fase terminal de los estudios ya especializados).

Sobran motivos para una apuesta por la formación profesional, pero va a hacer falta algo más que eso para que sea asumida por una sociedad, unas instituciones y unos colectivos profesionales tan marcados por la tradición academicista como los nuestros.

Septiembre de 2014



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARABAÑA, J. (2010): "Fracaso escolar y abandono temprano, o por qué suspendemos tanto", *Cuadernos de Información Económica* 213.

CEDEFOP (2008): *Future skill needs in Europe. Medium-term forecast: synthesis report*, Luxemburgo, OPCE. <http://bit.ly/1hTSx0s>

CEDEFOP (2009): *Future skill supply in Europe. Medium-term forecast up to 2020: synthesis report*, Luxemburgo, OPCE. <http://bit.ly/1hTSCRN>

CEDEFOP (2013): *On the way to 2020: data for vocational education and training policies*, Luxemburgo, PO of the EU. <http://bit.ly/1hSGZcY>.

CEDEFOP (2014a): *Skill forecasts. Employment trends*, <http://bit.ly/1hSC77O>, extraído 18/4/14.

CEDEFOP (2014b): *Skill forecasts. Job opportunities*, <http://bit.ly/1hSBQBC>, extraído 18/4/14.

CEDEFOP (2014c): *Skill forecasts. Labour force*, <http://bit.ly/1hSCkb2>, extraído 18/4/14.

CHISHOLM, L., A. LARSON y A.-F. MOSSOUX (2004): *Lifelong learning: citizens' view in close-up. Findings from a dedicated Eurobarometer survey*, Luxemburgo, OPCE.

EUROSTAT (2013): *Statistics. Education and Training. Lifelong Learning*, <http://bit.ly/RujY6g>, datos extraídos 18/4/14

FERNÁNDEZ ENGUITA, M. (2012): "Cómo nos gusta suspender: de nuevo sobre el fracaso y el abandono escolar", *Cuadernos de Pedagogía* 425

FERNÁNDEZ ENGUITA, M., L. MENA MARTÍNEZ y J. RIVIÈRE GÓMEZ (2010): *Fracaso y abandono escolar en España*, Barcelona, Fundación "La Caixa", <http://bit.ly/QmlMgZ>

GARCÍA ESPEJO, I. e IBÁÑEZ PASCUAL, M. (2013): "La educación no formal. Desigualdades en el acceso a la formación de los trabajadores en España", *Revista Internacional de Sociología* 71, 3.

INE (2014): *Encuesta sobre la Participación de la Población Adulta en las Actividades de Aprendizaje*, <http://bit.ly/1hTPDJc>, datos extraídos 18/4/14.

MARTÍNEZ GARCÍA, J.S. (2009): "Fracaso escolar, PISA y la difícil ESO", *Revista de la Asociación de Sociología de la Educación* 2, 1.

MECD (2013): *Estadística de la Educación. Enseñanza no universitaria. Alumnado matriculado. Series. alumnado matriculado por enseñanza. Enseñanzas de Régimen General*, <http://bit.ly/1h7NqUt>, datos extraídos 17/4/2014.

OCDE (2010): *Learning for jobs. Synthesis report of the OECD reviews of vocational education and training*, París. OCDE. <http://bit.ly/1hTRQ7z>

OCDE (2013): *Education at a Glance 2013. Indicators and annexes*, <http://bit.ly/1hYSbQt>, datos extraídos 17/4/14.



LA FORMACIÓN PROFESIONAL EN ESPAÑA DESDE LA PERSPECTIVA DEL EMPLEO

Fco. Javier Mato Díaz

Departamento de Economía Aplicada

Universidad de Oviedo

1. Introducción

El objetivo general de este informe es analizar empíricamente la situación actual de la formación profesional (FP) en España desde la perspectiva del mercado de trabajo. Los objetivos específicos son dos: realizar una aproximación cuantitativa a la adecuación entre oferta y demanda de titulados de FP y ofrecer algunas sugerencias útiles para los procesos de modernización y mejora del sistema de formación profesional, a la luz de la información disponible sobre sus resultados en el mercado de trabajo.

El informe se estructura de la forma siguiente. Tras presentar sucintamente un apartado sobre el contexto actual del mercado de trabajo español y algunos condicionantes que supone la Gran Recesión para el rendimiento de la formación profesional, se aborda la FP reglada mediante el repaso de la oferta de titulados, de la demanda del personal técnico que constituye la población ocupada con títulos de FP reglada y de referencias sobre el rendimiento de estos estudios y sobre el entramado institucional.

A continuación, se aborda la FP no reglada, presentando una síntesis de sus resultados sobre el empleo en España, a partir de los análisis disponibles hasta el momento, y haciendo referencia a posibles vías de mejora, también desde la perspectiva de su impacto sobre el empleo. El informe se cierra con un apartado de conclusiones

2. El contexto: problemas estructurales del MT e impacto de la Gran Recesión sobre los titulados de FP

El análisis de la formación profesional desde una perspectiva económica no puede dejar de mencionar, si bien brevemente, una serie de rasgos del mercado de trabajo español que condicionan el rendimiento productivo del conjunto del sistema educativo. Algunas de estas características pueden calificarse como estructurales por su persistencia durante las últimas décadas:

a) La escasez de empleo y sus consecuencias. La economía española ha sido incapaz de emplear a la población potencialmente activa desde hace décadas. Como consecuencia, la inactividad y el desempleo constituyen dos rasgos que, no por conocidos, dejan de ser preocupantes. La situación de los técnicos que produce el sistema de FP ha de interpretarse a la luz de esta escasez.

b) La segmentación del mercado de trabajo. La existencia de al menos dos segmentos en el mercado de trabajo español es el producto del sistema de protección al empleo, basado en la negociación colectiva y en pautas de despido que, hasta la última reforma laboral, han implicado costes elevados para trabajadores con contrato indefinido.

c) La elevada rotación y la temporalidad del empleo. La menor protección de los contratos temporales disparó su utilización desde mediados de los noventa, generando un segmento secundario de trabajadores menos protegidos. Para éstos han proliferado las transiciones entre empleo y paro, lo que contribuye a una alta rotación y, por tanto, a una elevada cifra de contratos.

d) Problemas significativos para la inserción laboral de los jóvenes. La escasez de empleo, la segmentación y la temporalidad han llevado a un reparto del empleo sesgado a favor de los trabajadores con experiencia, lo que dificultó los procesos de inserción de jóvenes en el mercado de trabajo. Durante la bonanza de mediados de la década pasada, estos problemas decrecieron temporalmente, pero han reemergido con la Gran Recesión, extendiendo el paro juvenil.

e) Desajustes geográficos. En España, el empleo escaso se reparte desigualmente entre generaciones, pero también entre territorios. La persistencia de tasas de empleo y paro muy dispares a lo largo de los últimos treinta años es una demostración de ello, así como de la escasa movilidad regional, ligada a su vez a las pautas familiares y residenciales de los españoles.

f) Desajustes educación – empleo. Un rasgo adicional del mercado de trabajo español, que afecta potencialmente al sistema de FP, es el subempleo de cualificación o la sobreeducación. La preparación de los trabajadores por encima de las necesidades de los puestos que ocupan, si bien es una característica bastante generalizada en los países desarrollados, alcanza en España magnitudes relativamente elevadas (Dolado et. al, 2013; Murillo et al., 2012).

A los problemas estructurales citados hay que sumar los efectos de la Gran Recesión, que ha supuesto la pérdida de cerca de 3,5 millones de empleos durante los últimos seis años. De los más de 20 millones de puestos existentes en 2008, se ha pasado a menos de 17 millones en 2013, de forma que las tasas absolutas de empleo (ocupados en relación con la población de 16 años y más) se ha reducido en más de 10 puntos.

Las **consecuencias de la Gran Recesión sobre el empleo de los técnicos formados en el sistema de FP** pueden verse en el gráfico 1, que muestra la significativa reducción de las tasas de empleo, especialmente para los hombres, que ven desplomarse en 15 y 20 puntos, respectivamente, el empleo de los titulados de grado superior y de grado medio de FP.¹ Entre las mujeres con estos estudios, la caída de las tasas de ocupación ha sido algo menor, rondando los 10 puntos, si bien las tasas de partida también eran menores.

¹ Con objeto de poder explotar las diferencias entre titulados de grado medio y de grado superior de FP, los datos de la EPA utilizados en este informe presentan las ponderaciones de población no actualizadas, debido a que en 2014, junto con dicha actualización, el INE ha procedido a modificar la clasificación de niveles de estudios, unificando a todos los titulados de formación profesional en la misma categoría.

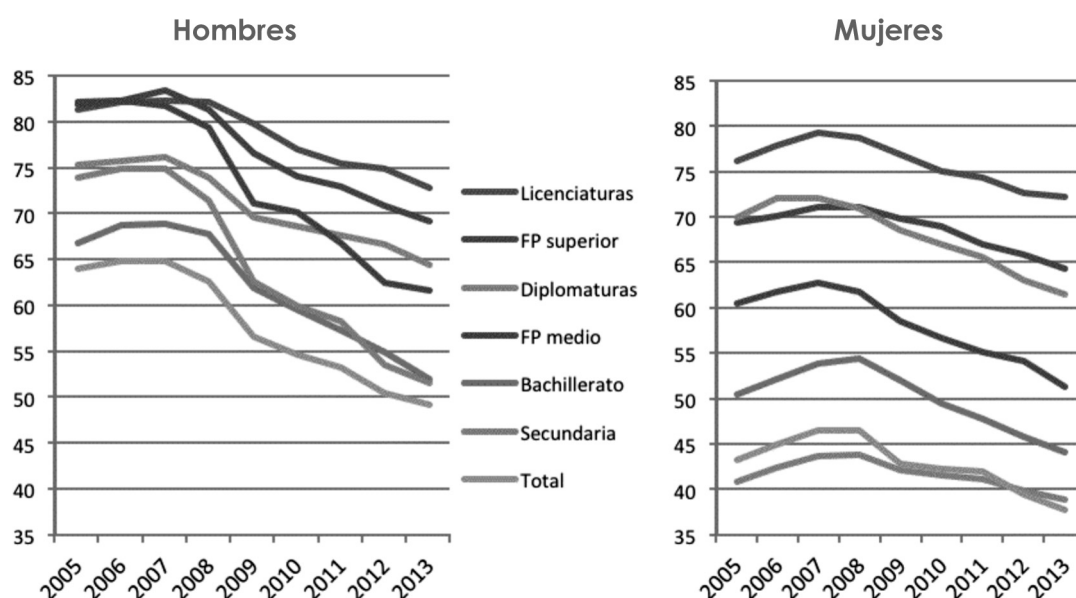


La evolución de las tasas de empleo en España revela que la crisis ha venido acompañada de unas diferencias crecientes por niveles de estudios, especialmente entre los hombres. Por ello, en lo que respecta a los titulados de FP, los técnicos de grado medio han sufrido más las consecuencias que los de grado superior.

Estos últimos registran tasas de empleo en orden de magnitud del 65–70%, no muy alejadas de los universitarios de ciclo largo y superiores a las tasas de los universitarios de ciclo corto, a pesar de que el empleo de los diplomados universitarios se encuentra, en gran medida, en sectores relativamente poco volátiles, como la educación y la sanidad.

Así pues, **los titulados de FP de grado superior muestran una resistencia destacable, en términos relativos, a la caída de las tasas de empleo absoluto.**

GRÁFICO 1.
Tasas absolutas de empleo de una selección de niveles de estudios terminados



Fuente: elaboración propia con datos de la EPA.
Nota: en estas tasas no se ha utilizado a las personas que continúan estudiando.

Más adelante, se retomarán los efectos de la Gran Recesión sobre el empleo de los técnicos medios y superiores. En todo caso, cabe subrayar que la crisis de empleo que afecta a la economía española está acentuando las diferencias entre trabajadores con distintos niveles de estudios. Esto puede deberse a que la menor productividad relativa de quienes poseen menores cualificaciones les ha expulsado en mayor medida del mercado, pero también a que las personas con mayor nivel de estudios reglados estén ocupando puestos para los que están sobreeducados, desplazando así a candidatos con titulaciones de menor nivel.

3. La Formación Profesional reglada

El **análisis empírico** del empleo de los técnicos que produce el sistema de formación profesional español se ve dificultado por factores como la coexistencia en el mercado de trabajo

de titulados procedentes de diferentes planes de estudios, la dificultad para disponer de datos de los distintos niveles de FP, los problemas para discernir la mayor o menor calidad de los estudios cursados, o la falta de datos sobre titulados por los centros más especializados o centros de referencia del sistema. A título de ejemplo de estos problemas, el INE ha modificado recientemente los niveles de estudios de la EPA, uniendo a titulados de grado medio y de grado superior de FP (por esta razón, en el análisis empírico posterior, se usaran datos de la EPA con los dos niveles de FP por separado, a costa de tener que usar las ponderaciones de población antiguas). Para este análisis, se procederá a examinar desde un punto de vista cuantitativo tanto la oferta como la demanda de técnicos de formación profesional en España, pero no sin antes hacer referencia a dos puntos de partida de este estudio, que subrayan la importancia cualitativa de la FP.

En primer lugar, con independencia del contexto de crisis de empleo descrito anteriormente o del análisis específico que pueda hacerse de la formación profesional desde una perspectiva aplicada al mercado de trabajo, cabe recordar el importante déficit comparativo de titulados de FP en nuestro país. Así, **en niveles educativos de enseñanza secundaria y postsecundaria no universitaria España presenta unos déficits significativos en relación con los stocks de titulados de los países de nuestro entorno**. En 2013, la proporción de la población entre 15 y 64 años con titulaciones de este tipo ascendía al 23,5% en España, frente al 46,8% en la UE-28.² En contraste, como es conocido, el stock de titulados universitarios es ligeramente superior a la media de la UE. Por consiguiente, solo para converger con los estándares europeos, el esfuerzo que habría que realizar significa **duplicar el stock de titulados de secundaria y post-secundaria**. Si se pretende favorecer la inserción laboral de estos titulados cabe plantear, además, que este incremento tenga una clara orientación profesional y que se atienda especialmente a la adecuación entre formación.

El deseable fortalecimiento de la FP está en consonancia con la Estrategia Europa 2020, que pretende reducir el abandono temprano del sistema educativo al 10% de los jóvenes entre 18 y 24 años.³ El incremento de los técnicos ha de venir acompañado de un aumento en los niveles educativos promedio de la población potencialmente activa y nunca de un ajuste en el stock de titulados superiores que, como queda dicho, se encuentra en niveles cercanos a la media europea.

El segundo punto de partida viene dado por las expectativas futuras de necesidades de cualificaciones. A pesar de las dificultades de realizar predicciones sobre empleo futuro, los estudios disponibles argumentan que **la futura creación de empleo vendrá acompañada de una creciente exigencia en términos de cualificación y competencias**. Iniciativas como *New Skills for New Jobs* de la Comisión Europea (2009) prevén el crecimiento progresivo de los empleos que exigen niveles de cualificación altos e intermedios y la disminución de los empleos de personas con niveles educativos bajos. Incluso las ocupaciones elementales tenderán a ser ocupadas por personal con alguna cualificación. Se prevé un aumento general de las necesidades de cualificación, que no solamente afectará a quienes trabajen en ocupaciones no manuales, sino también al resto de la población ocupada. En este sentido, la mayor cualifi-

2 Datos de Eurostat para los niveles ISCED 3 y 4.

3 Este objetivo se ha suavizado para España, planteando un 15%, dados los elevados registros de nuestro país (en 2013 España duplicaba, con un 23,5%, la tasa de la UE-28 de 11,9) (http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_en.pdf).



cación vendrá de la mano de una **expansión del conjunto de cualificaciones utilizado en todos los niveles ocupacionales**. El crecimiento de las tareas no rutinarias exige una creciente versatilidad por parte de los trabajadores, que ven como las tareas a su cargo van cambiando, bien por la aparición de nuevas tecnologías o por las exigencias de una calidad cada vez mayor en el desempeño de sus puestos de trabajo.

Frente a la perspectiva que prevé un incremento de la cualificación en el conjunto de ocupaciones cabe contraponer las previsiones más recientes de la Unión Europea sobre el crecimiento del empleo en el horizonte de 2020. En estas predicciones, que apuntan a un crecimiento moderado del empleo, tienen más que ver las necesidades de reemplazo de los trabajadores de mayor edad que la creación de empleo neto (CEDEFOP, 2014). Además, para el conjunto de la Unión Europea y en el horizonte citado, CEDEFOP prevé que **la creación de empleo neto afectará solamente a las categorías ocupacionales extremas**: directores y gerentes, profesionales, técnicos y ocupaciones elementales. Desde la perspectiva de la formación profesional, estas previsiones apuntan a que será más necesaria a medio plazo la formación de técnicos superiores que la de técnicos de grado medio.

Es posible que las dos perspectivas citadas sean compatibles en Europa, dada la diversidad de sus economías nacionales y de los mercados de trabajo. Fernández-Macías (2012) muestra que, para el período anterior a la Gran Recesión, **coexisten procesos de polarización ocupacional en países como Alemania, Francia o el Reino Unido, con otros de incremento general de la cualificación en países como Italia y España**, entre otros⁴. Reiterando la prudencia con la que cabe interpretar predicciones de empleo, lo que cabe esperar en el caso español pasa, en todo caso, por una mejora de cualificaciones en lo que toca a la FP. Si el mercado de trabajo español evoluciona hacia la polarización, importará más la mejora de los técnicos superiores de FP. Si, por el contrario, España se mantiene en el modelo de mejora general, los técnicos de todos los niveles de formación profesional estarán llamados a desempeñar un protagonismo productivo cada vez mayor, viendo mejorar sus tasas de empleo en el medio plazo.

Por último, hay tres rasgos de la formación profesional que refuerzan la necesidad de impulsar esta modalidad educativa. Uno se ha citado brevemente y es la necesidad de garantizar el **relevo generacional** en ocupaciones y actividades que, con independencia de su peso cuantitativo en el empleo total, utilizan intensivamente a técnicos y profesionales de estos niveles. El segundo es la contribución del capital humano a **la competitividad de la industria**, factor de creciente importancia en un sector cada vez más abierto al comercio internacional. Las tendencias hacia el aumento de la calidad de los productos hacen necesario innovar e incrementar la calidad de las tareas, lo que pasa por tener una formación también de calidad de los futuros trabajadores del sector que, como se verá más adelante, serán en muchos casos técnicos medios y superiores procedentes del sistema de FP. Y, por último, relacionado con todo lo anterior, se encuentra la necesidad de mantener una **senda de mejora de las competencias**. Como demuestra el proyecto *Survey of Adult Skills* de la OCDE (2013), existe una fuerte correlación entre años de estudio y uso de competencias en el trabajo, pero, cuando se producen desajustes de cualificación educativa, sus consecuencias sobre la productividad y sobre los salarios son menos importantes que cuando los desajustes son de competencias. De

4 De hecho, Fernández-Macías presenta otro grupo de países, varios de ellos nórdicos, en los que la mejora de cualificaciones está causada por el incremento de los puestos de mayor nivel, sin variación en las categorías ocupacionales intermedias ni en las inferiores.

ahí que la formación en competencias y su identificación sea un factor de competitividad, pero también de modernización del país. A continuación, se presenta el análisis de tipo cuantitativo de la oferta y de la demanda de titulados de formación profesional en España.

a) Perspectiva de la oferta

Un primer análisis de la población en edad de trabajar residente en España (EPA) muestra que, para el año 2013, **cerca de 5 millones de personas tenían como estudios terminados de mayor nivel un título de formación profesional reglada**. Este colectivo se reparte en partes casi iguales en titulados de FP de grado medio (2,4 millones) y titulados de grado superior (2,6 millones). Estas cifras resultan de contabilizar a la población entre 16 y 64 años con FP, una vez filtrados quienes están cursando estudios reglados. Este filtro evita asignar una titulación que puede ser provisional a quien está dedicado a alcanzar un nivel de estudios superior al que tiene actualmente. El peso de los técnicos de FP es equivalente al de los titulados universitarios, pues éstos también ascienden a 5 millones de activos potenciales, si bien el reparto entre universitarios de ciclo corto y de ciclo largo es más desigual: 2,2 millones de diplomados y 2,8 millones de licenciados. Estos son los grupos más numerosos de personas con preparación, unidos a los 3,4 millones de bachilleres residentes en España en 2013. En términos relativos, una quinta parte tanto de la población potencialmente activa (19%) como de la población ocupada (21,6%) tiene como cualificación más elevada un grado de formación profesional. Es posible que un colectivo de esta importancia no esté recibiendo la atención que merece.

Por desgracia, la EPA no recoge información sobre la especialidad de los titulados de FP. Sin embargo, una aproximación a la distribución del stock de titulados por especialidad podría obtenerse de la suma de los flujos de titulados que registran las estadísticas del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, si se dispone de un número de años significativo. Por esta razón se han examinado los titulados de FP de los últimos 12 años, es decir, entre 2001 y 2012. Con las obvias limitaciones que presenta sumar flujos de titulados de varios años, la magnitud total de dichos flujos se acerca a una tercera parte de los stocks actuales de titulados. En todo caso, la distribución obtenida es aproximativa.⁵

El cuadro 1 muestra la distribución de los titulados acumulados y con ella un panorama parcial de la **oferta de técnicos de formación profesional en el mercado de trabajo español**. En el mismo se observa la predominancia de los técnicos de actividades de servicios, que ascienden a más del 80% del total, y entre ellos destacan las personas formadas en ciclos de administración, que suman casi una cuarta parte del total de titulados de grado medio y un 18% de los técnicos superiores. La especialidad de administración, como se observa en el cuadro, ha producido más titulados que todos los ciclos de actividades industriales juntos.

Junto con la administración, otros ciclos muy numerosos son los de sanidad y electricidad y electrónica. Entre las tres especialidades suman más del 50% de los titulados medios. Esta **elevada concentración de la oferta en un número reducido de especialidades** se confirma al observar que, entre los técnicos superiores, cinco especialidades –las tres citadas, más informática y servicios socioculturales y a la comunidad– aglutinan el 61,9% del total de titulados.

⁵ Las cifras absolutas de titulados en el período ascienden a 896.791 (grado medio) y 966.489 (grado superior). Además de que el cuadro no recoge las especializaciones de los titulados anteriores a 2001, una parte de estas personas habrán seguido estudiando, luego su cualificación actual puede ser diferente a la que se recoge aquí. Esto es más probable entre los titulados de grado medio, aunque también hay titulados de grado superior que han accedido a estudios universitarios.



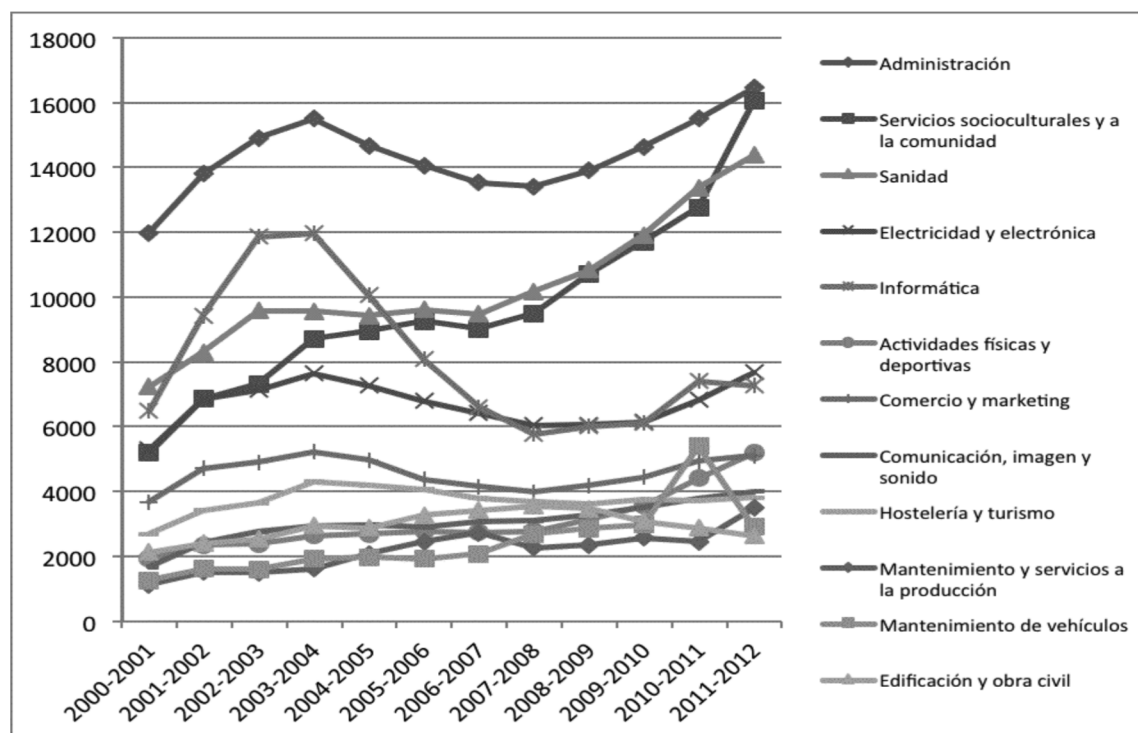
Cuadro 1.
Distribución de los titulados de formación profesional en España (años 2001-2012), por ciclos formativos

	Grado Medio	Grado Superior
Ciclos Sector Primario	2,4	2,1
Actividades agrarias	1,9	1,7
Actividades marítimo-pesqueras	0,4	0,5
Ciclos Sector Industrial	17,5	14,3
Electricidad y electrónica	10,3	8,3
Fabricación mecánica	4,0	2,7
Industria alimentaria	0,6	0,4
Madera y mueble	1,0	0,2
Química	1,2	2,3
Textil, confección y piel	0,2	0,2
Vidrio y cerámica	0,0	0,0
Energía y agua	0,0	0,1
Ciclos de Construcción	0,2	3,7
Edificación y obra civil	0,2	3,7
Ciclos de Servicios	80,1	80,1
Actividades físicas y deportivas	1,6	3,8
Administración	24,1	18,0
Artes gráficas	1,1	0,7
Comercio y marketing	5,3	5,9
Comunicación, imagen y sonido	1,1	3,8
Hostelería y turismo	4,1	4,6
Imagen personal	7,4	1,9
Informática	3,4	10,1
Mantenimiento y servicios a la producción	5,4	2,8
Mantenimiento de vehículos autopropulsados	5,6	3,0
Sanidad	18,6	12,9
Servicios socioculturales y a la comunidad	2,3	12,6
Total	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia con datos del MECD.
Nota: se incluyen titulados presenciales y a distancia.

El gráfico 2 recoge la evolución de los titulados de formación profesional presencial de grado superior desde 2001 para una selección de los ciclos más importantes. En él se observa la citada predominancia de unas pocas especialidades, así como un cierto **bache en el número de titulados durante los años de bonanza de la economía española**, al menos en algunas familias. De hecho, los flujos están relacionados con las oportunidades de empleo durante el ciclo de crecimiento económico, pues las cifras de titulados empezaron a caer a partir de 2004 y no superaron la oferta de ese año hasta 2009 en el grado medio y hasta 2011 en el grado superior.

GRÁFICO 2.
Evolución de los titulados de los ciclos más numerosos de FP (grado superior) en España, 2001-2012



La recuperación de los flujos no es generalizada y destaca, por ejemplo, la dificultad que parece haber para que crezcan los titulados en informática. El estancamiento de los estudios de informática en FP tiene un paralelismo en las enseñanzas universitarias de ingeniería informática, donde la matrícula cayó drásticamente durante la década pasada, tras la explosión de la burbuja tecnológica de los años noventa.

La composición de la oferta tiene tres rasgos adicionales que requieren consideración. Uno viene dado por las desigualdades por sexos. Tradicionalmente ha existido una desproporción entre las mujeres y hombres que cursaban los diferentes ciclos de FP y los datos muestran que esto no ha cambiado.

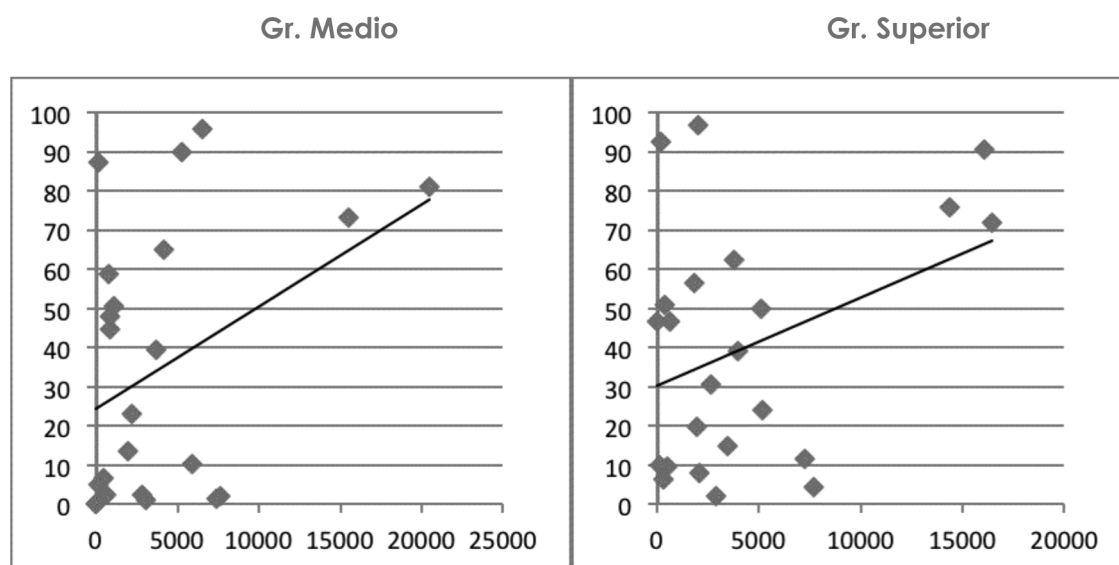
El gráfico 3 muestra que la feminización es claramente mayor en los ciclos profesionales más numerosos, a la vez que llama la atención sobre la elevada desigualdad en la participación de las mujeres, que va desde el cero por ciento en algunos ciclos (que corresponden a actividades industriales) hasta el 96% en otros como imagen personal. **Una oferta de titulados más equilibrada entre hombres y mujeres contribuiría a prevenir los desajustes de cualificaciones, además de favorecer la igualdad de oportunidades.**

Adicionalmente, hay evidencia de que **las diferencias por sexo en la especialización profesional pueden influir de forma significativa en la rapidez con que los titulados acceden al empleo.** Así, antes de la crisis los titulados de FP varones registraban una mayor facilidad de inserción laboral a corto plazo (Aguilar Ramos et al., 2010).

Un segundo rasgo de la oferta que merece atención es la distribución territorial de la FP. **El sistema de formación profesional está ampliamente repartido por el territorio nacional** y las competencias autonómicas han contribuido a ello, a riesgo de generar posibles solapamientos. La combinación de competencias estatales en regulación y control, junto con competencias autonómicas en la gestión, ha generado tensiones que establecen retos sobre la coordinación del conjunto del sistema (Homs, 2008).

En lo que respecta a la distribución territorial de los titulados, el análisis en profundidad de la adecuación de la oferta a la estructura económica de las CC.AA. está fuera del alcance de este trabajo. Su elaboración tendría algún sentido, dados los desajustes geográficos mencionados al inicio de este informe. Con independencia de que un equilibrio territorial pueda no resultar prioritario en un contexto económico muy cambiante que evoluciona hacia mercados de trabajo integrados, lo que sí se observa en las cifras del Ministerio es que existen diferencias significativas por CC.AA. Estas diferencias se plasman en que **las tasas de escolarización de FP superior en comunidades del norte, como País Vasco, Galicia o Asturias, dupliquen las de CC.AA. del sur, o que los flujos de titulados por CC.AA. del norte del país sean significativamente elevados** en términos relativos.

GRÁFICO 3.
Relación entre número absoluto de titulados (eje x) y proporción de mujeres tituladas en formación profesional (eje y) en España, 2012.



Fuente: elaborado con datos del MECD
Nota: los puntos representan ciclos formativos

El tercer rasgo que se señala es que la distribución territorial de la FP seguirá siendo importante en el futuro, pero menos que hasta ahora, debido al crecimiento de las enseñanzas a distancia. El **aumento, reciente pero progresivo, de los titulados en la modalidad de enseñanza a distancia**, está cambiando el proceso de producción de titulados de FP –como ocurre también con otros niveles educativos, por otra parte- y está contribuyendo a impulsar los ciclos ligados a los servicios. En el último curso para el que se dispone de datos, 2011-2012, los titula-

dos a distancia han supuesto un 8 y un 6%, respectivamente, del total de titulados de comercio y marketing y de servicios socioculturales y a la comunidad. Todo indica que la formación a distancia continúa creciendo actualmente, especialmente en CC.AA. que disponen de menores niveles de renta relativos y que sufren mayores tasas de desempleo, como Andalucía (Marín et al, 2013). Cabe esperar que no sean sólo factores económicos los que impulsan este tipo de formación, sino una **tendencia de largo plazo que cambiará la formación en las enseñanzas que tecnológicamente lo permitan y que, además, contribuirá a facilitar la formación de trabajadores ocupados y a gestionar los programas de formación dual.**

En definitiva, el panorama de la oferta de técnicos de formación profesional permite valorarla como una **oferta diversa, crecientemente centrada en los ciclos formativos de actividades ligadas a los servicios, con algunos problemas de coordinación territorial y con un peso creciente de los titulados a distancia.** Quizá los problemas más notorios vengan dados por la **excesiva concentración de titulados en un número reducido de especialidades, junto con la desproporción entre hombres y mujeres por especialidades,** factores ambos que podrían contribuir a generar desajustes de cualificación en el futuro.

b) Perspectiva de la demanda

Al inicio de este informe, se ha presentado la evolución de las tasas de empleo por niveles educativos. Para estudiar la demanda de formación profesional en el mercado de trabajo español, se presentará un **enfoque basado en el hecho de que la formación es útil para ocupaciones no exclusivas de un sector o rama de actividad.** Por esta razón, se cruzan las variables de nivel ocupacional y rama de actividad de los trabajadores ocupados para, a continuación, analizar el uso que hace cada combinación resultante de los trabajadores con FP.

Este análisis de lo que podemos llamar la intensidad de uso de titulados queda reflejado en los cuadros 2 y 3, que recogen respectivamente la presencia de los titulados de FP de grado medio y de grado superior en 2013. El **índice de intensidad** se ha calculado de forma que el valor 1 implica idéntica proporción de técnicos de FP que el conjunto de la economía española, siendo valores superiores o inferiores, respectivamente, señales de una mayor o menor intensidad de uso de estos titulados.

El cuadro 2 permite ver que **los técnicos medios sobresalen en todos los niveles ocupacionales intermedios-bajos, con la excepción de las ocupaciones elementales o de trabajos no cualificados.** En las ocupaciones cualificadas, los técnicos medios tienen una importante presencia en la mayoría de las ramas de actividad. También están sobrerrepresentados en ocupaciones de empleados y operadores dentro de las ramas industriales, así como en ocupaciones cualificadas de las ramas de servicios públicos y de otros servicios.

Los **técnicos superiores muestran una mayor concentración y un mayor nivel ocupacional general,** a juzgar por los valores de los índices (cuadro 3). La intensidad de utilización de esta titulación es elevada, sobre todo, en tres niveles ocupacionales: técnicos y profesionales de apoyo, empleados administrativos y trabajadores cualificados. También se aprecia la polivalencia de esta formación en términos de ramas de actividad, pues para los técnicos se encuentran en la mayor parte de las actividades, siempre dentro de las ocupaciones citadas.



La intensidad de utilización de los técnicos de ambos niveles en la actualidad puede relacionarse con la evolución de cada una de las celdas que relacionan ocupaciones y actividades a lo largo de los últimos años de crisis. El cuadro 4 recoge las variaciones porcentuales de empleo de cada celda entre los años 2008 y 2013. En el mismo se puede ver que, **con una caída media del empleo del 17%, las variaciones de empleo por ramas y ocupaciones presentan una elevada variabilidad**, con algunas celdas que han registrado caídas extraordinarias y otras que registran aumentos de empleo. Analizando las variaciones por ramas de actividad, destaca, aunque no sorprenda, la caída de empleo en práctica totalidad de los niveles ocupacionales de la rama de la construcción, donde las ocupaciones incluidas en las dos categorías inferiores de la CNO pierden más del 70% de los puestos, así como en muchas celdas de las ramas industriales. Analizando los niveles ocupacionales, el shock de demanda ha afectado especialmente a los puestos de la parte inferior de la pirámide ocupacional (trabajadores cualificados de la industria, operadores y ocupaciones elementales). Los totales de estas categorías muestran que han perdido entre el 25% y el 42% del empleo que registraban en 2008 y, entre las tres, significan la pérdida de 2,7 millones de empleos.

El cruce de ocupaciones y ramas muestra que **la pérdida de empleo ha afectado a segmentos del mercado de trabajo que hacían un uso relativamente intensivo de los técnicos de formación profesional**, tanto de grado medio como de grado superior. Por el contrario, los segmentos donde se ha producido crecimiento del empleo son ocupaciones de técnicos y profesionales localizadas en la mayoría de las ramas de actividad, con escasa intensidad de uso de técnicos, así como en las ocupaciones de servicios de restauración y otros servicios, nivel ocupacional con alguna presencia de técnicos medios de FP y muy pocos técnicos superiores. escasa en la que no. La única rama de actividad que no pierde empleo durante el período analizado es la de administraciones públicas, que incluye educación y sanidad y en la que la intensidad de uso es escasa para los titulados de FP, con algunas excepciones.⁶

Cabe destacar, por otra parte, la pérdida de empleo en el nivel ocupacional de directores y gerentes para casi todas las ramas, lo que reafirma la impresión de que en España no se está produciendo una polarización del empleo. Este nivel ocupacional hace un uso poco intensivo de técnicos de FP.

En definitiva, el análisis muestra que **el importante shock de demanda sufrido por la economía española ha afectado especialmente a niveles ocupacionales de la parte inferior de la pirámide ocupacional y a los puestos de las ramas industriales y de la construcción**, lo que podría tener graves consecuencias para el empleo de los técnicos que salen de formación profesional. Sin embargo, la comparación de las tasas de empleo de los titulados de FP en 2008 y 2013, por ramas y niveles ocupacionales, muestra también que estos trabajadores **han resistido a la crisis mejor que la media, especialmente los técnicos superiores**. Es decir, ante un proceso de destrucción de empleo tan grave como el que ha experimentado la economía española, **la formación profesional ha reducido la vulnerabilidad**, en términos comparativos, en la mayor parte del mercado de trabajo. Se ha dejado el producto de estas comparaciones para el anexo (cuadros A1 y A2), pero el cuadro 5 refleja una síntesis que muestra, además, que la mejora de las tasas de empleo para los técnicos superiores se produce en niveles ocupacionales mayores que la mejora de los técnicos medios.

⁶ Los técnicos superiores están presentes en varios niveles ocupacionales de esta rama, pero globalmente la intensidad es escasa (0,82). Los técnicos medios tienen una intensidad similar (0,88) pero trabajan en los niveles ocupacionales inferiores, en los que se ha perdido empleo, y solamente en uno en el que se haya ganado (servicios de restauración).

Cuadro 2.
Índice de empleo de titulados de formación profesional de grado medio en 2013

	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	Industria de la alimentación, textil, cuero, madera y papel	Ind. extract., petróleo, química, e. eléctrica. Metalurgia	Construcción de maquinaria, equipo eléctrico, material de transporte	Construcción	Servicios de comercio. Reparación de automóviles, hostelería	Servicios de transporte, información y comunicación	Servicios financieros, seguros, act. inmobiliarias y profesionales	Admin. Pública, educación y actividades sanitarias	Otros servicios	Total
Militares	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,33	0,00	1,33
Directores y gerentes	0,47	0,49	0,59	0,38	0,76	0,61	0,53	0,25	0,23	0,62	0,49
Técnicos y profesionales	0,00	0,41	0,01	0,04	0,10	0,08	0,08	0,04	0,05	0,51	0,07
Técnicos y profes. de apoyo	0,40	0,77	0,95	1,28	0,87	0,96	0,53	0,59	0,65	0,92	0,77
Empleados contables, administrativos y otros	1,41	1,23	1,19	1,30	1,37	1,41	1,05	0,96	0,85	1,14	1,09
Trabaj. de servicios de restauración y otros Sº	0,72	1,11	0,94	0,52	0,35	1,21	1,16	0,99	2,56	2,28	1,60
Trabaj. cualificados en el sector agrícola	1,06	0,55	0,00	0,00	0,00	0,60	0,00	0,95	0,60	1,30	1,03
Trabaj. cualificados de ind. manufactureras	1,85	1,00	1,42	1,80	1,35	2,00	2,15	1,95	1,66	1,33	1,50
Operadores de instalaciones	0,60	1,03	1,42	1,83	1,15	1,22	1,13	1,76	1,31	1,69	1,27
Ocupaciones elementales	0,64	1,00	1,00	1,20	1,04	1,01	0,99	0,80	1,10	0,77	0,87
Total	0,85	0,95	1,09	1,37	1,18	1,17	0,85	0,63	0,88	1,30	1,00

Fuente: elaboración propia con datos del INE (EPA, medias anuales).





Cuadro 3.
Índice de empleo de titulados de formación profesional de grado superior en 2013

	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	Industria de la alimentación, textil, cuero, madera y papel	Ind. extract., petróleo, química, e. eléctrica. Metalurgia	Construcc. de maquinaria, equipo eléctrico y material de transporte	Construcción	Servicios de comercio. Reparación de automóviles, hostelería	Servicios de transporte, información y comunicación	Servicios financieros, seguros, act. inmobiliarias y profesionales	Admin. Pública, educación y actividades sanitarias	Otros servicios	Total
Militares	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,49	0,00	1,49
Directores y gerentes	0,65	0,80	0,97	1,30	1,31	0,80	1,01	0,44	0,50	0,62	0,78
Técnicos y profesionales	0,25	1,05	0,10	0,28	0,26	0,40	0,62	0,23	0,24	0,65	0,29
Técnicos y profes. de apoyo	2,11	2,02	2,97	3,58	2,06	1,66	2,89	1,74	2,09	1,40	2,16
Empleados contables, administrativos y otros	2,29	2,08	1,92	2,14	2,31	1,94	1,50	1,63	1,44	1,74	1,71
Trabaj. de servicios de restauración y otros	1,13	0,86	0,26	1,42	1,39	0,80	1,01	0,85	1,23	0,94	0,91
Trabaj. cualificados en el sector agrícola	0,42	0,25	0,00	0,00	0,00	0,78	0,00	1,36	0,83	0,39	0,54
Trabaj. cualificados de ind. manufactureras	1,12	0,79	1,92	2,39	1,24	1,52	3,02	2,00	1,68	1,39	1,52
Operadores de instalaciones	0,65	0,53	1,08	1,68	0,50	0,72	0,76	0,65	0,96	0,19	0,86
Ocupaciones elementales	0,21	0,56	0,85	0,83	0,35	0,59	0,85	0,37	0,43	0,38	0,44
Total	0,42	0,97	1,56	2,05	1,22	0,95	1,30	0,91	0,82	0,78	1,00

Fuente: Elaboración propia con datos del INE (EPA, medias anuales).

Cuadro 4.
Variación relativa del empleo entre 2008 y 2013, por ramas de actividad y ocupaciones

	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	Industria de la alimentación, textil, cuero, madera y papel	Ind. extract., petróleo, química, e. eléctrica. Metalurgia	Construcc. de maquinaria, equipo eléctrico y material de transporte	Construcción	Servicios de comercio. Reparación de automóviles, hostelería	Servicios de transporte, información y comunicación	Servicios financieros, seguros, act. inmobiliarias y profesionales	Admin. Pública, educación y actividades sanitarias	Otros servicios	Total
Militares	-	-	-	-100,0	-	-	-	-	-12,3	-	-12,4
Directores y gerentes	-46,4	-40,5	-29,1	-21,4	-65,4	-67,1	-26,9	-23,5	-17,9	1,1	-49,2
Técnicos y profesionales	-10,2	36,7	16,5	20,1	-20,9	67,6	11,9	13,3	11,0	21,2	12,9
Técnicos y profes. de apoyo	-10,3	-24,5	-15,9	-16,9	-27,7	-32,6	-25,3	-36,6	-34,0	-15,1	-29,4
Empleados contables, administrativos y otros	8,9	8,5	-6,8	-0,5	-35,0	-40,1	-17,1	8,8	6,9	-1,6	-11,1
Trabaj. de servicios de restauración y otros	-11,6	-22,1	-39,1	-63,7	2,4	20,7	27,2	26,1	11,3	19,0	17,9
Trabaj. cualificados en el sector agrícola	-11,3	3,8	-100,0	-	-95,9	7,1	271,4	3,4	-17,6	52,8	-8,5
Trabaj. cualificados de ind. manufactureras	-24,5	-18,5	-37,5	-31,1	-58,6	-22,1	-29,6	-12,5	-18,0	-0,5	-41,7
Operadores de instalaciones	-19,8	-42,0	-46,2	-44,6	-69,7	-20,6	-14,7	-15,0	-9,5	1,1	-34,1
Ocupaciones elementales	0,2	-27,5	-38,5	-37,9	-77,5	-7,6	-23,5	-19,3	-22,7	-24,0	-24,6
Total	-9,0	-25,3	-31,6	-27,0	-58,6	-11,5	-14,5	-9,7	-0,2	-6,2	-17,3

Fuente: elaboración propia con datos del INE (EPA, medias anuales). Los colores señalan diferencias mayores que la cida media de 17%, bien disminuciones (oscuro) o incrementos (claro).



Cuadro 5.
Variación de las tasas de empleo de titulados de FP entre 2008 y 2013 por niveles ocupacionales

	Grado Medio	Grado Superior
Directores y gerentes	-1,6	1,0
Técnicos y profesionales	0,4	1,8
Técnicos y profesionales de apoyo	0,3	3,0
Empleados contables, administrativos y otros	-1,2	4,0
Trabajadores de servicios de restauración y otros servicios	1,0	2,1
Trabajadores cualificados en el sector agrícola	3,0	2,2
Trabajadores cualificados de industrias manufactureras	3,1	6,3
Operadores de instalaciones	0,9	0,2
Ocupaciones elementales	1,8	1,5
Total	0,9	1,9

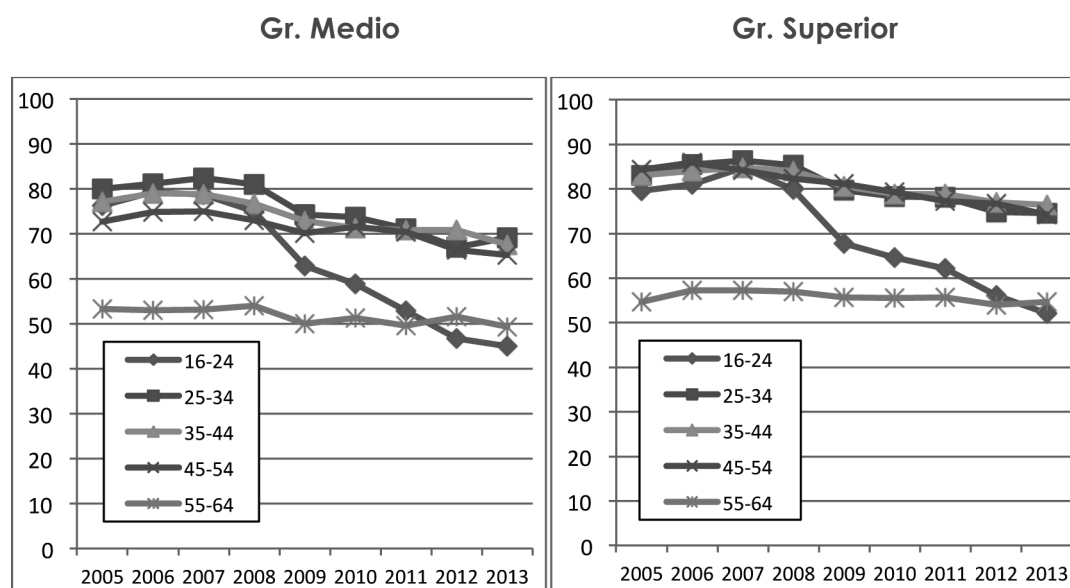
Fuente: véanse cuadros A1 y A2 en el anexo.

No todos los trabajadores con titulación de técnicos de FP han podido resistir los efectos de la crisis en las mismas condiciones. **Un factor que ha determinado la mayor o menor probabilidad de mantenerse en el empleo es la experiencia laboral**, tal como muestra la evolución de las tasas de empleo por grupos de edad. **La destrucción de empleo ha afectado especialmente a los técnicos menores de 25 años**, quienes registraban tasas de empleo equivalentes a las de sus compañeros de más edad durante los años de bonanza y, sin embargo, han perdido cerca de 30 puntos entre 2008 y 2013. El gráfico 4 muestra la evolución del empleo por grupos de edad y, además de las pérdidas de los más jóvenes, en él se observa cómo la crisis ha reducido las tasas de empleo de los grupos entre 25 y 55 años de forma paralela, en cerca de 10 puntos, tanto entre los técnicos medios como entre los superiores. También cabe destacar que las tasas de empleo del grupo de 55 a 65 años son significativamente menores a las del resto, pero apenas han sufrido las consecuencias de la crisis, manteniéndose en órdenes de magnitud próximos al 50%.

El hecho de que, en las edades centrales y tomando como referencia a la población potencialmente activa, entre el 65 y el 70% de los técnicos medios y en torno al 75% de los técnicos superiores estén trabajando en el año 2013, a pesar de la masiva destrucción de empleo de los años anteriores, señala la solidez de la demanda de este tipo de capital humano. Estos datos muestran que **la capacitación que ofrece el sistema de formación profesional, unida a unos pocos años de experiencia laboral inicial, constituye un seguro de desempleo altamente fiable** a largo plazo, cuyos beneficios se extienden a lo largo de la vida laboral.

GRÁFICO 4.

Tasas absolutas de empleo de los titulados de formación profesional en España, 2015-2013



Un aspecto de la demanda de titulados de FP relacionado con la edad del colectivo, que resultará determinante en los próximos años, es el grado de envejecimiento y las necesidades de técnicos para sustituir a los trabajadores que vayan saliendo del mercado de trabajo. En este sentido, una estimación de las necesidades de reposición de trabajadores en los próximos 15 años, realizada bajo el supuesto de que se mantengan las tasas de empleo de los mayores de 55 años en el nivel actual, permite prever la salida de 450.000 técnicos de grado medio (29% del total) y 480.000 técnicos de grado superior (un 24%). Por consiguiente, **durante los próximos 15 años y solamente por reposición de los técnicos actualmente ocupados, serían necesarios cerca de 930.000 trabajadores con titulaciones de formación profesional.** Esta estimación es aproximada, pues el cambio técnico y la evolución de la productividad y de los salarios condicionarán, lógicamente, la reposición laboral. El relevo de los trabajadores de más edad, por otra parte, debería ser un componente menor de la demanda de técnicos. Dado que cada año se titulan cerca de 190.000 personas en FP, es preciso que el crecimiento económico y la creación de empleo neto generen la mayor parte de la demanda futura de técnicos si aspiramos a la utilización productiva de los titulados.

c) El rendimiento de la formación profesional

Más allá de los datos que proporciona la EPA, carente de referencias salariales, resulta de interés abordar las estimaciones existentes sobre el rendimiento de los estudios de formación profesional. Comparar los costes de estudiar con las previsiones de beneficios futuros derivados de los premios salariales produce estimaciones del rendimiento económico obtenido por año de escolarización adicional que, en España, se han situado en torno a un 7%, tomando como referencia el conjunto del sistema educativo. Estas estimaciones señalan que el rendi-



miento educativo en España tiende a disminuir a lo largo de los últimos años, aunque sigue siendo elevado (ver, entre otros, Pastor et al., 2009).

Las estimaciones de rendimiento educativo que distinguen entre diferentes niveles de estudios son más escasas y han producido resultados muy diferentes para cada uno de los dos niveles de formación profesional. Así, **la formación profesional de grado medio, al comparar sus costes e ingresos adicionales con los de la enseñanza secundaria obligatoria, obtiene tasas de rendimiento en torno al 11%** en distintos momentos de la década pasada, resultados que igualan prácticamente a los de los estudios universitarios de ciclo largo. En cambio, **la formación profesional de grado superior, comparada con la de grado medio, produce un rendimiento inferior, próximo al 6%** y a las tasas correspondientes a la enseñanza de bachillerato (Murillo et al., 2012). Estos resultados apuntan a que, con independencia de que los técnicos medios muestren tasas de empleo más bajas que los de grado superior, la inversión en el primer ciclo de formación profesional resulta muy rentable en comparación con otras opciones educativas.

El rendimiento educativo se encuentra íntimamente relacionado con el acceso a empleos adecuados a cada nivel de estudios. Como consecuencia, **el rendimiento se ve afectado por la incidencia de los desajustes de cualificación** que, como se señaló anteriormente, constituyen un problema en el mercado de trabajo español, donde existe una importante sobrecualificación. Así, al estimar el rendimiento de los años de estudio necesarios para desempeñar el puesto, en lugar del individuo que lo ocupa, los resultados obtenidos son más elevados. Dicho de otro modo, existen indicios de que **el rendimiento educativo está subestimado como consecuencia de la sobreeducación** de un conjunto significativo de la fuerza de trabajo.

El problema más serio para considerar la influencia de la sobreeducación es su incidencia temporal en las carreras laborales. Los desajustes de cualificación no deberían de ser un problema si se producen al principio de la carrera laboral, pero en España diversos estudios subrayan su persistencia. En todo caso, la sobreeducación en el primer empleo es un primer indicador del problema y, para las enseñanzas de formación profesional, con datos de 2000 se estima que **más de la mitad de los titulados de FP ocupados lo estaban en puestos para los que se encontraban sobreeducados** (Rahona-López y Pérez-Esparrells, 2013), lo que sugiere que las tasas de rendimiento citadas anteriormente podrían estar infravaloradas.⁷

d) El entramado institucional

Las consideraciones anteriores apuntan a que los procesos de inserción laboral son determinantes para conseguir un ajuste adecuado entre educación y empleo y, por consiguiente, para la mejora del rendimiento de la educación. En el caso de las enseñanzas de FP reglada, una crítica ya tradicional en España ha consistido en señalar la **deficiente interrelación entre el sistema de formación y la empresa**. Los intentos de mejora se han dirigido, por consiguiente, sobre la responsabilidad de las instituciones educativas y laborales, así como la del entramado empresarial, y en particular sobre el papel de las prácticas y la posibilidad de ir evolucionando hacia un sistema dual inspirado en la experiencia alemana.

⁷ Contrariamente a lo que podría esperarse, las tasas de sobreeducación de los titulados de enseñanza profesional y de secundaria eran, con los datos del Módulo de Transición de la Educación al Mercado Laboral de la EPA de 2000, superiores a las de los titulados universitarios.

Un análisis comparado de los factores institucionales sitúa al sistema español en uno de los peores escenarios posibles, caracterizado por una elevada protección relativa al empleo y una deficiente señalización de las capacidades de los egresados del sistema educativo (Breen, 2005). La señalización inadecuada dificulta los procesos de selección laboral y contribuye a explicar los desajustes ya señalados en el mercado de trabajo español que, además de sobreeducación, también recogen la importancia de la educación insuficiente para el puesto. La protección al empleo contribuye a perpetuar los desajustes, dificultando su resolución mediante el despido y la sustitución del trabajador no adecuado al puesto por otro más idóneo. Este es un mal generalizado en Europa, donde predomina la elevada protección al empleo y escasea la buena señalización de competencias, si bien algunos países compensan las deficiencias de señalización con un despido relativamente fácil.

Sin embargo, **algunos países de nuestro entorno parecen superar los problemas de la inserción de titulados mediante entramados institucionales fuertes** que, al menos en parte, se atribuyen a la implantación de modelos duales en sus sistemas de formación profesional. Dichos entramados tendrían efectos benéficos sobre los titulados de FP y, por extensión, sobre el resto de egresados del sistema educativo, que se benefician de la mejora general del ajuste entre educación y empleo (García-Perea y García-Coria 2014).

En España, la última reforma de la FP trata de impulsar la inserción y el componente de prácticas de los estudiantes, posibilitando que los ciclos amplíen a un tercer año su duración, ampliando el papel de las empresas en la formación tanto práctica como teórica y exigiendo que las prácticas en empresas tengan un mínimo de una tercera parte de las horas totales. El problema que suscita una reforma de este tipo es **si, en lugar de reforzar el entramado institucional entre el sistema educativo y el sistema productivo, aumente el riesgo de usos oportunistas del trabajo desarrollado por los estudiantes**. La falta de regulación de las compensaciones económicas que podrán recibir los estudiantes durante las prácticas alimenta los recelos en este sentido que tiene parte de la comunidad educativa y algunos de los agentes sociales que, paradójicamente, estarían llamados a protagonizar el refuerzo de las relaciones institucionales.

Es probable que la necesidad de converger con los países de la UE, unida a las iniciativas comunitarias –como, por ejemplo, el **Marco de Calidad para los Períodos de Prácticas** de este mismo año 2014, sirvan para mejorar progresivamente tanto la calidad del sistema formativo como la de los agentes que deben contribuir a la misma.

Tomando como referencia el que parece ser elemento central de la última reforma, las prácticas en empresas, cabe recordar que éstas ya estaban presentes en los ciclos de formación profesional de la LOGSE (la llamada Formación en Centros de Trabajo o FCT) y constituían un requisito para la obtención del título. Su duración era variable, próxima a los tres meses en la mayor parte de los casos, es decir, cerca de la mitad de lo que pretende la última reforma. Existen escasos estudios sobre el papel jugado por las prácticas, pero al menos **hay evidencias de la influencia positiva de las prácticas / FCT**, tanto sobre los procesos de inserción laboral de los egresados (González Betancor et al., 2004; González Veiga et al., 2006) como sobre los procesos de selección de personal de las empresas (González Veiga et al., 2008). También existen evidencias más recientes, referidas al conjunto de egresados del sistema educativo, donde se muestra que las ofertas para continuar trabajando en las empresas donde los estu-



diantes llevan a cabo prácticas, aunque menores que en otros países, se producen en España en mayor medida de lo que sugieren nuestras tasas de desempleo juvenil (Comisión Europea, 2014a).

Pero las evaluaciones de los resultados tanto de prácticas como de otros elementos centrales del sistema de FP, como los Centros Integrados, resultan tan escasas, o son tan desconocidas, que impiden conocer los impactos reales de las políticas y de los cambios de políticas, favoreciendo el desarrollo de las mismas basado en impresiones o apriorismos (García Montalvo, 2010). **La extrema escasez de evaluaciones es un problema que, no por trascender a la formación profesional o a las políticas educativas, deja de ser significativo:** en la dimensión de evaluación de impacto de las políticas España también presenta déficits cuyas consecuencias pueden resultar graves para los estudiantes de formación profesional y para el conjunto de la sociedad y de la economía española.

4. La Formación Profesional para el Empleo

En contraste con la FP reglada, **la cuantificación de los participantes en políticas de FP para el empleo choca con la multiplicidad de medidas y programas existentes** en España y con la falta de una fuente sólida que permita construir series fiables. La diversidad de fuentes de financiación y de organismos involucrados en la formación dificultan las estimaciones de participantes que, no obstante, se sitúan en el orden de magnitud de tres millones de personas al año (Homs, 2008; Mato, 2010), incluyendo en estas cifras la formación de oferta, que incluye bonificaciones a empresas y permisos de formación; la formación de demanda, dirigida tanto a trabajadores desempleados como a ocupados; y la de alternancia (Escuelas-Taller).

La composición de los participantes en FP para el empleo tampoco resulta sencilla de cuantificar, por la citada diversidad de programas y medidas formativas. Sin embargo, es sabido que la variable más determinante de la participación en formación no reglada es el nivel de estudios, con una **mayor propensión a formarse por parte de los titulados universitarios** (Peraíta, 2005; Cueto y Suárez, 2011). Entre los trabajadores ocupados hay que añadir otros rasgos que influyen positivamente sobre la probabilidad de formarse: tener un contrato de trabajo indefinido, la antigüedad en el empleo, trabajar en empresas de gran tamaño y tener una ocupación no manual (Albert et al., 2007). Estas características significan que **la formación vinculada a personas ocupadas puede contribuir a acentuar las diferencias iniciales de cualificación** de los trabajadores.

El riesgo de concentración de la FP para el empleo en los segmentos de la población activa relativamente mejor situados constituye un argumento adicional para que, como se indicaba anteriormente, resulte conveniente evaluar las políticas de formación. Así, en el caso de la FP dirigida a personas desempleadas, durante los últimos años ha surgido un conjunto de trabajos que, con un enfoque predominantemente microeconómico, están permitiendo obtener una impresión de los efectos de la formación sobre las transiciones del desempleo a la ocupación. **El cuadro 6 recoge la síntesis de los resultados obtenidos por estos trabajos, que se remiten tanto a planes nacionales como a programas de ámbito autonómico.**

El resultado principal que se observa en la formación de trabajadores desempleados es que sus efectos resultan positivos en la práctica totalidad de los trabajos publicados, con independencia de su diversidad. Esta conclusión es similar a la que se desprende de evaluaciones internacionales, si bien en España todavía no ha aparecido ningún análisis que demuestre efectos negativos de la formación, lo que sí ha ocurrido en algunos programas de otros países (Kluve et al., 2007; Card et al., 2010). Este rasgo contrasta con la imagen pública de la FP no reglada en España, que con frecuencia se ve lastrada por el efecto mediático de algunos casos de corrupción.

La magnitud de los efectos de la formación es poco destacada. A riesgo de generalizar en exceso, puede afirmarse que la formación a desempleados incrementa las perspectivas de empleo en un orden de magnitud de un dígito. La modestia de estos efectos es similar a la obtenida en evaluaciones internacionales. Evidentemente, factores como los mercados de trabajo regionales, el ciclo económico y la orientación sectorial se reflejan en los resultados de la formación. Sin embargo, un rasgo que se repite en varios trabajos es que **la duración de los cursos contribuye positivamente a sus efectos sobre la salida del desempleo a medio plazo**, a pesar de que cursos más largos pueden reflejar un efecto nulo o negativo a corto plazo, probable consecuencia de la menor intensidad de búsqueda de empleo durante la formación.

Otra característica que se desprende de las evaluaciones disponibles es que **la combinación de la formación con medidas complementarias de apoyo a los desempleados refuerza los efectos de salida del paro**. En este sentido, las políticas europeas que tratan de impulsar la colaboración entre los Servicios Públicos de Empleo y las entidades formativas, por una parte, y las empresas, asociaciones u ONGs, por otra parte, refuerzan esta idea de que la formación por sí sola no es suficiente para salir del desempleo. La activación de los desempleados, los programas con implicación empresarial o, en un plano más general, una buena comunicación entre el sistema de FP no reglada y el entorno productivo, parecen imprescindibles para mejorar el atractivo de la formación para los trabajadores desempleados y su impacto sobre el empleo.⁸

Es evidente que las evaluaciones de la FP no reglada resultan todavía muy escasas y son el producto de trabajos puntuales, a falta de una voluntad política que se plasme en un sistema de evaluación (que debería incluir aspectos cualitativos, como la adecuación entre formación y empleo). La conclusión principal que se desprende de las mismas es que la formación en España no es tan mala como parece, a juzgar por los medios de comunicación. Pero las evaluaciones también muestran que la FP mejora sus efectos cuando la duración de los cursos es de una cierta entidad y cuando los participantes los terminan con éxito. Esto, unido a las carencias formativas de una parte importante de la población activa joven, lleva a pensar que **la FP no reglada podría mejorar si las programaciones priorizasen los cursos que llevan asociados certificados de profesionalidad**. Potenciar este tipo de formación en muchos casos significaría una mejora de la calidad de los cursos, a la vez que permitiría a los participantes que carecen de titulación iniciar o avanzar en trayectorias formativas significativas.

⁸ A este respecto, véanse los resultados de planes piloto del nuevo programa europeo Garantía Juvenil (Comisión Europea, 2014).



Cuadro 6.

Formación no reglada a desempleados. Análisis publicados en España y principales resultados

	Programa evaluado	Principales variables analizadas	Tipo de análisis	Principales resultados de la formación
Malo, García-Serrano, Davia y Hernanz (1999); García-Serrano (2000).	Formación a desempleados - Programa FPO de España.	Tasas de desempleo total y de larga duración y tasa de salida del desempleo.	Análisis macro (1987-1995)	Elasticidades de 0,2 en tasa de desempleo total y de larga duración y de 0,1 en salida del desempleo.
Mato (2002a); Mato y Cueto (2008).	Formación a desempleados- Programa del FSE en Asturias.	Empleo e ingresos a los 20 y a los 32 meses. Probabilidad y duración del empleo a lo largo de esos períodos.	Comparación con solicitantes no aceptados por escasez de plazas.	Efectos positivos sobre la probabilidad (24%) y duración (9%) del empleo durante los 20 meses, mayor para los hombres. Efectos algo menores a los 32 meses. Sin efectos sobre los ingresos.
Álvarez Aledo y Davia Rodríguez (2003).	Formación a desempleados - Programa FPO de España.	Empleo a los 12 meses y durante ese período.	Comparación con desempleados registrados no formados.	Efectos positivos cercanos a un 2%, ligeramente mayores para los hombres.
Herrarte y Sáez (2004).	Formación a desempleados (Plan Nacional de Acción para el Empleo).	Empleo (alta en la SS) a los 20 meses de participar en acciones formativas	Comparación con desempleados registrados no formados.	Efecto negativo cercano al 16% para los hombres y mínimo efecto positivo (1,6%) para las mujeres.
Arellano (2007).	Formación a desempleados (Plan FIP).	Salida del desempleo a lo largo de los 11 meses siguientes	Comparación con desempleados registrados no formados.	Efecto positivo de la formación, ligeramente mayor para las mujeres y para los participantes en cursos relativamente más especializados.
Sanso Frago, M., Clemente López, J. y P.García Castrillo (2007)	Políticas activas del Instituto Aragonés de Empleo, incluyendo formación.	Transición del desempleo al empleo a lo largo de 18 meses.	Análisis micro y macro.	Efecto negativo inicial sobre la probabilidad de salir del paro, y positivo (4%) a partir de los 6 meses en adelante. Elasticidad de flujos de transición al empleo cercana al 8%.
Cueto, Toharia, Alujas, y García-Serrano (2009).	Desempleados en Cataluña - Plan FIP.	Probabilidad de empleo a lo largo de los dos años siguientes.	Comparación con desempleados registrados no formados.	Pequeño efecto positivo para las mujeres y para PLD, hasta el 15% en los cursos de mayor duración. Efectos mixtos para los hombres. Mayor efecto adicional (2%) para quienes superan los cursos "con aprovechamiento".
Ramos, Suriñach y Artís (2009).	Desempleados en Cataluña (varios programas, entre ellos formación).	Probabilidad de empleo al cabo de dos años.	Comparación con desempleados registrados no participantes.	Efecto positivo del 5,9% que se eleva al 7,7% si la formación se acompaña de orientación laboral.
Palma, Borra Marcos, González y Aguado (2009)	Desempleados en Sevilla (Proyecto REDES)	Probabilidad de empleo e ingresos a los seis y a los 36 meses	Comparación con solicitantes no aceptados por escasez de plazas.	Efectos positivos del 20% en empleo a los seis meses, que desaparecen a los 36 meses. Mayores ingresos a los seis meses.

Cansino y Sánchez (2009).	Jóvenes desempleados en Sevilla - Escuelas-Taller y Casas de Oficios.	Tiempo transcurrido hasta encontrar empleo, a lo largo de tres años.	Comparación con desempleados registrados no formados.	Efecto positivo de reducción del tiempo de búsqueda en más de un 60 por ciento, ligeramente superior para los hombres.
Cueto y Mato (2009).	Formación a desempleados – Programa del FSE en Asturias.	Empleo a los 20 meses y probabilidad y duración del empleo.	Comparación con solicitantes no aceptados por escasez de plazas.	Efecto positivo del 10%, mayor para los hombres y no significativo para las mujeres. Efecto “bloqueo” (mejores resultados de los seleccionados que declinaron participar).
Sanso Frago, M., Clemente López, J. y P.García Castrillo (2010).	Políticas activas del Instituto Aragonés de Empleo, incluyendo formación.	Transición del desempleo al empleo a lo largo de 18 meses.	Análisis micro y macro.	Efecto negativo inicial, y positivo (12%) a partir de los 6 meses. La crisis aumenta el efecto de la formación más larga y reduce el efecto sobre los parados de larga duración.
Corrales-Herrero y Rodríguez-Prado (2013).	Formación de desempleados y ocupados en la muestra española de la EADA-11.	Probabilidad de estar trabajando a los 12 meses.	Matching con personas no formadas.	Efecto medio positivo del 8% sobre la probabilidad de empleo de los desempleados. Sin efecto para los ocupados.
Arranz, García-Serrano y Hernanz (2013).	Formación a desempleados - Plan FIP.	Transiciones del paro al empleo y del empleo temporal al indefinido.	Análisis macro con un panel regional para 1987-2010.	Las tasas de participantes en formación sobre la población activa no presentan impactos significativos.

El primer nivel de los certificados de profesionalidad permite el acceso de personas sin la ESO que, si lo completan con éxito, podrían acceder a cursos del segundo nivel en la misma familia profesional, y así sucesivamente (si se dispone de titulación, el acceso es en los niveles dos o tres, en función del título). Paralelamente, los certificados de profesionalidad permiten acceder a la FP reglada, existiendo la posibilidad de reconocer asignaturas cursadas en el sistema no reglado. Así pues, **en el contexto actual de empleo escaso y carencias formativas importantes, la utilidad de la formación asociada a certificados de profesionalidad no se limita al acceso a la ocupación, sino que se completa con sus efectos potenciales sobre el retorno a la FP reglada o, en general, sobre la profesionalización de los segmentos más desfavorecidos de la población activa.**

5. Resumen y conclusiones

En este informe se ha defendido la necesidad de impulsar la formación profesional en España a partir de varios argumentos. Por una parte se han señalado los déficits cuantitativos de técnicos medios y superiores en España, desde una perspectiva comparada. Por otra parte se han revisado las perspectivas futuras que apuntan a un probable incremento general de la cualificación media requerida por los empleos en el medio plazo, a lo que en el caso español contribuyen las señales de que no se ha producido, ni parece que se vaya a producir, un crecimiento del empleo polarizado en términos de su estructura ocupacional. También se han



apuntado las necesidades de técnicos de calidad para una economía cada vez más globalizada y competitiva, especialmente en lo que toca al sector industrial.

El análisis del mercado de trabajo de los titulados de FP ha puesto de manifiesto una oferta creciente de técnicos, protagonizada especialmente por las especialidades orientadas a los servicios y donde los titulados a distancia van adquiriendo una cierta entidad. En relación con la oferta se han señalado varios problemas: la excesiva concentración de los titulados en un reducido número de especialidades; la relativa dependencia de la oferta respecto al ciclo económico reciente; ciertas desigualdades territoriales que se manifiestan en diferencias entre las CC.AA. del norte y del sur; y unos desequilibrios extraordinarios por sexos en las especialidades formativas, que pueden estar contribuyendo a dificultar los ajustes de cualificaciones.

Por el lado de la demanda, se ha expuesto la gran versatilidad de las titulaciones de FP mediante un análisis cruzado de empleo por niveles ocupacionales y por ramas de actividad, basado en índices de intensidad de uso de los técnicos de grado medio y de grado superior en cada caso. Se han ofrecido datos desagregados sobre las variaciones de empleo sufridas durante la Gran Recesión. De ello se ha concluido que, a pesar de que el shock de demanda experimentado por la economía española durante los últimos años afectó con especial intensidad a los segmentos intensivos en técnicos –que experimentaron importantes recortes de empleo–, estos titulados mantienen el empleo en mayor medida que el trabajador medio y han incrementado su participación en el mismo. Esto se manifiesta en una mayor presencia de los técnicos superiores y medios, respectivamente, en niveles ocupacionales intermedios-altos e intermedios-bajos. También se ha plasmado que el shock de demanda afectó negativamente a los titulados más jóvenes y en pequeña medida a los mayores de 25 años. El análisis por edades, a su vez, ha permitido estimar que la salida progresiva del mercado de los técnicos de mayor edad, por razones de jubilación, exigirá unas necesidades de reposición que se acercan al millón de trabajadores durante los próximos 15 años.

Adicionalmente, se ha puesto de manifiesto que a pesar de la sobreeducación que afecta a un conjunto de los titulados de FP, el rendimiento económico de estos estudios es altamente positivo. Precisamente la reducción de los desajustes de cualificación aparece como uno de los retos que debe afrontar el conjunto del sistema educativo y productivo y, de modo central, el sistema de formación profesional. En el caso de la FP, el refuerzo de las relaciones institucionales entre los agentes del sistema aparece como un reto especialmente trascendente, en un contexto de cambio y extensión de la duración de los ciclos de enseñanza en el que la empresa está llamada a adquirir un protagonismo inusitado. En este contexto, cabe reiterar la necesidad de disponer de evaluaciones rigurosas que contribuyan a mejorar el sistema ofreciendo evidencia sobre el impacto de las políticas formativas.

Por último, se han presentado brevemente algunos rasgos del sistema de FP para el empleo y se ha advertido el riesgo de que ésta se concentre en los trabajadores mejor preparados. Asimismo, se ha ofrecido una síntesis de los resultados de diversas evaluaciones de la FP no reglada realizadas en nuestro país sobre programas para desempleados, señalando que en su mayor parte presentan resultados positivos. No obstante, existen argumentos para defender una promoción de este tipo de formación, que debería atender a la colaboración con

el entorno productivo, sin que ello impida la promoción de los cursos que llevan asociados certificados de profesionalidad. Se sostiene que la entidad de estos cursos, su duración y las posibilidades que ofrecen para profesionalizar y/o retornar al sistema reglado les convierten en buenas opciones, dadas las carencias formativas de una parte de la población y las limitaciones de la recuperación del empleo.

Septiembre de 2014





Cuadro A1.
Variación en las tasas de empleo de titulados de formación profesional de grado medio entre 2008 y 2013

	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	Industria de la alimentación, textil, cuero, madera y papel	Ind. extract., petróleo, química, e. eléctrica. Metalurgia	Construcción de maquinaria, equipo eléctrico, material de transporte	Construcción	Servicios de comercio. Reparación de automóviles, hostelería	Servicios transporte, información y comunicación	Servicios financieros, seguros, act. inmobiliarias y profesionales	Admin. Pública, educación y actividades sanitarias	Otros servicios	Total
Militares	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,33	0,00	1,33
Directores y gerentes	0,47	0,49	0,59	0,38	0,76	0,61	0,53	0,25	0,23	0,62	0,49
Técnicos y profesionales	0,00	0,41	0,01	0,04	0,10	0,08	0,08	0,04	0,05	0,51	0,07
Técnicos y profes. de apoyo	0,40	0,77	0,95	1,28	0,87	0,96	0,53	0,59	0,65	0,92	0,77
Empleados contables, administrativos y otros	1,41	1,23	1,19	1,30	1,37	1,41	1,05	0,96	0,85	1,14	1,09
Trabaj. de servicios de restauración y otros Sº	0,72	1,11	0,94	0,52	0,35	1,21	1,16	0,99	2,56	2,28	1,60
Trabaj. cualificados en el sector agrícola	1,06	0,55	0,00	0,00	0,00	0,60	0,00	0,95	0,60	1,30	1,03
Trabaj. cualificados de ind. manufactureras	1,85	1,00	1,42	1,80	1,35	2,00	2,15	1,95	1,66	1,33	1,50
Operadores de instalaciones	0,60	1,03	1,42	1,83	1,15	1,22	1,13	1,76	1,31	1,69	1,27
Ocupaciones elementales	0,64	1,00	1,00	1,20	1,04	1,01	0,99	0,80	1,10	0,77	0,87
Total	0,85	0,95	1,09	1,37	1,18	1,17	0,85	0,63	0,88	1,30	1,00

Fuente: elaboración propia con datos del INE (EPA, medias anuales).

Nota: las variaciones recogen cambios en la proporción de trabajadores de cada celda que disponía de la titulación citada.

Cuadro A2.
Variación en las tasas de empleo de titulados de formación profesional de grado superior entre 2008 y 2013

	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	Industria de la alimentación, textil, cuero, madera y papel	Ind. extract., petróleo, química, e. eléctrica. Metalurgia	Construcción de maquinaria, equipo eléctrico, material de transporte	Construcción	Servicios de comercio. Reparación de automóviles, hostelería	Servicios de transporte, información y comunicación	Servicios financieros, seguros, act. inmobiliarias y profesionales	Admin. Pública, educación y actividades sanitarias	Otros servicios	Total
Militares	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,33	0,00	1,33
Directores y gerentes	0,47	0,49	0,59	0,38	0,76	0,61	0,53	0,25	0,23	0,62	0,49
Técnicos y profesionales	0,00	0,41	0,01	0,04	0,10	0,08	0,08	0,04	0,05	0,51	0,07
Técnicos y profes. de apoyo	0,40	0,77	0,95	1,28	0,87	0,96	0,53	0,59	0,65	0,92	0,77
Empleados contables, administrativos y otros	1,41	1,23	1,19	1,30	1,37	1,41	1,05	0,96	0,85	1,14	1,09
Trabaj. de servicios de restauración y otros Sº	0,72	1,11	0,94	0,52	0,35	1,21	1,16	0,99	2,56	2,28	1,60
Trabaj. cualificados en el sector agrícola	1,06	0,55	0,00	0,00	0,00	0,60	0,00	0,95	0,60	1,30	1,03
Trabaj. cualificados de ind. manufactureras	1,85	1,00	1,42	1,80	1,35	2,00	2,15	1,95	1,66	1,33	1,50
Operadores de instalaciones	0,60	1,03	1,42	1,83	1,15	1,22	1,13	1,76	1,31	1,69	1,27
Ocupaciones elementales	0,64	1,00	1,00	1,20	1,04	1,01	0,99	0,80	1,10	0,77	0,87
Total	0,85	0,95	1,09	1,37	1,18	1,17	0,85	0,63	0,88	1,30	1,00

Fuente: elaboración propia con datos del INE (EPA, medias anuales).

Nota: las variaciones recogen cambios en la proporción de trabajadores de cada celda que disponía de la titulación citada.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Ramos, M.I., Corrales Herrero, H., García-Crespo, D. y B. Rodríguez Prado, B. (2010): "Formación profesional y acceso al empleo de calidad en España". *Investigaciones en Economía de la Educación*, pp. 891-914.
- Álvarez Aledo, C. y Davia Rodríguez, M. Á. (2003): "Evaluación de efectos de programas activos de formación sobre los colectivos de la estrategia europea de empleo en España", VI Encuentro de Economía Aplicada.
- Arellano, F. Alfonso (2007): "Duración en el desempleo y cursos de formación. Una aproximación al caso español", *Cuadernos Económicos de ICE*, Nº 74: 167-198.
- Arranz, J. M., García Serrano, C. y V. Hernanz (2013): Evaluación macroeconómica de las políticas activas del mercado de trabajo en España: ¿mucho ruido y pocas nueces?, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 132, núm. 2, pp. 367-390.
- Breen, R. (2005), Explaining Cross-National Variation in Youth Unemployment. Market and Institutional Factors. *European Sociological Review*, 21 (2), 125-134.
- Cansino, J. M., y Sánchez, A. (2009): "Evaluación del programa de escuelas-taller y casas de oficio a partir de su efecto sobre el tiempo de búsqueda del primer empleo. El caso de Sevilla", *Estudios de Economía Aplicada*, 27 (1): 1-22.
- Card, D., Kluve, J. y Weber, A. (2010): "Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-analysis", *Economic Journal*, vol. 120(548), pp. F452-F477.
- Comisión Europea (2009), *New Skills for New Jobs. Anticipating and matching labour market and skills needs*.
- Comisión Europea (2014a), *Flash Eurobarometer 378. The experience of traineeships in the EU*.
- Comisión Europea (2014b): *Preparatory Action on the Youth Guarantee. First Findings Report*.
- CEDEFOP (2014): Cedefop's latest skill supply and demand forecasts highlight Europe's employment challenge. Disponible en: www.cedefop.europa.eu/EN/articles/22592.aspx
- Corrales-Herrero, H. y B. Rodríguez-Prado (2013): El aprendizaje continuo en España: ¿cuál es su impacto? Comunicación presentada a las X Jornadas de Economía Laboral.
- Cueto, B. y Mato, F. Javier (2009): "A nonexperimental evaluation of training programmes: regional evidence for Spain", *The Annals of Regional Science*, Nº 43: 415-433.
- Cueto, B. y Suárez, P. (2011): "Formación para el empleo en España. ¿Quién se forma? *Moneda y Crédito*, N. 233, pp. 7-44.
- Cueto, B., Toharia, L., Alujas, J. A. y García-Serrano, C. (2009): "Los efectos de la formación ocupacional en Cataluña. ¿Importa la duración de las acciones?" VIII Jornadas de Economía Laboral.
- Dolado, J. J., M. Jansen, F. Felgueroso, A. Fuentes y A. Wölfl (2013), Youth Labour Market Performance in Spain and its Determinants - A Micro Level Perspective. Economics Department Working Papers Nº 00/13.
- Fernández-Macías, E. (2012), Job Polarization in Europe? Changes in the Employment Structure and Job Quality, 1995-2007. *Work and Occupations*. Publicado en línea, doi: 10.1177/0730888411427078.
- García Montalvo, J. (2010), Investigación y Política Educativa. *Consejeros*, noviembre, pp. 8-9.
- García Perea, P. y R. García Coria (2014), Formación Profesional Dual e Inserción Laboral en el Área del Euro. *Boletín Económico del Banco de España*, pp. 63-74.
- García Serrano, C. (2000): Los resultados de las políticas activas de mercado de trabajo en España. Evidencia empírica disponible, en MTAS, *La evaluación de las políticas de ocupación*. Madrid, 175-198.
- González Betancor, S., D. Dávila-Quintana y J. A. Gil-Jurado (2004): «El primer periodo de desempleo de técnicos y técnicos superiores». *Revista de Economía Laboral*, vol. 1 (1), pp. 1-37.
- González Veiga, M. C., B. Cueto Iglesias y J. Mato Díaz (2006), El papel de la Formación en Centros de Trabajo (FCT) en la inserción laboral de los titulados de ciclos formativos: el caso de Asturias. *Revista de Educación*, 341, pp. 337-372.
- González Veiga, M. C., B. Cueto Iglesias y J. Mato Díaz (2008), ¿Qué beneficios tiene para la empresa su colaboración con el sector educativo? Un análisis de la Formación en Centros de Trabajo desde la perspectiva empresarial. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 76, pp. 39-58.
- Herrarte, A. y Sáez, F. (2004): "Formación-empleo: una evaluación", *Cuadernos de Economía*. Vol. 27: 147-174.
- Homs, O. (2008), *La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento*. Colección de Estudios Sociales de La Caixa, nº 25.

Kluve, J., CARD, D., Fertig, M., Góra, M., Javobi, L., Jensen, P., Leetmaa, R., Nima, L., Patacchini, E., Schaffner, S., Schmidt, C., Van Der Klaauw, B. y A. Weber (2007): *Active Labor Market Policies in Europe. Performance and Perspectives*, Springer.

Marín Marín, J.A., M. García Carmona y J. M. Sola Reche (2013), Reflexión y análisis sobre los Programas de Cualificación Profesional Inicial como medida de inclusión social y educativa en Andalucía (España), *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 12(1), 83-102.

Malo, M. A., García-Serrano, C., Davia, M. Á. y V. Hernanz (1999): "Políticas activas de mercado de trabajo y desempleo: un enfoque agregado", en *Políticas de bienestar y desempleo*, Fundación Argentaria-Visor Distribuciones, Madrid, 423-446.

Mato Díaz, F. J. (2002): *La formación para el empleo: una evaluación cuasi-experimental*. Civitas.

Mato Díaz, F. J. (2010): "La formación en España desde una perspectiva comparada. Balance y propuestas de mejora." *Papeles de Economía Española* 124, pp. 266-280. (En este artículo figuran la mayoría de las evaluaciones disponibles para España hasta 2010).

Mato Díaz, F. J. y Cueto Iglesias, B. (2008): "Efectos de las políticas de formación a desempleados", *Revista de Economía Aplicada*, Nº 46, Vol. XVI: 61–84.

Murillo, I. P., M. Rahona-López y M. M. Salinas-Jiménez (2012), Effects of educational mismatch on private returns to education: An analysis of the Spanish case (1995–2006), *Journal of Policy Modeling* 34, 646–659.

OECD (2013), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en>

Osterman, P. y B. Latsch (1996): "Project QUEST: A Report to the Ford Foundation." Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology.

Palma Martos, L., Borra Marcos, C., González Camacho, M. C., aguado, L. F. (2009): "Una evaluación de los programas de inserción laboral: el caso del programa Redes del Ayuntamiento de Sevilla (2009)". XVI Encuentro de Economía Pública, Granada, 2009.

Pastor, J. M., Raymond, J. L., Roig, J. L., & Serrano, L. (2009). *El rendimiento del capital humano en España*. Fundación Bancaja.

Peraita, Carlos (2005): "Firm-sponsored training in regulated labour markets: evidence from Spain", *Applied Economics*, Nº 37: 1885-1898.

Rahona-López, M. y C. Pérez-Esparrells (2013), Educational Attainment and Educational Mismatch in the First Employment in Spain, *ISRN Education* 2013.

Ramos, R., Suriñach, J. y Artís, M. (2009): La efectividad de las políticas activas de mercado de trabajo para luchar contra el paro. La experiencia de Cataluña. Research Institute of Applied Economics. Working Papers 2009/19.

Sanso Frago, M., Clemente López, J. y P.García Castrillo (2007): Valoración del impacto económico y social de las políticas activas del INAEM. Evaluación, análisis comparativo, escenarios futuros y recomendaciones. INAEM.

Sanso Frago, M., Clemente López, J., García Castrillo, P., González Álvarez, M.A., González Val, R., Montañés Bernal, A. y Sanso Navarro, M. (2010): Valoración del impacto económico y social de las políticas activas del INAEM. Evaluación, análisis comparativo, escenarios futuros y recomendaciones. INAEM.



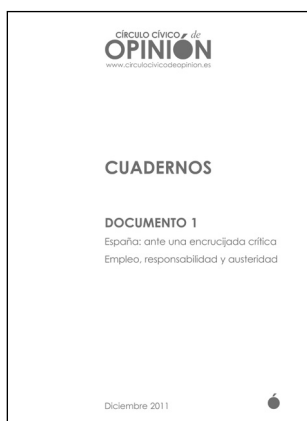
PUBLICACIONES





Colección CUADERNOS

DOCUMENTOS E INFORMES

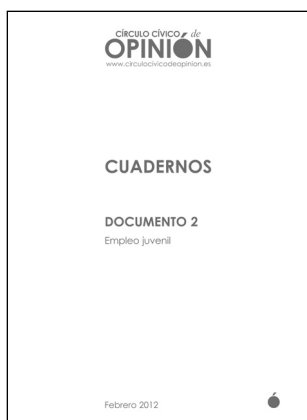


DOCUMENTO nº 1

España: ante una encrucijada crítica.

Empleo, responsabilidad y austeridad

Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2011



DOCUMENTO nº 2

Propuestas para fomentar el empleo juvenil

Círculo Cívico de Opinión. Febrero de 2012

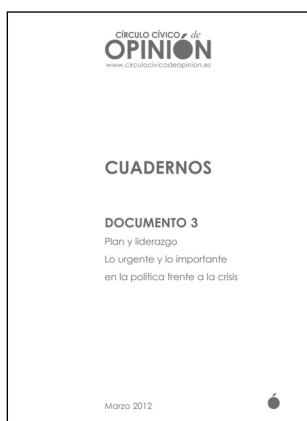
INFORMES

Para un diagnóstico sobre la formación y el empleo de los jóvenes.

L. Garrido Medina, UNED

El empleo juvenil en España: un problema estructural.

F. Felgueroso, Universidad de Oviedo.



DOCUMENTO nº 3

Plan y liderazgo. Lo urgente y lo importante en la política frente a la crisis

Círculo Cívico de Opinión. Marzo de 2012

INFORMES

Lo urgente y lo importante en la política económica hoy.

J.M. Serrano Sanz, Universidad de Zaragoza

Políticas para una recesión de balance.

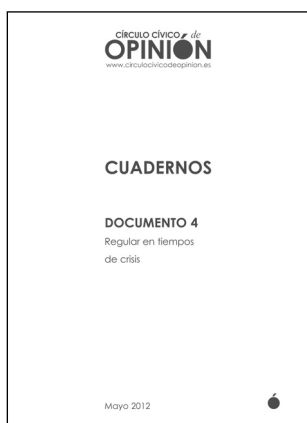
M. Martín Rodríguez, Universidad de Granada

Economía española. Diagnóstico, situación y propuestas.

A. Torrero, Universidad de Alcalá

La política económica frente a los problemas urgentes e importantes de la economía española actual.

A. Costas, Círculo de Economía



DOCUMENTO nº 4

La refundición de los reguladores

Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2012

INFORMES

Sobre la estabilidad de la regulación. Fórmulas de equilibrio y frentes de riesgo.

J. Esteve Pardo, Universidad de Barcelona

Estabilidad regulatoria.

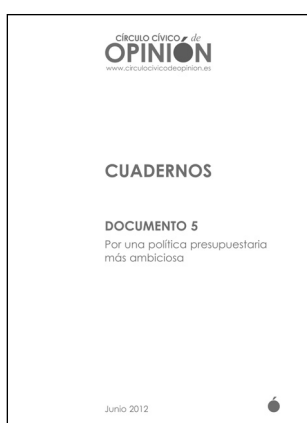
F.J. Villar, Universidad de Barcelona

Mínimos reguladores, mínima regulación, mínima restricción y mínima distorsión a los mercados.

A. Betancor, Universidad Pompeu Fabra

La estabilidad de la regulación económica.

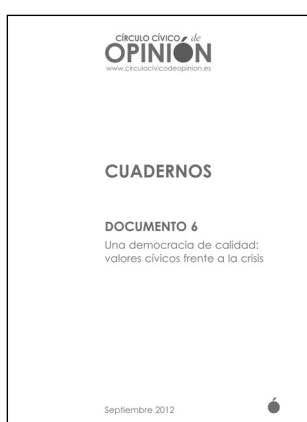
J. de la Cruz Ferrer, Universidad Complutense



DOCUMENTO nº 5

Por una política presupuestaria más ambiciosa

Círculo Cívico de Opinión. Junio de 2012



DOCUMENTO nº 6

Una democracia de calidad: valores cívicos frente a la crisis

Círculo Cívico de Opinión. Septiembre de 2012

INFORMES

La moral de la democracia.

V. Camps, Universidad Autónoma de Barcelona

Elogio de la obligación. No hay democracia posible sin cultura de la obligación.

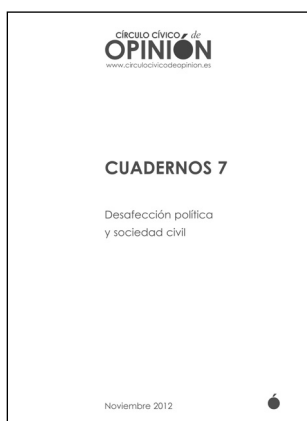
A. Cortina, Universidad de Valencia

Raíces privadas de la ética pública.

J. Goma Lanzón, Fundación Juan March

Remedios para lo irremediable.

F. Savater, escritor



DOCUMENTO nº 7

Desafección política y sociedad civil

Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2012

INFORMES

Partidos políticos y sociedad civil:

análisis de un divorcio, propuestas de reconciliación.

J. Rupérez, Embajador de España

La presunta desafección democrática.

J. M. Ruiz Soroa, abogado

Wikicracia y antipolítica.

I. Camacho, periodista y escritor

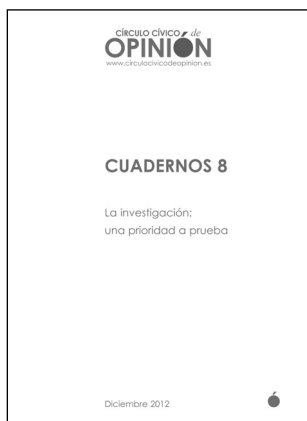
Fallo de país.

A. Ortega, escritor y periodista

Preocupémonos de los procesos, no de los resultados.

J. I. Torreblanca, UNED





DOCUMENTO nº 8

La investigación: una prioridad a prueba
Círculo Cívico de Opinión. Diciembre de 2012

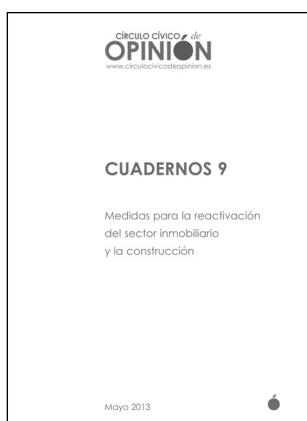
INFORMES

Investigación, desarrollo e innovación en una España en crisis: un breve informe de situación y algunas propuestas.

F. Cossío, UPV, Ikerbasque

La ciencia española entre dos leyes.

J. López Facal, CSIC



DOCUMENTO nº 9

Medidas para la reactivación del sector inmobiliario y la construcción
Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2013

INFORMES

La ciudad compacta, un recurso frente a la crisis.

L. Fernández-Galiano, Universidad Politécnica de Madrid

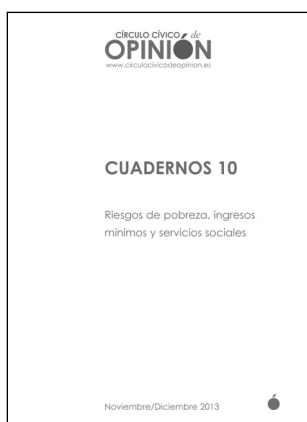
Territorio y ciudad, después de la crisis.

M. Martín Rodríguez, Universidad de Granada

El caso de Madrid: 1997-2012. Del urbanismo explosivo al inane.

Sacar lecciones de la crisis.

J. Gómez Mendoza, Universidad Autónoma de Madrid



DOCUMENTO nº 10

Riesgos de pobreza, ingresos mínimos y servicios sociales
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre/Diciembre de 2013

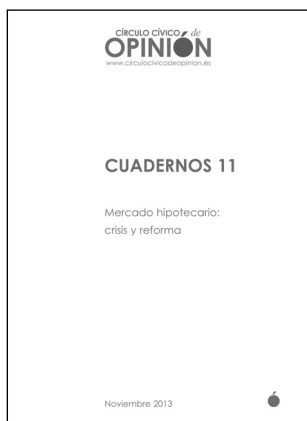
INFORMES

La garantía de unos ingresos mínimos para todos: una reforma necesaria para mantener la cohesión social y preservar el capital humano.

M. Laparra, Universidad Pública de Navarra

Problemas y dificultades de los servicios sociales públicos y propuestas.

D. Casado, Seminario de Intervención y Políticas Sociales



DOCUMENTO nº 11

El mercado hipotecario de viviendas en España: una reconsideración
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2013

INFORMES

Informe sobre los desahucios.

M. Atienza, Universidad de Alicante

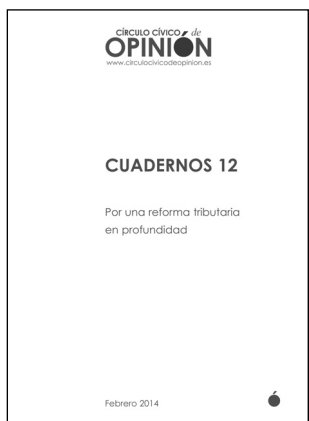
La crisis de la hipoteca.

M. Hernández-Gil Mancha, Registrador de la Propiedad

Hipoteca y sobreendeudamiento.

Breve nota sobre las recientes iniciativas legislativas.

E. Calmarza Cuencas, Registrador de la Propiedad y Mercantil

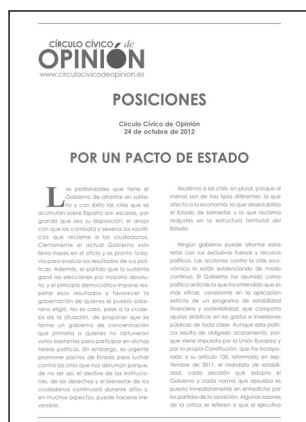


DOCUMENTO nº 12

Por una reforma tributaria en profundidad
Círculo Cívico de Opinión. Febrero de 2014



Colección POSICIONES



1. POR UN PACTO DE ESTADO

Octubre de 2012

2. ECONOMÍA ESPAÑOLA: TAREAS PENDIENTES

Noviembre de 2012

3. CORRUPCIÓN POLÍTICA

Febrero de 2013

4. ECONOMÍA ESPAÑOLA: CORREGIR EL AJUSTE PARA INICIAR EL CRECIMIENTO

Mayo de 2013

5. OCHO MIL MILLONES DE EUROS DE AHORRO: LA COMPLEJA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Mayo de 2013

6. SUPERAR LA DESAFECCIÓN, RECUPERAR EL APOYO CIUDADANO

Julio de 2013

7. POR UN COMPROMISO NACIONAL DE REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA

Octubre de 2013

8. CATALUÑA: A FAVOR DE LA CONCORDIA

Enero de 2014

9. ECONOMÍA ESPAÑOLA: LAS EXIGENCIAS DE UN CRECIMIENTO VIGOROSO

Febrero de 2014

10. ANTE LAS ELECCIONES EUROPEAS

Abril de 2014





SOCIOS

Miguel Aguiló
Ingeniero de Caminos

Carlos Balado
Subdirector General
Banco Popular

Fernando Becker
Catedrático de Economía Aplicada

Antonio-Miguel Bernal
Historiador

Victoria Camps
Catedrática de Filosofía Moral y Política

Luis Caramés
Catedrático de Economía Aplicada

Adela Cortina
Catedrática de Ética y Filosofía Política

Antonio Cortina
Director Adjunto del Servicio de Estudios
Banco Santander

Álvaro Delgado-Gal
Escritor

Luis Fernández-Galiano
Arquitecto

Juan Pablo Fusi
Historiador

José Luis García Delgado
Catedrático de Economía Aplicada

Jaume Giró
Director General Adjunto
CaixaBank

Josefina Gómez Mendoza
Catedrática de Geografía

Fernando González Urbaneja
Periodista

Rodolfo Gutiérrez
Catedrático de Sociología

Emilio Lamo de Espinosa
Catedrático de Sociología

Cayetano López
Catedrático de Física Teórica

Carlos López Blanco
Director Global de Asuntos Públicos
Telefónica

Alfonso Maldonado
Catedrático de Ingeniería Geológica

Francisco Mangado
Arquitecto

Manuel Martín Rodríguez
Catedrático de Economía Política

Antonio Merino
Director de Estudios y Análisis del Entorno
Repsol YPF

Jaime Montalvo Correa
Vicepresidente
Mutua Madrileña

Santiago Muñoz Machado
Catedrático de Derecho Administrativo

Conrado Navarro
Director de Relaciones Institucionales
Iberdrola

Luis Oro
Catedrático de Química Inorgánica

Eva Piera Rojo
Directora de Relaciones Institucionales
BBVA

Josep Piqué
Presidente del Círculo de Economía

Javier Rupérez
Embajador de España

José Manuel Sánchez Ron
Catedrático de Historia de la Ciencia

José María Serrano Sanz
Catedrático de Economía Aplicada

José Ignacio Torreblanca
Profesor de Ciencia Política

Fernando Vallespín
Catedrático de Ciencia Política

Juan-Miguel Villar Mir
Presidente de OHL

José Ignacio Wert*
Sociólogo

**Sin participación activa mientras desempeña sus actuales responsabilidades como Ministro de Educación, Cultura y Deporte.*

RAZÓN DE SER

1. Tras una exitosa transición desde la dictadura a una democracia ya plenamente consolidada, y tras varias décadas de no menos exitosos procesos de modernización económica, social y cultural, España aborda el segundo decenio del nuevo siglo con un escenario incierto. Sin negar la existencia de ámbitos en los que se han efectuado avances importantes, lo cierto es que sobre nosotros pende todavía la salida a la grave crisis económica, y se percibe un claro desgaste de la confianza en la clase política y una crisis de gobernanza que, según muchos, está provocando una puesta en cuestión del mismo modelo de Estado y favorece el aumento de una cierta "fatiga civil". España, que había tenido un gran proyecto nacional unificador, el de la transición, muestra dificultades para reencontrar una visión clara de su interés general por encima de los intereses partidistas y de las prácticas que se arraigan en otros particularismos.

No es sorprendente que, en este contexto, y pocos años después de haber dado por definitivamente resueltos los problemas que atenazaron a regeneracionistas o noventayochistas, broten aquí y allá proyectos de "regeneración" y que incluso se hable de la necesidad de una "segunda transición": para unos, el modo de superar la primera; para otros, el modo de hacerla finalmente efectiva. Ese ímpetu regenerador pone de manifiesto, en todo caso, que España no ha perdido el pulso y que la sociedad civil se inquieta e incomoda ante el presente, buscando alternativas que nos devuelvan a una senda que se corresponda con un más activo papel internacional y sirvan para generar un nuevo proyecto nacional.

2. El Círculo Cívico de Opinión es un producto más de esa coyuntura de incertidumbre, en tanto que foro de la sociedad civil, abierto, plural e independiente, alejado de los partidos pero no neutro (y menos neutral). Su objetivo es ofrecer un vehículo para que grupos de expertos puedan identificar, analizar y discutir los principales problemas y dilemas de la sociedad española, pero con la finalidad de que esos debates, conclusiones y sugerencias puedan trasladarse a la opinión pública.

Para conseguirlo, el Círculo generará propuestas y sugerencias concretas, que serán sometidas al escrutinio de la opinión pública a través de los medios de comunicación, los clásicos y los nuevos, pues pretende utilizar al máximo las posibilidades abiertas por las nuevas tecnologías de la información, para que su voz pueda ser escuchada y se proyecte hacia afuera. El Círculo parte del convencimiento de que no es bueno que los partidos monopolicen el espacio de la política; ésta debe estar abierta también a otros actores; foros como el Círculo pueden contribuir a ello.

3. El Círculo Cívico de Opinión toma la forma jurídica más simple, la de una asociación, y pretende trabajar con el mínimo posible de financiación y el mínimo posible de burocracia. Fundado por un grupo de ciudadanos preocupados por la marcha de la cosa pública, invita a todos los que puedan estar interesados a sumarse a su esfuerzo, contribuyendo tanto con apoyo económico como –lo que es más importante– con su inteligencia y conocimiento.

