

La conformación del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales en España: un proceso inacabado^{*1}

Esperanza ROQUERO
Sonia P. HERNANDO

Universidad Complutense Madrid; Departamento de Sociología IV. eroquero@cps.ucm.es
Grupo de Estudios. soniaphernando@wanadoo.es

RESUMEN

El artículo expone y analiza el proceso de constitución y desarrollo del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales (SNCP) en España; para ello, localiza sus orígenes en los acuerdos sociales que han ido progresivamente adoptándose en el país para, posteriormente, determinar los principales componentes de dicho sistema. En este proceso, se atiende a las implicaciones que la constitución del SNCP tiene de facto, tanto en la definición de las cualificaciones profesionales como en el reconocimiento oficial de las mismas. El artículo introduce algunos rasgos sobre el papel de la participación de los agentes sociales en dicho sistema, apuntando, para un desarrollo posterior, algunos indicios sobre las limitaciones actuales del diálogo social.

Palabras clave: Cualificaciones profesionales, competencias, formación profesional, certificación, reconocimiento.

Setting-up of National Professional Qualification System in Spain: unfinished process.

ABSTRACT

The article shows and analyses the constitutional process and development of National System of Professional Qualifications (SNCP) in Spain. It determines its origins in the social agreements that are being adopted in the country progressively to point out the main components of this system later on. In this process, it analyses the implications that the constitution of SNCP has in the definition of professional qualifications and in their official recognition. Finally, the article studies the role of the participation of social agents in this system giving some indications about the consequences and limitations more outstanding at the present time.

Key words: Professional qualifications, competence, vocational training, certification, recognition

* Las autoras agradecen la lectura y las recomendaciones realizadas a este texto por Carlos Prieto.

¹ Este artículo es resultado de la investigación realizada al amparo del proyecto «VQT-DIALOGUE (Vocational Qualifications and Skills in Europe: Approaches and Guidelines within Social Dialogue), proyecto financiado por la Comisión Europea en el marco del Programa Leonardo da Vinci II (Leonard Project E/2000/C/P/RF/91607) en el periodo 2000-2003, y tras consultar la diversa documentación administrativa que aparece referenciada al final de estas páginas.

REFERENCIA NORMALIZADA

ROQUERO, E. y P.HERNANDO, S. 2004 «La conformación del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales en España: un proceso inacabado». *Cuadernos de Relaciones Laborales*. Vol 22, núm.1.
 ROQUERO, E. y P.HERNANDO, S. 2004. «Setting-up of National Professional Qualification System in Spain: unfinished process». *Cuadernos de Relaciones Laborales*. Vol 22, núm. 1.

SUMARIO: 1. Justificación. 2. Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales (SNCP): el modelo inicial. 3. El SNCP: desarrollo y estado actual. 4. Reflexiones finales. 5. Referencias bibliográficas

1. JUSTIFICACIÓN

Este artículo presenta una descripción sobre los elementos más relevantes del proceso de constitución y formalización del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales (SNCP) en España. La elección de este tema se justifica por razones de orden pragmático y teórico; en el primero porque su origen remite a parte de los resultados de una investigación que es de interés difundir; en el segundo, porque entendemos que existen varios motivos para abordar desde la sociología el objeto de estudio referido.

El estudio de la cualificación ha sido, desde distintas disciplinas, uno de los ámbitos preferentes de estudio en las Ciencias Sociales, tal y como se demuestra en la generación de sucesivos análisis a lo largo del tiempo, en los variados debates en torno a las cualificaciones, especialmente en los años cincuenta/sesenta, y en las teorías constitutivas, incluso, de distintas escuelas de pensamiento. La importancia de la cualificación se encuentra vinculada a la relación formación / empleo: cualificación como puente entre las apuestas por incrementar los niveles de formación y las cambiantes necesidades del mundo del trabajo. Pero si ésta es una manifestación evidente, las razones más profundas de la importancia de la cualificación como objeto de estudio de las Ciencias Sociales se localizan en las profundas transformaciones acaecidas en el ámbito del trabajo casi, incluso, desde los años posteriores a la segunda guerra mundial. Los retos resultantes de los profundos cambios técnicos y sociales, en épocas de reconstrucción económica y social, obligaban a enfatizar la importancia de la cualificación ante la necesidad de mano de obra para la industria europea y la necesidad de incrementar los niveles educativos de la población. Desde entonces, los cambios en el mundo del trabajo y en las relaciones sociales que lo conforman son objeto de estudio preferente en la Sociología que analiza la expansión de las sociedades industriales a partir de la segunda postguerra mundial².

La literatura especializada aborda la cualificación tanto desde el referente conceptual como desde los elementos técnicos que la conforman: habilidades generales, específicas o tácitas. Paralelamente, existen análisis sobre la relación con el

² En los cuarenta y cincuenta, los análisis de Georges Friedman, Pierre Naville y Alain Touraine son una muestra de ello. Dubal (1996) presenta un panorama extenso sobre las distintas posiciones de aquellas décadas.

cambio tecnológico, las implicaciones en la transformación de las relaciones laborales y en las relaciones entre los actores sociales. Como novedad, los sistemas nacionales de cualificación son también objeto de análisis. Así, la OCDE, consciente del papel que juegan los sistemas nacionales de cualificación, analiza cuál es el papel de estos sistemas (y cómo influyen) en una de las recientes tendencias formativas que definen el próximo futuro: el aprendizaje a lo largo de la vida. También la OIT ha defendido el desarrollo de marcos nacionales de cualificación, entendiéndolo que los elementos claves de tales sistemas son, en primer lugar, la conformación de un referente profesional; en segundo lugar, la potencialidad para generar un sistema transparente de evaluación de competencias y cualificación de las personas; y, en tercer lugar, una capacidad de certificar cualificaciones transferibles y reconocidas por los distintos sectores, empresas y países. En cualquier caso, es claro que los SNCP institucionalizan procesos de evaluación, certificación y reconocimiento no exentos de debates por las implicaciones sociales contenidas en tales acciones.

Por nuestra parte creemos que describir el proceso de institucionalización generado con relación a las cualificaciones (SNCP) permite realizar un primer análisis de las relaciones que se están gestando entre los actores sociales de nuestro país. En ese sentido, las peculiaridades detectadas en nuestro análisis advierten sobre las relevantes consecuencias que pueden tener para el futuro del diálogo social en nuestro país.

2. SISTEMA NACIONAL DE CUALIFICACIONES PROFESIONALES: EL MODELO INICIAL

2.1. Presentación

El actual escenario internacional y la globalización de los mercados abocan a que las distintas sociedades se vean inmersas en incesantes cambios económicos, sociales y tecnológicos. Todos los países han de enfrentarse tanto a las innovaciones tecnológicas y organizativas como a los cada vez más crecientes niveles de competencia y cualificación. En ese contexto, parecería que el modelo organizativo y de cualificación de la mano de obra adoptado se convierte en el elemento diferenciador frente a los aspectos tecnológicos que, progresivamente, son cada día más homogéneos.

En la Unión Europea, la urgente consecución del objetivo de la movilidad de trabajadores en todo el territorio de la UE para el año 2005 impone la importancia de establecer criterios que permitan dicha movilidad a partir del reconocimiento, en toda la UE, de las cualificaciones adquiridas en cualquier país. Como conclusión relevante para los países europeos analizados recientemente en el proyecto Leonardo, mencionado en la nota 1, destaca la preocupación común ante la limitada transparencia interna de cada país, una cuestión clave y con consecuencias transnacionales que dificultará la libre circulación de cualificaciones y la homologación en el conjunto de la Unión.

En el caso español, y en un intento de responder a la necesidad de adaptarse a los nuevos tiempos, se emprendieron distintas reformas, tanto con relación a la oferta formativa como en lo referente al mercado de trabajo. Sin embargo, los requerimientos de continua actualización, impuestos por la innovación tecnológica y el incremento de la competitividad, siguen demandando renovar las cualificaciones y, paralelamente, fomentar acciones formativas más adaptadas al mercado.

El proceso de institucionalización que se viene llevando a cabo desde hace algunos años en el ámbito nacional con relación al desarrollo de las cualificaciones profesionales, se manifiesta en la conformación del denominado Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales. En materia de formación, y vinculados al SNCP, hay que hacer referencia a los distintos acuerdos nacionales de Formación Continua y sus correspondientes acuerdos tripartitos, así como a la puesta en marcha de la Fundación para la Formación Continua; medidas todas que han impulsado la formación profesional y el desarrollo de las cualificaciones profesionales. Muy recientemente, la difusión de referencias en este campo se intensifica a través de la reciente aprobación de la controvertida Ley Orgánica de Cualificación y Formación Profesional. Entre las medidas reguladas, y con relación al diseño del SNCP, destaca el papel atribuido a la participación de los agentes sociales, tanto empresarios y sindicalistas como agentes representantes de las distintas comunidades autónomas.

2.2. Diseño institucional³

La Administración española ha definido el SNCP como el «conjunto de instrumentos y acciones necesarios para promover y desarrollar la integración de las ofertas de formación profesional, a través del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, así como la evaluación y acreditación de las correspondientes competencias profesionales»⁴. De este modo, la idea central que vertebra el SNCP es la de que las cualificaciones profesionales actúen como referente único y mecanismo organizador de los tres subsistemas de formación profesional. Para ello, se han emprendido distintas actuaciones que conforman, hasta el momento actual, el desarrollo institucional del SNCP; tales actuaciones figuran en la siguiente cronología.

Los principales planes y acuerdos políticos que han orientado y definido la creación e implantación del SNCP han sido el «I Plan Nacional de Formación Profesional», el «Acuerdo de Bases sobre Política de Formación Profesional» y el

³ Con fines operativos, las acepciones de cualificación y competencia profesional que utilizaremos a lo largo de este epígrafe son las empleadas por el INCUAL. Esta institución entiende la cualificación profesional como una certificación oficial de la/s competencia/s profesional/e/s; en palabras de la propia directora del INCUAL, la cualificación profesional es «una especificación oficial de la competencia profesional adecuada o que responde a los objetivos de la producción» (cf. Torres, G. y Hernández, F.J., 2000) Por su parte competencia profesional sería «el conjunto de conocimientos, habilidades, destrezas, actitudes que satisfacen unas necesidades de la producción en función de capacidades puestas en marcha para dar respuesta a unos requerimientos» (ídem).

⁴ Cf. Ley Orgánica de la Cualificación y la Formación Profesional.

Cronología del diseño institucional del SNCP

- * **1984:** Firma del Acuerdo Económico y Social (AES)
- * **1986:** Creación, con participación agentes sociales, del Consejo General de la Formación Profesional (CGFP)
- * **1990:** Aprobación de la Ley Orgánica de Ordenación del Sistema Educativo (LOGSE)
- * **1991:** Creación del primer consejo autonómico de Formación Profesional en Navarra
- * **1993:** Aprobación del I Programa Nacional de Formación Profesional (I PNFP) (1993-1996)
- * **1993:** Aprobación del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional [Plan FIP]
- * **1993:** Regulación de las finalidades y directrices generales de la Formación Profesional Inicial
- * **1993-1996:** Elaboración del Catálogo de Títulos de Profesionalidad por parte del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.
- * **1994:** Creación de la Unidad Interministerial para las Cualificaciones Profesionales
- * **1995:** Aprobación de las directrices para los certificados de profesionalidad y los contenidos formativos mínimos del subsistema de la Formación Ocupacional
- * **1995-1998:** Elaboración del repertorio de Certificados de Profesionalidad por parte del INEM.
- * **1995:** Regulación de la participación de los agentes sociales en Formación Profesional Inicial
- * **1996:** Firma del Acuerdo de bases sobre política de Formación Profesional
- * **1997:** Modificación de la estructura del Consejo General de Formación Profesional
- * **1997:** Firma del Acuerdo Interconfederal de Cobertura de Vacíos (AICV)
- * **1998:** Aprobación del II Plan Nacional de Formación Profesional ('II PNFP')
- * **1998:** Creación del primer instituto para las cualificaciones en el País Vasco
- * **1999:** Creación Instituto Nacional de las Cualificaciones (INCUAL)
- * **2002:** Aprobación de la Ley Orgánica de Cualificación y Formación Profesional

«II Plan Nacional de Formación Profesional». Lo más destacable del 'I PNFP' es que contempló la «preparación y elaboración» de un sistema de cualificaciones profesionales⁵ que atendiera a las siguientes consideraciones:

⁵ Es preciso recordar que la LOGSE introdujo ya el concepto de cualificación en materia de formación profesional. Como recuerda Oriol Homs, «en la LOGSE ya se establece que el sistema reglado (FPR) suministra cualificaciones amplias y polivalentes, mientras que el sistema ocupacional (FPO) se orienta a la adquisición de cualificaciones vinculadas a ocupaciones concretas. Pero el PNFP plantea por vez primera la articulación de un todo coherente de los enfoques y acciones de los subsistemas de FPR, FPO y FC, puesto que prevé, como uno de sus objetivos estructurales, el establecimiento de un *sistema de Correspondencia y Convalidaciones* entre los Títulos de FP proporcionados por la enseñanza reglada y los Certificados de Profesionalidad expedidos desde la FPO.[...]La base para dotarse de este sistema de articulación entre subsistemas es la creación de un *Sistema Nacional de Cualificaciones* (SNC) que actúe como referente objetivo del sistema productivo y que facilite la transparencia de las cualificaciones para todo el territorio estatal.» (Homs, O., 1999, p. 175). En este mismo sentido se ha pronunciado también la directora del INCUAL; ella ha insistido en que «en España ya existe un sistema de formación basado en la competencia, en forma de Títulos y Certificados de Profesionalidad, que tienen un perfil establecido, profesional y ocupacional respectivamente. Lo que se debe construir es un Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales, que es un paso más allá porque busca la calidad y la coherencia de la formación profesional y, además, requiere de un Sistema de Reconocimiento y Evaluación de la Competencia que es lo más novedoso del SNCP.» (HERRAMIENTAS, 2000, nº 62, p. 21).

- * recoger coherentemente (en lo que a contenidos y metodologías se refiere) la totalidad de la oferta formativa de la formación profesional;
- * fomentar la integración de los tres subsistemas de formación profesional, de cara a conseguir la convalidación de los estudios seguidos en cada uno de ellos;
- * permitir la homologación de las cualificaciones obtenidas en el curso de la propia experiencia laboral;
- * coordinar los planes formativos llevados a cabo por las diferentes administraciones autonómicas y por el resto de las instituciones con competencias sobre la materia;
- * favorecer la movilidad laboral en la U.E., asegurando que el sistema de cualificaciones profesionales español fuera equivalente a los existentes en los países miembros;
- * servir de referente para la orientación laboral y la clasificación profesional de los demandantes de empleo.

En el periodo de vigencia del 'I PNEF', la elaboración del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales no fue llevada a término; sin embargo se produjeron avances importantes de cara a su configuración. Fundamentalmente, la elaboración del Repertorio de Certificados de Profesionalidad (por parte del INEM) y del Catálogo de Títulos Profesionales (a cargo del Ministerio de Educación). En segundo lugar, la creación de los primeros Consejos Autonómicos de Formación Profesional, en un momento en el que las comunidades autónomas no tenían presencia en el Consejo de la Formación Profesional.

El antecedente inmediato del 'II PNEF' fue el Acuerdo de Bases sobre la Política de Formación Profesional firmado en 1996 entre el Gobierno y los agentes sociales (por parte sindical CCOO y UGT, y en representación de los empresarios CEOE y CEPYME). La firma de este acuerdo se produjo en el marco de la Mesa Tripartita sobre Formación Profesional, una más de las creadas en un momento histórico en el que, desde el Gobierno de la nación, se pretendió impulsar el diálogo social sobre diversas materias. El contenido sustancial de este acuerdo, trasladado dos años más tarde al 'II PNEF', fue el siguiente, según cada subsistema formativo:

Formación inicial

- * desarrollo de Comisiones Autonómicas de Formación Profesional con la participación de los agentes sociales;
- * organización modular de la adquisición de las unidades de competencia para permitir su capitalización;

Formación ocupacional

- * mejora del ritmo de desarrollo del Repertorio de Certificados de Profesionalidad y de su convergencia con los Títulos de Profesionalidad (a fin de establecer algunos contenidos mínimos comunes con la participación de los agentes sociales);

Formación continua

- * concreción de algunos criterios generales (caja única para la cuota de formación profesional, control estatal de los recursos, gestión bipartita, etc.) y de las líneas de actuación a incluir en el (entonces futuro) Acuerdo Tripartito sobre formación continua.

Finalmente, en el 'II PNFP' volvió a retomarse la tarea de abordar la creación del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales, en concreto se procedió a definir su modelo: un *sistema integrado de cualificación y formación profesional*. Para lograr la realización de ese modelo, el Plan propuso las siguientes acciones:

- * la puesta en marcha del Instituto Nacional de Cualificaciones (dentro del que se ubicaría un Observatorio de las cualificaciones profesionales);
- * el desarrollo de un sistema de correspondencias y convalidaciones entre las modalidades de formación profesional y la experiencia laboral;
- * la elaboración de un Catálogo Integrado Modular de Formación⁶;
- * la articulación de una Red de Centros Formativos⁷.

Otros objetivos centrales del 'II PNFP' fueron: el apoyo a la transparencia de las cualificaciones profesionales en el contexto comunitario, la colaboración empresa-escuela, el desarrollo de un sistema integrado de información y orientación profesional, el mantenimiento de los niveles de calidad de la formación profesional impartida y la atención a las necesidades formativas de ciertos colectivos con demandas específicas.

2.3. Principales elementos

A partir de la consulta a la documentación administrativa sobre cualificaciones profesionales, a continuación presentamos una breve sistematización de los principales elementos del SNCP:

1. *Adecuación del sistema de formación profesional a las necesidades de cualificación del sistema productivo*

La integración entre las diferentes ofertas formativas de la formación profesional en torno a un referente común de competencias profesionales, definido a partir de las necesidades de las empresas, ha sido una constante desde principios de los años noventa. En el 'I PNFP' (1993-1996) la formación profesional ya era considerada no sólo como un instrumento formativo sino también de inserción profesional. A partir del 'I PNFP', la actuación de las administraciones educativa y laboral respondió a la consideración de la formación profesional como un mecanismo de inserción profesional: la primera persiguió adaptar la oferta formativa de formación pro-

⁶ El Catálogo Integrado Modular de Formación asociado al Catálogo de Cualificaciones Profesionales, recogerá el conjunto de contenidos formativos (básicos y específicos, teóricos y prácticos) necesarios para que las personas adquieran las competencias específicas a la cualificación profesional que pretendan alcanzar.

⁷ La Red de Centros Formativos se encontrará constituida por aquellos centros formativos (públicos, privados u otras organizaciones) que oferten la formación profesional de cualquiera de los tres subsistemas existentes que aparezca recogida en el Catálogo Integrado Modular.

fesional inicial a las nuevas necesidades de cualificación demandadas por el sistema productivo; para la segunda, el objetivo consistió en adaptar la formación ocupacional impartida a las necesidades de cualificación de cada sector de actividad económica. Ambas administraciones compartieron metodologías de cara a la renovación de sus respectivas ofertas formativas. En el 'II PNFP' (1998-2002) la formación profesional apareció concebida, de manera aún más explícita, como una «inversión en capital humano»⁸; es decir, como un mecanismo de desarrollo de los recursos humanos de las empresas españolas. De hecho, uno de los objetivos básicos del Plan era precisamente profesionalizar para conseguir la inserción laboral de quienes siguieran esta formación. A este principio esencial respondió también la insistencia, a lo largo de todo el texto del Programa, en la necesidad de profundizar en la adecuación de las cualificaciones profesionales a las competencias profesionales que demandase el sistema productivo en cada momento. El nuevo Plan insistió también en la integración de este tipo de formación en el marco de las políticas activas de empleo de la UE, pues uno de sus objetivos radicaba en contribuir a «la creación y mantenimiento del empleo estable».

En coherencia con ello, las principales reformas introducidas en cada uno de los subsistemas de la formación profesional, apostaron por la adecuación entre el sistema de formación profesional y el sistema productivo. Así sucedió con la renovación de los contenidos impartidos en los ciclos formativos de la Formación Profesional Reglada. Desde la promulgación de la LOGSE, esos contenidos se podrían adecuar a las competencias profesionales asociadas a los perfiles profesionales que recogía el Catálogo de Títulos de Profesionalidad. Lo mismo ocurrió con la oferta de Formación Profesional Ocupacional, en particular a partir de 1993, cuando el énfasis global de la actuación en materia de FPO pasó a ser la integración de la formación y el empleo (es decir, la consecución de una rápida inserción profesional del alumnado). Finalmente, la formación continua se encuentra intrínsecamente vinculada a los requerimientos del mercado de trabajo en razón de su propia naturaleza: una formación profesional dirigida a asegurar la adaptación permanente de los trabajadores en activo a las competencias profesionales necesarias en su entorno laboral más inmediato.

2. Integración del sistema de cualificaciones profesionales con el sistema de formación profesional

En el 'II PNFP' se procedió a definir el modelo a seguir por el SNCP, optando por un *sistema integrado de cualificación y formación profesional*. Con él se establecía un sistema de cualificaciones que:

1. definiera un referente común de competencias profesionales para los tres subsistemas de formación profesional existentes;

⁸ Cf. II Plan Nacional de Formación Profesional.

2. promoviera la integración y el reconocimiento de las diversas formas de adquisición de las competencias profesionales; y
3. integrara la totalidad de la oferta formativa de formación profesional.

3. *Elaboración del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales*

El Catálogo es quizá el principal instrumento administrativo para hacer realidad el SNCP. Su cometido consiste en actuar como referente común para orientar las distintas acciones formativas y los procedimientos de evaluación y certificación. En la recientemente promulgada Ley Orgánica de Cualificación y Formación Profesional, dicho Catálogo aparece definido como un repertorio formado «por las cualificaciones identificadas en el sistema productivo y por la formación profesional asociada a las mismas, que se organizará en módulos formativos, articulados en un Catálogo Modular de Formación Profesional.»

La estructura del Catálogo ha sido organizada en torno a dos criterios: las familias profesionales y los niveles de cualificación, lo que dará lugar a una ordenación de carácter horizontal y otra de carácter vertical. La primera atenderá al campo ocupacional del que se trate según los criterios de afinidad de la competencia; la ordenación vertical buscará la sintonización con los grupos profesionales, los niveles de ordenación del sistema educativo y las clasificaciones profesionales del resto de la U.E. Es decir, cada cualificación profesional del Catálogo estará identificada por una denominación y un código relacionado con el área de competencia o familia profesional a la que pertenece, y el nivel de cualificación correspondiente.

4. *Evaluación y reconocimiento de los múltiples mecanismos de adquisición de las competencias profesionales*

El reconocimiento de las competencias profesionales, con independencia del carácter de los procesos de aprendizaje (formal o no formal), en el marco de las que hayan sido adquiridas, aparece recogido en el nuevo PNFP como una de las principales tareas a abordar de cara a la construcción del SNCP. De hecho, según este Plan es uno de los rasgos que le conferirán al sistema su carácter integrado, junto al referente común de competencias profesionales definido a partir de las necesidades del sistema productivo y la integración de las ofertas formativas de los tres subsistemas de la FP.

5. *Diseño de los mecanismos de evaluación y certificación de las cualificaciones profesionales*

El diseño de esos mecanismos constituye una de las claves del SNCP, y también una de las cuestiones más complejas que han de acometerse para implantarlo de forma efectiva. La definición de este sistema de evaluación y certificación implica la concreción de un conjunto coherente de dispositivos, normas, procedimientos y

registros que permita reconocer, evaluar y certificar las competencias profesionales de las personas.

6. *Regulación del sistema de correspondencias, convalidaciones y equivalencias entre los tres subsistemas de la Formación Profesional y los procesos de aprendizaje no formal*

La regulación de un sistema de correspondencias, convalidaciones y equivalencias entre los tres subsistemas de la FP fue considerada ya en el Acuerdo de Bases sobre Política de FP como uno de los ejes transversales a las líneas de actuación en el sistema de Formación Profesional. En el 'II PNFP', esta cuestión fue también considerada esencial, ante la necesidad de proceder a facilitar la movilidad de los trabajadores y de incrementar la transparencia entre los tres subsistemas de la FP española. De la importancia otorgada a esta cuestión habla el hecho de que en el Programa se previeran plazos temporales específicos para las dos tareas esenciales de su creación: la aprobación de las directrices y orientaciones generales sobre las correspondencias (a efectuar en los seis meses siguientes al momento de la aprobación del 'II PNFP', es decir, en 1998) y la elaboración de la normativa reguladora (en 1999, año siguiente a la aprobación del 'II PNFP').

7. *Interrelación entre el sistema de cualificaciones profesionales y los sistemas de clasificación profesional*

La necesidad de avanzar en esa interrelación fue diagnosticada por vez primera en el Acuerdo de Bases sobre la Política de Formación Profesional. En él se hizo especial mención a la necesidad de proceder a la integración funcional entre el futuro Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales y los sistemas de clasificación profesional derivados de la negociación colectiva. En este sentido, se consideró que el Sistema debía intentar encontrar correspondencias entre las cualificaciones profesionales y los sistemas de clasificación profesional negociados por los agentes sociales.

3. EL SNCP: DESARROLLO Y ESTADO ACTUAL

3.1. El diseño de las cualificaciones profesionales

3.1.1. Las iniciativas gubernamentales

La lenta e inacabada actividad desarrollada por el Instituto Nacional de las Cualificaciones (INCUAL)

En el marco de la elaboración del Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales (recordamos aún no disponible), los avances en la acción del INCUAL se han producido fundamentalmente en lo relacionado con la observación y la definición de las cualificaciones; así, las tareas abordadas se han concretado en los siguientes aspectos:

- * *Definición de la estructura del Catálogo Nacional*, elaborando un borrador de su estructura y del modelo de cualificación profesional, que habrá de ser aprobado por el CGFP.
- * *Concreción y caracterización de los campos de observación que cubrirá el Catálogo*; a día de hoy, se sabe que finalmente serán un total de veintitrés campos, los cuales han sido definidos a partir de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas, la Clasificación Nacional de Ocupaciones, las formaciones profesionales correspondientes a esas actividades y ocupaciones, las profesiones ya reguladas pertenecientes a ese campo de observación y la consulta de fuentes secundarias relevantes.
- * *Validación interna de esos campos de observación para asegurar su carácter significativo (en términos formativos, de empleo y económicos)*; a tal fin, el INCUAL ha contratado a una empresa privada, que ampliará las fuentes estadísticas disponibles sobre esos campos.
- * *Identificación de los observatorios de formación y empleo existentes en España y el análisis de sus dinámicas de trabajo*. Cabe señalar que, a día de hoy, la red nacional de observatorios no se encuentra todavía constituida.

Paralelamente, se han producido algunas otras acciones de interés: la *especificación del modelo de cualificación y competencia profesional*, la *formulación de propuestas para la elaboración del catálogo modular de formación profesional y la elaboración de la metodología que se empleará en la validación y aprobación de las cualificaciones profesionales*. Según las fuentes consultadas, para su definición se ha recurrido fundamentalmente a las metodologías ya experimentadas en nuestro país por parte del MECD (títulos de profesionalidad⁹) y del INEM (certificados de profesionalidad¹⁰). El proceso de elaboración de esta metodología se ha estructurado, según los responsables del INCUAL entrevistados, en las siguientes etapas:

⁹ Los títulos de profesionalidad del MECD recogen las competencias profesionales imprescindibles para el ejercicio de la profesión de la que se trate en cada caso. Esas competencias están organizadas en unidades de competencia que, a su vez, componen el perfil profesional de cada título. Las competencias profesionales se concretan en capacidades técnicas, organizativas y de adaptación al entorno de trabajo. La vigencia de los títulos aparece indicada en ellos mismos (son revisados cada cierto tiempo) y su validez es nacional aunque, a pesar de ser emitidos por el gobierno de la nación (previa consulta a las comunidades autónomas y a los agentes sociales), las administraciones educativas autonómicas se encargan de completar el currículo de cada título para adaptarlo a las necesidades del sistema productivo del territorio. En la actualidad, el número de títulos reconocidos incluidos en el Catálogo de Títulos de Profesionalidad asciende a 135 (61 de Grado Medio y 74 de Grado Superior), que corresponden a 22 familias profesionales.

¹⁰ El contenido de los certificados de profesionalidad del INEM es el siguiente: perfil profesional de la ocupación (es decir, competencias profesionales requeridas organizadas a partir de las unidades de competencia); contenidos teórico-prácticos de las acciones formativas necesarias para adquirir la competencia profesional; itinerario formativo correspondiente a cada unidad de competencia; duración total, en horas, del itinerario formativo; y objetivos de la formación y criterios para la evaluación del aprendizaje del alumnado. Los certificados, emitidos por el Gobierno de la nación y con validez nacional, aparecen recogidos en el Repertorio de Certificados de Profesionalidad en el que, a día de hoy, podemos encontrar 133, clasificados según familias profesionales.

- * 1ª. *Trabajos previos al diseño inicial de las cualificaciones*. Las tres tareas abordadas en esta primera etapa han sido: el acopio de información adicional específica a cada sector de actividad económica, para completar los datos recabados por medio de los observatorios; la identificación de la totalidad de las organizaciones empresariales, sindicales, profesionales y de innovación empresarial correspondientes al campo observado; y el diseño inicial de la cualificación. Para acometer esta última tarea, se han constituido en cada campo de observación dos grupos de trabajo. El primero ha efectuado un primer diseño de las cualificaciones, mientras que el segundo ha centrado su actividad en la prospectiva, a fin de conseguir que el diseño de las cualificaciones siga estando actualizado cuando se aprueben finalmente las cualificaciones.
- * 2ª. *Definición de las cualificaciones profesionales (y de sus correspondientes unidades de competencia)*, a partir de la metodología del análisis funcional y del análisis prospectivo.
- * 3ª. *Definición de los módulos formativos comunes al conjunto de las cualificaciones profesionales* (los vinculados a competencias profesionales clave). Así, en esta etapa se han elaborado los contenidos formativos y los requisitos mínimos de calidad de cada formación, módulo a módulo.
- * 4ª. *Validación, contraste y tramitación final*, hasta llegar a la aprobación definitiva de la cualificación de que se trate por parte del Gobierno, previa consulta al CGFP.

Aunque estos pasos responden a una sucesión ordenada, de momento no superan el terreno de las intenciones, ya que las etapas mencionadas se encuentran en su mayor parte aún sin concluir. Paralelamente, cabe señalar que, desde noviembre de 2001, se ha constituido un grupo de trabajo, a instancias del CGFP, formado por cincuenta personas, cuya labor consiste en el análisis del grado de cumplimiento de los objetivos del 'II PNFP'. Sin embargo, hasta el momento, tal labor de seguimiento del plan no parece haberse concretado, al menos en documentos disponibles, en una evaluación o balance que permita emprender acciones de mejora hacia el cumplimiento de aquellos objetivos. En consecuencia, la práctica del INCUAL, tras las expectativas generadas con el diseño de las acciones a emprender, y tras las sucesivas demoras en sus actuaciones concretas, constituye un lento proceso inacabado.

La controvertida Ley Orgánica de Cualificación y Formación Profesional

Quizá el hito más reciente en el camino hacia la construcción del SNCP haya sido la aprobación definitiva, el 6 de junio de 2002, de la Ley Orgánica de Formación y Cualificaciones Profesional. Los contenidos fundamentales de la Ley se encuentran estrechamente emparentados con el 'II PNFP', en tanto la Ley pretende avanzar en la concreción de las intenciones y objetivos de ese Plan. Así, la finalidad básica del texto es proceder a «la ordenación de un sistema integral de formación profesional, cualificaciones y acreditación, que responda con eficacia y

transparencia a las demandas sociales y económicas». Para conseguirlo, la Ley Orgánica orienta sus disposiciones a favorecer la formación permanente, integrar las ofertas formativas de formación profesional y reconocer las cualificaciones profesionales. En este texto también se procede a la definición de la cualificación profesional y a la identificación de los elementos del SNCP. Por cualificación profesional se entiende «el conjunto de competencias con significación para el empleo que pueden ser adquiridas mediante formación modular u otros tipos de formación y a través de la experiencia laboral»¹¹. Los elementos del SNCP según la Ley son: 1) el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales; 2) un procedimiento de evaluación, acreditación y registro de las cualificaciones profesionales (en el caso de las competencias formales se trataría de los títulos de Formación Profesional Reglada, los certificados de profesionalidad de la Formación Profesional Ocupacional y las acreditaciones parciales capitalizables conducentes a esos títulos, mientras que en el caso de las competencias no formales lo único que se prevé es que el Catálogo actúe como referente para su reconocimiento); 3) la información y orientación relativa a la formación profesional y el empleo, y 4) un sistema de evaluación del SNCP. Cabe destacar también la creación de los centros integrados de FP, es decir, de aquellos que impartan las ofertas formativas conducentes a los títulos y certificados de profesionalidad (cuya ordenación correrá a cargo del Gobierno, previa consulta del CGFP), de la red de centros de referencia nacional especializados por sectores productivos.

Los responsables administrativos entrevistados en el curso de la investigación realizada han destacado en particular dos aspectos de la nueva Ley Orgánica. En primer lugar, la adopción del principio de la demanda como eje central de la política de la formación profesional¹². En segundo lugar, la atribución de un papel, en su opinión, activo a los agentes sociales en el proceso de configuración de las cualificaciones profesionales (fundamentalmente mediante su presencia en el Consejo General de Formación Profesional y, en particular, en la identificación y actualización de las necesidades de cualificación). Paralelamente, los responsables autonómicos entrevistados han insistido en la relevancia de las cuestiones abiertas o no abordadas por el texto legislativo: 1) la limitada operatividad de los principales dispositivos de desarrollo del SNCP (el observatorio, el sistema de acreditaciones y el sistema de correspondencias), dada la relativa indefinición con que son abordados

¹¹ Cf. Ley Orgánica Cualificación y Formación Profesional.

¹² La relevancia de una apuesta de este tipo es evidente si tenemos en cuenta que, *de facto* a día de hoy, dos de los tres subsistemas de la formación profesional española están orientados predominantemente hacia la oferta. Los títulos de formación profesional reglada y los certificados de profesionalidad de formación profesional ocupacional ahora existentes fueron definidos, según la práctica totalidad de los entrevistados, atendiendo más a las necesidades del propio sistema educativo que a las del sistema productivo. De hecho, en los casos en los que un determinado título o certificado fue considerado necesario para cubrir las necesidades del sistema productivo y, simultáneamente, se entrevistaron los problemas que su inclusión en la oferta formativa podría generar para los centros educativos (fundamentalmente la escasez de destinatarios que potencialmente pudieran optar por esa titulación), se optaba por no incluirlo en el catálogo de titulaciones y certificados existente. Esta situación contrasta con la del subsistema de formación profesional continua, en el que las acciones formativas que se llevan a cabo son definidas en función de las necesidades del sistema productivo. De ahí que sea considerado un sistema de demanda.

en el texto legislativo; 2) la falta de mención específica al papel de los institutos autonómicos de cualificaciones profesionales; y 3) la falta de concreción de propuestas de correspondencia entre los diferentes certificados y títulos españoles y los mecanismos de reconocimiento del resto de los países de la UE¹³.

Los sucesivos borradores del texto legislativo y el anteproyecto de Ley han cosechado ya reacciones encontradas. Así, el anteproyecto legislativo ha sido sometido a juicio, tanto del Consejo Económico y Social como del Consejo Escolar del Estado. El primero se ha pronunciado a favor de la aprobación de la ley por varias razones y, en particular, por la dinámica de trabajo abierta a la participación de los agentes sociales con la que se ha emprendido la elaboración del anteproyecto; sin embargo, ha advertido de que la configuración efectiva del SNCP será consecuencia del desarrollo reglamentario posterior, dada la genérica y ambigua redacción de algunos aspectos del articulado de la ley¹⁴.

Por su parte, el Consejo Escolar del Estado ha insistido en la necesidad de precisar algunos de los aspectos regulados en el texto. Así, considera que el órgano consultivo y de participación institucional para los agentes sociales es el Consejo Escolar del Estado, y no el CGFP. En general, lamenta el limitado reconocimiento de la participación del MECD en la definición de las cualificaciones profesionales, y también entiende que el texto no reconoce la carencia de competencias, por parte de las CCAA, para establecer los títulos de Formación Profesional Reglada.

En cualquier caso, las críticas más fuertes surgieron fundamentalmente de la oposición política al Gobierno del PP y de los responsables de algunas de las comunidades autónomas (los de las seis comunidades gobernadas por el PSOE, Cataluña y el País Vasco). Todos ellos han mostrado su rechazo ante la ausencia del papel de las comunidades autónomas en la elaboración del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, la escasa financiación asignada, y la elección por parte de la Administración de los directores de los centros integrados de formación profesional (pues a su juicio debería canalizarse a través de la comunidad educativa). De esas críticas, la más frecuente es la que alude al limitado reconocimiento del papel a desempeñar por las CCAA en la creación y desarrollo del SNCP¹⁵.

En efecto, en la ley no se menciona explícitamente la labor a desempeñar en la configuración del SNCP por parte de los institutos autonómicos de cualificaciones profesionales. El texto legislativo se limita a señalar que «corresponde a la Administración General del Estado la regulación y la coordinación del SNCP, sin perjuicio de las competencias que corresponden a las comunidades autónomas y de la participación de los agentes sociales».

¹³ Junto a ellos han quedado también pendientes de regulación las equivalencias entre los títulos y los certificados de profesionalidad y la certificación de la formación continua.

¹⁴ A este dictamen del CES le acompañaron dos votos particulares que incidieron en el rechazo a la invasión de las competencias autonómicas por parte de la ley (CIG y ELA) y a la elección administrativa de los directores de los centros integrados de formación profesional.

¹⁵ En este momento parece adecuado recordar que también los responsables autonómicos que fueron entrevistados en el curso de nuestra investigación han insistido frecuentemente en que la ley «respira centralismo» y constituye una «declaración de intenciones» que «no da soluciones a los problemas», por lo que se considera que la verdadera 'batalla' se planteará en su desarrollo reglamentario.

También la determinación de «los requisitos y procedimientos para la evaluación y la acreditación de las competencias» serán fijados por parte del Gobierno, en virtud de la Ley, previa consulta al CGFP. A nuestro juicio, la trascendencia de esta nueva ausencia en la regulación legislativa es significativa, puesto que contribuirá a ralentizar el proceso de configuración del SNCP y, en particular, el propio diseño de las cualificaciones profesionales¹⁶.

También cabe destacar que las organizaciones sindicales han mostrado su apoyo a la ley aunque consideran crucial la implicación en todo el proceso de las comunidades autónomas. Así CCOO insistió, en las conversaciones mantenidas con la Administración de cara a la elaboración de la Ley, en la introducción de una mención específica a la «corresponsabilidad» de las agencias o institutos de cualificaciones profesionales de las comunidades autónomas en la definición de las cualificaciones profesionales y en la actualización de las demandas sectoriales. Igualmente CCOO enfatizó que la conceptualización de cualificación profesional que aparece en la Ley muestra un sesgo hacia la adaptación a las necesidades del mercado de trabajo, cuestión que, a su juicio, ha contribuido a dejar en un segundo plano la relación entre cualificación profesional y mejora de las condiciones de empleo y trabajo. En opinión de este sindicato, se debería haber incluido esta vinculación a través de la negociación colectiva (algo frontalmente rechazado por CEOE y que finalmente no fue tampoco asumido por la Administración en el texto legislativo)¹⁷.

Del vigor de las críticas a la recientemente aprobada Ley Orgánica da cuenta también su proceso de aprobación parlamentaria. En su tramitación han sido rechazadas más de 200 enmiendas presentadas por la oposición, siendo incorporadas exclusivamente aquellas que suponían leves retoques al texto inicial. Finalmente la aprobación de la Ley se produjo con los votos del Partido Popular y de Coalición Canaria (es decir, sin el de su socio parlamentario CIU). Tras su aprobación cosechó el rechazo explícito de las seis comunidades autónomas gobernadas por el PSOE, de Cataluña y el País Vasco. En el caso de la Generalitat catalana, dos días después de la aprobación de la ley, CIU anunció públicamente su intención de recurrirla ante el Tribunal Constitucional a causa de la «invasión de competencias» que a su juicio supone [El País, 8/6/02].

Desde nuestro punto de vista, la falta de consenso concitado por el texto legislativo es precisamente una de sus más relevantes limitaciones. La definición del marco legal, tras largos años de espera, para una materia del calado y la naturaleza de las cualificaciones profesionales (en la que, no lo olvidemos, están presentes diversidad de intereses a menudo contrapuestos), hubiera requerido un nivel de

¹⁶ Conviene sin embargo señalar que la elaboración de la ponencia para la determinación de la estructura y articulación del SNCP (el documento titulado «Estructura y articulación del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales») fue elaborada, a lo largo del año 2000 y en el marco del Consejo General de Formación Profesional, por un grupo de trabajo en el que se encontraban presentes los directores de los institutos de cualificaciones profesionales del País Vasco y Galicia, además de los representantes de los agentes sociales y los de las comunidades autónomas (actuaron como representantes autonómicos las administraciones catalana y vasca) Eso mismo ocurrió también en los trabajos desarrollados por el denominado Grupo B, orientados al establecimiento de los indicadores para el seguimiento y evaluación del II PNFP.

¹⁷ Secretaría Confederada de Formación CCOO (2001).

acuerdo político mayor del logrado. Si a ello le sumamos la deficiente regulación de algunos aspectos sustanciales (en particular del sistema de acreditación y correspondencias, y la participación de los agentes sociales en el sistema) y la exclusión de algunas materias cruciales (singularmente el papel a desempeñar por los institutos autonómicos y la certificación de la formación continua) llegaremos a la conclusión de que, de nuevo, el trabajo (en el mejor de los casos) no ha hecho sino comenzar.

3.1.2. *Las iniciativas autonómicas: diversidad en un contexto poco definido y muy centralizado*

En el contexto de conformación del SNCP, las distintas administraciones autonómicas han ido tejiendo un cierto entramado institucional desde mediados de los años noventa. Los principales elementos de ese entramado son los consejos autonómicos de formación profesional, los institutos o agencias autonómicos de las cualificaciones profesionales, y los observatorios de formación profesional y empleo.

La creación de *consejos autonómicos de formación profesional* ha seguido el modelo del CGFP, constituyéndose en el principal vehículo para articular la participación institucional de los agentes sociales¹⁸ en el ámbito autonómico. Al igual que en el caso del CGFP, conforman un órgano de asesoramiento de la administración, y su carácter es meramente consultivo y no vinculante. Sus funciones se focalizan, por tanto, en informar, analizar y asesorar a la administración correspondiente en materia de cualificaciones profesionales (especialmente en lo relativo a su reconocimiento y a la homologación entre la Formación Profesional Reglada y la Formación Profesional Ocupacional)¹⁹. La emergencia de los consejos autonómicos se ha sucedido a lo largo de los años noventa: el primer Consejo fue creado en 1991 en Navarra; a él le siguieron los del País Vasco y Andalucía en 1994, el de las Islas Canarias en 1997, los de Cataluña, Galicia y Aragón en 1999 y finalmente los consejos de Baleares, Castilla León, CAM, Valencia y Asturias en el 2000.

Los *institutos autonómicos de cualificaciones profesionales* responden al objetivo de crear y gestionar el SNCP en sus respectivos ámbitos territoriales. Sin embargo, algunos de ellos enfatizan algunas líneas adicionales de actuación: el Instituto Vasco parece tener especial interés (según sus responsables) en el establecimiento de los criterios para la homologación de los centros que pretendan evaluar y certificar formación profesional; mientras que el Instituto Gallego estaría otorgando cierta

¹⁸ Cabe destacar también la participación en los consejos autonómicos de otros actores sociales relevantes. Así las administraciones locales participan en los consejos de Islas Baleares y de Cataluña, los centros docentes en el del País Vasco, el Consejo Escolar en el canario y las cámaras de comercio en el Consejo autonómico catalán.

¹⁹ A estas funciones generales hay que añadir el énfasis efectuado en algunas comunidades autónomas en otros dos aspectos esenciales para la implantación de las cualificaciones profesionales. Así en el estatuto del Consejo gallego se hace mención específica a la problemática de la acreditación de la formación profesional continua. Por su parte, en los del País Vasco y Aragón se hace referencia expresa al establecimiento de criterios de homologación para los centros formativos.

relevancia al estudio de las nuevas profesiones y los yacimientos de empleo. El establecimiento de institutos de cualificaciones se inició en 1998 con la fundación del Instituto Vasco de las Cualificaciones Profesionales (un año antes de la propia creación del INCUAL), siendo un proceso que continúa desarrollándose en la actualidad (recientemente ha sido creada la Agencia Andaluza).

Respecto a los *observatorios de formación y empleo*, a día de hoy los más consolidados parecen ser, según todas las fuentes, los del País Vasco y las Islas Canarias (ambos creados en 1998). Asimismo, se encuentran en proceso de puesta en marcha o creación de observatorios en comunidades como Navarra, Madrid, Galicia o Valencia (Cachón, 2001). Por otra parte, es también reseñable la existencia en algunas comunidades autónomas de *planes de formación profesional* elaborados por sus respectivas administraciones; es el caso del País Vasco, Andalucía (Plan Andaluz de Formación Profesional 1999-2006) o Canarias (Plan Canario de Formación Profesional 2000-2006) (INCUAL, 2000).

De acuerdo a la información recabada, entendemos que la situación actual de los trabajos, de cara a la creación y desarrollo del SNCP en el ámbito autonómico, puede definirse como de *impásse*, puesto que tanto las administraciones autonómicas como los institutos autonómicos de cualificaciones²⁰ están a la espera de que los trabajos del INCUAL finalicen para poder adoptar los criterios por él definidos, y continuar avanzando en las tareas que ya están abordando; éste es el caso, por ejemplo, de su labor en materia de definición de cualificaciones. Las CCAA han de solicitar al INCUAL o al Ministerio de Educación que desarrollen las cualificaciones demandadas por los actores locales de sus sistemas productivos. Ahora bien, este *modus operandi* contrasta con la perspectiva de algunos de los mismos responsables autonómicos. Así, por ejemplo, el secretario ejecutivo del Consejo Catalán de Formación Profesional considera que «... el INC no puede interferir ni directa ni indirectamente en las competencias de formación profesional de las Comunidades Autónomas. De esta forma lo ha explicado reiteradamente el II Programa Nacional de Formación Profesional, que define al INC como un instrumento básicamente técnico [...]. Por tanto, hay que evitar el error de considerar al INC como un nuevo ente de gestión que competiría con las Administraciones competentes en la gestión de la formación profesional. De ahí que la tarea del INC no pueda ni deba desarrollarse por la vía de la coordinación sino por la vía de la colaboración con las Administraciones de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia»²¹.

En el trascurso de la investigación realizada se puso de manifiesto que, sin embargo, algunos institutos están desarrollando una labor muy activa; para ilustrarlo acudimos al Instituto Gallego de las Cualificaciones Profesionales. El Instituto Gallego está desarrollando el grueso de su actividad a través de dos servicios diferenciados: el observatorio del mercado de trabajo y las ocupaciones, y el servicio

²⁰ En la fecha de redacción de este informe, los más desarrollados parecen ser los de País Vasco, Islas Baleares y Galicia. En Cataluña y en Andalucía se está trabajando en la creación de su propio instituto especializado en cualificaciones profesionales y en la planificación de tareas de cara a los próximos años.

²¹ Cf. Herramientas, 1999: nº 58, p. 29.

acreditativo de las cualificaciones profesionales. Hasta el momento el trabajo ha estado focalizado en el primero de los servicios, siendo las principales tareas realizadas:

- * La definición de las necesidades formativas del tejido empresarial gallego, con vistas a la definición de indicadores de programación para los subsistemas de formación reglada y ocupacional.
- * El análisis cuantitativo del mercado de trabajo gallego, a través de ofertas y demandas de empleo, tipo de contrataciones, características de las empresas, perfil de los demandantes de empleo, etc. Como resultado de esta acción se han detectado 77 ocupaciones en las que existe un crecimiento permanente en la contratación desde hace cinco años y en las que, por esa razón, se han analizado sus perspectivas de crecimiento futuro.
- * La elaboración de una metodología para proceder al diseño de algunas cualificaciones profesionales.
- * El análisis de las competencias demandadas por las empresas y, a partir de él, la definición de las cualificaciones correspondientes en dos sectores estratégicos de la economía gallega: el sector de la piedra natural y el sector de la construcción naval. En la actualidad se está procediendo a la definición de las cualificaciones de los sectores de la acuicultura y del audiovisual.
- * Los trabajos previos para acometer la definición de la metodología para la puesta en marcha del Observatorio Gallego²² y la realización de estudios sectoriales de detección de necesidades formativas²³.
- * La redefinición del diseño institucional creado en torno a las cualificaciones profesionales en Galicia. En los próximos meses, esta materia dejará de ser atribución exclusiva del Instituto, pasando a serlo del conjunto de la Xunta Gallega. Para ello se va a crear un comité interdepartamental (en el que estarán presentes los consejeros más directamente implicados en la problemática de las cualificaciones profesionales) y el comité sectorial de las cualificaciones de formación profesional²⁴. En este último estarán representados la totalidad de los sectores de actividad gallegos con sus respectivos actores (empresas, organizaciones sindicales, asociaciones patronales, fundaciones relevantes, asociaciones de interés, etc.).

Junto a estas actividades, aquí queremos recordar que entre las funciones del INCUAL se encuentran la conceptualización de los términos de partida y la defini-

²² A ese fin, el Instituto Gallego está intentando adaptar un borrador metodológico elaborado hace unos años por el INCUAL para ser aplicado en el ámbito nacional.

²³ El mecanismo fundamental para detectar las necesidades formativas de los sectores de actividad consiste en el análisis de las competencias profesionales demandadas por las empresas del sector, y su contrastación con las de los trabajadores que ejercen su actividad en ese sector.

²⁴ A pesar de que las funciones de los comités sectoriales de las cualificaciones están aún por determinar, parece que podrían consistir en cuestiones tales como la actualización de los programas formativos de la formación profesional reglada y ocupacional, la elaboración de propuestas respecto a nuevas acreditaciones o el intercambio de información relacionada con las cualificaciones profesionales y la FP.

ción de la metodología a aplicar en el establecimiento de las cualificaciones y la unidad de competencia. Para ello parece imprescindible: 1) homogeneizar las definiciones de los conceptos básicos, 2) desarrollar una metodología de mínimos comunes a la totalidad de institutos del país para la implantación de un sistema equiparable en la totalidad del Estado, y 3) favorecer el intercambio de información entre los distintos institutos de cada comunidad. Pues bien, la situación actual parece distar del cumplimiento de tales condiciones; en consecuencia, el tratamiento de los sistemas de cualificaciones en cada comunidad autónoma parece muy diferenciado y las iniciativas del conjunto de las administraciones implicadas en esta materia son de naturaleza dispersa.

Igualmente, y de acuerdo a las fuentes consultadas de las administraciones competentes, hay que señalar que la relación entre el INCUAL y los institutos autonómicos se encuentra marcada por el centralismo. Sin embargo, en este punto consideramos adecuado recordar que dicho centralismo de facto contrasta con el diseño institucional definido para los institutos autonómicos de cualificaciones profesionales. Los decretos de creación de estos institutos reconocen sus competencias en materia de cualificaciones en el ámbito de su territorio. Así, salvo la elaboración del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, los institutos tienen reconocidas competencias que afectan al propio diseño de las mismas, las cuales, no obstante, habrían de ser incorporadas, una vez definidas, al Catálogo Nacional a través del INCUAL.

Así pues, nos hallamos ante un modelo diseñado institucionalmente bajo el criterio de la descentralización pero cuyo *modus operandi* se encuentra marcado por un claro centralismo. A nuestro juicio sería imprescindible abordar la puesta en común de los modelos de investigación y de las metodologías aplicadas por cada instituto autonómico en el establecimiento de unidades de competencia. En estos términos, entendemos que avanzar en este sentido sería compatible con un desarrollo del sistema que en la práctica potencie y desarrolle la descentralización. Tal y como ha señalado el Secretario Ejecutivo del Consejo Catalán, es necesario apostar por la «conexión entre los sistemas descentralizados por los que fluye una información sobre formación profesional necesaria para todos. Ya que la prioridad es poder compartir los beneficios del valor añadido que supone trabajar en red (...)» (Herramientas, 1999: 29).

De ello depende, en nuestra opinión, que en un futuro el SNCP llegue a encontrarse realmente integrado internamente (en el conjunto del territorio español) y en el marco de la UE.

3.1.3. *Las iniciativas europeas: hacia la transparencia de las cualificaciones profesionales en la Unión Europea*

Como sabemos, el objetivo último de la labor desempeñada por las administraciones comunitarias en materia de cualificaciones profesionales es la creación de un mercado único de trabajo para los países integrantes de la UE. La materialización de ese objetivo supondría la desaparición de los factores que dificultan la efectiva

movilidad laboral de los trabajadores europeos; entre ellos cobra especial protagonismo la inexistencia de un espacio europeo de la formación y las cualificaciones profesionales. La creación de este marco comunitario de reconocimiento profesional parece todavía lejana, aunque en los últimos años se han producido importantes avances. A continuación daremos cuenta de los más recientes.

En lo que atañe al reconocimiento de las competencias profesionales, adquiridas mediante procesos de aprendizaje formal, son destacables al menos dos iniciativas. En primer lugar, la línea de trabajo orientada a establecer un sistema comunitario de transferencia de créditos que facilite el reconocimiento de las formaciones profesionales adquiridas en los distintos países de la UE. En segundo lugar, la elaboración reciente de una propuesta de directiva por parte de la Dirección General de Mercado Interior de la UE (responsable de la libre circulación de los trabajadores) que tiene el objetivo de integrar las tres directivas existentes hasta el momento (89/48/CEE, 92/51/CEE y 99/42/CEE), a fin de simplificar los procedimientos de reconocimiento para algunas profesiones. A estas dos iniciativas habría que sumarles el trabajo realizado en los últimos años para avanzar en el reconocimiento europeo de las titulaciones universitarias adquiridas en cada uno de los países miembros; en este terreno se han producido algunos avances que han permitido agilizar dicho proceso de reconocimiento.

También conviene mencionar dos iniciativas recientes que abordan el problema desde una perspectiva que, como veremos a continuación, es poco frecuente en nuestros días: la determinación de metodologías de definición de las cualificaciones profesionales comunes a varios países de la Unión, y la concreción de estándares mínimos comunes sobre algunos aspectos específicos de la problemática asociada al reconocimiento de las cualificaciones profesionales. La primera se está desarrollando a través de un proyecto de profesionalización sostenible realizado, en el ámbito sectorial, en varios países de la UE (Alemania, España, Francia, Grecia, Reino Unido e Italia), y en dos de los países integrados recientemente (República Checa y Hungría). Con él se pretende avanzar en la identificación de metodologías comunes para la definición de las cualificaciones profesionales en dos sectores de actividad: *hostelería y logística de la automoción*²⁵. La segunda es la que ha adoptado, por ejemplo, el Foro de Calidad de la Formación Profesional, que está trabajando actualmente en la definición de indicadores de calidad para los sistemas de formación profesional de los miembros de la Unión.

La línea de trabajo en la que se está poniendo mayor énfasis en los últimos años, en el marco de la UE, es la desarrollada por el Foro de Transparencia de las

²⁵ El proyecto de profesionalización sostenible, iniciado en septiembre de 2001, constituye una nueva forma de abordar la problemática de las cualificaciones profesionales en la UE, puesto que no responde ni al principio de armonización de los sistemas formativos de los países miembros, ni a la política de transparencia de las cualificaciones profesionales. Así, sus objetivos específicos consisten en: 1- definir una metodología para diseñar referentes de actividad profesional a los que se puedan asociar programas de formación profesional; 2- identificar metodológicos que permitan elaborar programas formativos a partir de los referentes de actividad profesional; y 3- proceder al diseño de los correspondientes títulos acreditativos de las cualificaciones profesionales e implementarlos, en fase piloto, en los países que están llevando a cabo el proyecto (VVAA, 2002).

Cualificaciones, cuyas actividades comenzaron en febrero de 1999, y que se encuentra formado por representantes de las administraciones educativa y laboral de los países miembros, los interlocutores sociales, representantes de la Comisión y el CEDEFOP, y algunos representantes de los países que mantienen acuerdos de asociación con la UE. Para articular dicho foro se han elaborado tres dispositivos centrales, a los que hay que sumar algunas medidas complementarias orientadas a facilitar la comunicación y la comprensión entre los diversos sistemas europeos. Los instrumentos más importantes de la política de la transparencia son el suplemento de certificado, el curriculum vitae europeo y la red europea de puntos nacionales de referencia de las cualificaciones. A lo largo de 2001 se ha procedido a la puesta en marcha de la segunda fase de este Foro, abordando «de manera amplia, por primera vez, los problemas relativos al reconocimiento y evaluación del aprendizaje no formal» (CGFP, 2001). En España, el inicio de esta segunda fase del Foro de las Cualificaciones ha ido seguida de la constitución de un grupo de trabajo, formado por representantes de los ministerios más directamente implicados (los responsables de Educación y de Trabajo) y los representantes de los interlocutores sociales (UGT, CCOO, CEOE-CEPYME). De cara al periodo 2001-2002, los principales objetivos de dicho grupo han sido la experimentación del suplemento de título o certificado, y la designación del punto nacional de referencia (CGFP, 2001). En abril de 2002, el INCUAL ha sido nombrado como punto nacional de referencia, lo que, en principio, podría permitir conocer con mayor precisión los sistemas de cualificaciones del resto de países miembros de la UE y, en consecuencia, agilizar el ajuste de las cualificaciones profesionales españolas a las del resto de la Unión.

La adopción de la política de la transparencia supone el abandono de la ‘política de integración’ precedente; en virtud de la transparencia se persigue la comprensión de los diversos sistemas de formación y cualificación profesionales existentes en la UE, en lugar de su unificación en un sistema común a los países miembros. Esta ‘política de la integración’ estuvo basada en un primer momento en el principio de reconocimiento recíproco de los certificados de formación de cada país. A partir de 1985, quedó organizada en torno a la creación de un sistema de correspondencias entre las diversas cualificaciones adquiridas en procesos de aprendizaje de carácter formal (las demás ni siquiera fueron consideradas) reconocidas por cada estado de la Unión (INCUAL, 2000). Entre 1985 y 1993 se compararon a ese fin más de 200 empleos de trabajadores manuales, trabajadores cualificados y administrativos, pertenecientes a 19 sectores de actividad distintos (Homs, 2001).

A nuestro juicio, el abandono de esa política responde a la paulatina comprensión de la complejidad que encierra la problemática asociada al reconocimiento europeo de las cualificaciones profesionales, complejidad compuesta de distinto tipo de elementos: heterogeneidad dentro de cada país y entre el conjunto de los países miembros de la UE en las denominaciones de las diferentes ocupaciones, los contenidos competenciales de las mismas, los títulos y certificados que las reconocen, los diversos niveles de exigencia para acceder a dichos títulos y certificados, etc. En coherencia con ello, y también de manera progresiva, se habría ido adop-

tando un enfoque cada vez más pragmático, en el que, a pesar de todo, tienen cierta cabida iniciativas unitarias o integradoras como las que hemos mencionado (el proyecto de profesionalización sostenible y la definición de estándares comunes de calidad).

3.2. El reconocimiento oficial de las cualificaciones profesionales²⁶

El reconocimiento de las cualificaciones profesionales constituye el aspecto donde los avances están siendo más escasos y limitados. Por el momento, la Administración sólo ha procedido al esbozo de los procesos de reconocimiento de las competencias profesionales, que habrán de aplicarse para el reconocimiento de los aprendizajes formales y no formales. Los procedimientos específicos implícitos a cada uno de esos procesos siguen pendientes de ser concretados. A fecha de hoy, en virtud de la Ley Orgánica, el proceso de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas mediante aprendizaje formal pasa por los 'antiguos' títulos de profesionalidad de Formación Profesional Reglada, los certificados de profesionalidad de la Formación Profesional Ocupacional y las acreditaciones parciales conducentes a ambas titulaciones (que, ésta sí, constituye una novedad introducida por la Ley).

Por su parte, para el reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas en el curso de procesos de aprendizaje no formal (esencialmente a través del ejercicio profesional)²⁷ se están configurando dos opciones diferenciadas: en primer lugar, un reconocimiento aplicable a los casos en que existan indicios claros de la posesión de las competencias profesionales asociadas a la cualificación correspondiente por parte del candidato a verla reconocida; en este caso, los procedimientos que se están barajando estarían abiertos, tanto a la realización de pruebas específicas de evaluación como al reconocimiento directo a partir de una entrevista personal, en la que el candidato explicase cuál ha sido su experiencia profesional (declaración que habría de apoyarse en 'papeles' escritos que la avalasen)²⁸. En segundo lugar, se está contemplando la definición de un proceso evaluador para los casos en los que no existan indicios claros de que el candidato posee las competencias profe-

²⁶ En este epígrafe nos referiremos exclusivamente al reconocimiento oficial de las competencias y cualificaciones profesionales. Como ya hemos dicho, el proceso se encuentra aún en estado inicial en nuestro país y por lo tanto no ha calado más que muy levemente en las empresas. Por lo que hemos podido detectar en el curso de nuestra investigación, el aún limitado reconocimiento empresarial de las competencias está siendo de carácter no formal. Es decir, no se está traduciendo en la adecuación de los aspectos centrales de las condiciones de trabajo (clasificación profesional, niveles retributivos y promoción profesional) a los niveles de competencia de los trabajadores, aunque sí está implantándose en otros de carácter menos formal pero sustanciales (por ejemplo, en los procesos de selección de personal).

²⁷ Recordamos aquí que la necesidad de proceder al reconocimiento de las competencias obtenidas en el curso de la propia experiencia laboral aparecía ya contemplada en el 'I PNFP' (1993-1996).

²⁸ Por el momento, los responsables administrativos no parecen estar contemplando la posibilidad de exigir, para el reconocimiento de este tipo de competencias profesionales, el seguimiento de cursos formativos específicos. A pesar de ello, algunos de los responsables administrativos entrevistados consideran a título personal que una exigencia de ese tipo sería pertinente.

sionales que requiera la cualificación a la que aspire; en este caso se considera imprescindible la realización de una prueba, aun cuando su tipología (individual o colectiva) y mecanismos de desarrollo (evaluadores, entidades competentes para llevarlas a término, procesos de certificación de los centros evaluadores, etc.) están aún a falta de ser definidos.

A esta labor efectuada por el INCUAL, cabe añadir la efectuada por parte del propio INEM y de las administraciones autonómicas. El INEM ha elaborado algunos borradores respecto a las posibles normas a adoptar en la certificación de competencias profesionales, e incluso ha concretado algunas propuestas de certificados de competencias. Sin embargo, estos trabajos se encontraban paralizados cuando efectuamos nuestra investigación, a la espera de la aprobación definitiva de la ley de cualificaciones profesionales²⁹ y de su posterior desarrollo reglamentario (que debería recoger los principales criterios a aplicar en esta labor). En las comunidades autónomas también se está a la espera de la concreción del sistema de reconocimiento nacional, a pesar de que los decretos de creación de los institutos autonómicos de cualificaciones suelen incorporar la atribución de certificar las competencias de las poblaciones activas residentes en sus ámbitos territoriales.

Como puede apreciarse, las dudas parecen concentrarse en la concreción de fórmulas para el reconocimiento de las competencias adquiridas en procesos de aprendizaje no formales. Sin embargo, la definición de los mecanismos de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas en procesos de aprendizaje formal tampoco ha estado exenta de dificultades. De hecho, el INCUAL propuso un sistema de reconocimiento que dista del finalmente adoptado, y recogido en la Ley Orgánica, por la Administración española. Así la propuesta del INCUAL insistió en la necesidad de reconocer de manera directa la cualificación profesional, aunque de modo que ésta pudiera ser, posteriormente, intercambiable de cara a la obtención de un certificado o título de profesionalidad. Como sabemos, la decisión final adoptada apuesta fundamentalmente por capitalizar los mecanismos de reconocimiento existentes con anterioridad a la creación del SNCP (los títulos y certificados de profesionalidad).

Además de esa propuesta, el INCUAL ha presentado otra, tampoco recogida en la Ley, pero que, según nuestras fuentes, podría sumarse en un futuro próximo a los certificados y títulos de profesionalidad; propuesta que constituye un mecanismo de reconocimiento de las competencias profesionales de carácter formal. Se trata de los *certificados de competencia* para reconocer las competencias profesionales de nivel uno, es decir, de iniciación profesional. La necesidad de trabajar en este nivel cualificacional parece urgente si tenemos en cuenta que, hasta el momento, en España la atención ha estado focalizada exclusivamente en el reconocimiento de los niveles

²⁹ Recordamos que la Ley Orgánica de Cualificación y Formación Profesional fue aprobada finalmente el 6 de junio de 2002, por lo que en el momento de realización del trabajo de campo de la investigación a la que se refiere este artículo se encontraba en proceso de trámite parlamentario. De ahí que los entrevistados se pronunciasen sobre el anteproyecto legislativo y no sobre el texto final de la Ley (en cualquier caso, como ya hemos señalado, las diferencias entre ambos textos son de escasa importancia).

dos y tres. Esa conveniencia se acentúa si consideramos que la también recientemente aprobada Ley de la Calidad de la Enseñanza, rebaja a los quince años la edad en la que los alumnos podrán acceder a la formación de iniciación profesional. Pues bien, tal y como está actualmente el sistema de reconocimiento, los alumnos que a esa edad sigan ese tipo de formación profesional durante un periodo de dos años, no dispondrían, al terminar, de ningún tipo de reconocimiento oficial de la formación adquirida.

También quisiéramos referirnos a la problemática del reconocimiento (mediante certificación o acreditación) del único subsistema de la Formación Profesional española en que la formación se encuentra aún pendiente de ser reconocido: la formación continua. La integración de las ofertas formativas y de los sistemas de certificación de los tres subsistemas de la FP depende estrechamente de la certificación de las acciones formativas de la formación continua. De ahí que ya a mediados de los noventa se formulara una propuesta orientada a «homologar los certificados obtenidos mediante acciones de formación continua» (Cf. Acuerdo de Bases sobre Política de Formación Profesional).

Pero debemos recordar que el 'II PNFP' fue más allá, al proponer integrar estas acciones formativas en un sistema de reconocimiento ya existente: el de la formación profesional ocupacional (mediante los certificados de profesionalidad). Para hacer efectiva esta integración, urgió al INCUAL a definir las fórmulas específicas más adecuadas para llevarla a cabo y a incrementar el número de observatorios existentes de formación continua. A nuestro entender, los avances en la acreditación de la formación continua están viéndose muy condicionados por el retraso con el que se está poniendo en práctica la implantación de los certificados de profesionalidad³⁰.

A ese lastre habría que añadir el sistema de reconocimiento de competencias profesionales finalmente adoptado en la Ley Orgánica de Cualificación y Formación Profesional (recordemos, los títulos y certificados de profesionalidad y las acreditaciones parciales conducentes a ellos). En efecto, entendemos que si el sistema de reconocimiento de cualificaciones adoptado hubiese sido diseñado a partir del modelo de la certificación directa de las cualificaciones propuesto por el INCUAL, se hubiera hecho posible más fácilmente el establecimiento de correspondencias entre las competencias profesionales obtenidas en cada subsistema formativo (o en los procesos de aprendizaje no formal). Así, los módulos o créditos obtenidos en el marco de la formación continua podrían haberse sumado a otros obtenidos en cualquiera de los restantes subsistemas de la formación profesional, de cara a la obtención de la cualificación profesional. De ahí que pueda afirmarse que la acreditación de la formación continua constituye, a día de hoy, una de las principales asignaturas pendientes en la configuración de una oferta de formación profesional integrada y, en consecuencia, del SNCP.

³⁰ Recordamos que hasta el momento la única propuesta existente orientada a la certificación de la formación continua apunta a su asimilación a los certificados de profesionalidad de la FP Ocupacional. Parece ser que uno de los principales problemas que están impidiendo la aplicación práctica de los certificados de profesionalidad en FPO (el marco para la FPC) es la falta de rigor en los controles de calidad sobre la acción de los centros colaboradores.

3.3. El SNCP y los agentes sociales

3.3.1. Papel atribuido por la Administración a los agentes sociales en el SNCP

Las dos regulaciones básicas en las que aparece consignado el papel a desempeñar por parte de los agentes sociales en el diseño y desarrollo del SNCP son el 'II PNFP' y la Ley Orgánica de Cualificación y Formación Profesional. El 'II PNFP' prevé la cooperación de los agentes sociales en la definición de las cualificaciones profesionales a través de su presencia en los observatorios sectoriales de formación y empleo, y en los procesos de validación y contraste de los diseños preliminares de las cualificaciones. Esta cooperación habría de efectuarse, según la Administración, en calidad de organizaciones concededoras de su entorno sectorial (no, por tanto, en calidad de agentes sociopolíticos). Por su parte, la Ley Orgánica aprobada recientemente insiste en la presencia de los agentes sociales en el Consejo General de Formación Profesional. En efecto, el único órgano de participación institucional previsto para hacer efectiva la implicación de los agentes sociales más representativos en materia de formación profesional es el CGFP. Se trata de un órgano consultivo de asesoramiento al Gobierno (central y autonómicos), creado en 1986, cuyo carácter no es vinculante³¹. Así, el Pleno del Consejo ha de reunirse al menos una vez al año, mientras que su comisión permanente debería hacerlo mensualmente. La Ley contempla, además explícitamente, la colaboración de las organizaciones empresariales y sindicales en la identificación y actualización de las necesidades de cualificación demandadas por el sistema productivo. Esto, sin embargo, no faculta a los agentes sociales para participar en la elaboración del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, aspecto que sigue constituyendo una atribución exclusiva del INCUAL, a pesar de los intentos de las organizaciones sindicales para que la nueva Ley incluyera su participación, a pesar de que el propio INCUAL podía estar dispuesto a acceder a estas demandas³².

A estas fórmulas de participación habría que sumar las ya previstas antes de proyectar el SNCP, puesto que permanecen vigentes en los tres subsistemas de la formación profesional española. Es importante recordar que la participación de los agentes sociales excede lo estrictamente institucional, alcanzando aspectos relacionados con la gestión, caso de la formación continua y de la formación ocupacional, (CEDEFOP, 2000). El origen de este tipo de participación se remonta al Acuerdo Económico y Social de 1984 y a la creación, dos años más tarde, del Consejo General de Formación Profesional.

En el subsistema de Formación reglada, la participación institucional de las organizaciones sindicales y patronales se encuentra articulada a través del Consejo Escolar del Estado (con competencias en las políticas educativas del Ministerio de

³¹ Su dinámica de trabajo quedó establecida en la ley 19/1997 de 9 de junio, por la que se modificaron algunos de sus aspectos: inclusión de las administraciones autonómicas entre los miembros del Consejo, composición y ampliación de sus atribuciones a la totalidad del sistema de formación profesional.

³² De hecho, por lo que sabemos, ya ha entablado negociaciones informales con las organizaciones sindicales y empresariales de algunos sectores productivos, a fin de que bajo su metodología, coordinación y supervisión, sean ellas mismas quienes definan algunas cualificaciones profesionales.***

Educación y Ciencia) y, desde 1990, de las Comisiones Provinciales de FP Reglada, de composición tripartita. Además, dichas organizaciones participan directamente en algunos aspectos de la gestión de los centros educativos, la evaluación de las enseñanzas impartidas y el reconocimiento de las mismas. Cabe destacar la inclusión de un representante empresarial en los Consejos Escolares de los centros educativos que imparten formación profesional³³. Así también los agentes sociales son miembros de la *Junta de evaluación* encargada de comprobar el aprovechamiento de los ciclos formativos por parte del alumnado y de valorar su «saber hacer» en la profesión correspondiente. También hay que referirse a la influencia de los agentes sociales en el reconocimiento de las titulaciones, ya que son consultados por la Administración educativa en el momento de creación de cada título de profesionalidad. Además participaron en la elaboración del Catálogo de Títulos Profesionales, colaborando en algunas tareas de la elaboración de los estudios sectoriales llevados a cabo por el INEM, y en la verificación de la idoneidad de las competencias profesionales incluidas en cada titulación antes de que fueran definitivamente aprobadas y hechas públicas mediante Real Decreto. Por último, el sistema prevé que tanto las organizaciones empresariales como las sindicales sean consultadas por las administraciones autonómicas, para completar en su correspondiente ámbito territorial el currículo de los Títulos de Formación Profesional (CEDEFOP, 2000).

Por su parte, en el subsistema de Formación Profesional Ocupacional, la participación de los agentes sociales se concreta institucionalmente, desde 1990, en las Comisiones Provinciales de FPO, de composición tripartita³⁴. En la práctica, los aspectos en los que las organizaciones patronales y sindicales se ven más implicadas son la recepción de información, la impartición de los cursos y la colaboración con la Administración en la elaboración del Repertorio de Certificados de Profesionalidad. Por una parte está previsto que los agentes sociales, en tanto miembros del *Consejo General de Formación Profesional*, reciban las programaciones de FPO por parte de las administraciones laborales (INEM y autonómicas), antes de su aprobación definitiva. El papel del Consejo consiste exclusivamente en dar el visto bueno a esas programaciones, pero la supervisión es preceptiva. Por otra parte, las organizaciones sindicales y patronales son susceptibles de convertirse en Centro Colaborador, es decir, pueden impartir en sus instalaciones las enseñanzas si cumplen con los requisitos que la ley establece. Por último, es destacable la colaboración de los agentes sociales en la conformación del Repertorio de Certificados de Profesionalidad. Su ayuda en la elaboración de los estudios sectoriales realizados por el INEM persiguió adaptar la oferta formativa a las demandas de cualificación

³³ Con esta inclusión se pretende ubicar el centro educativo en el entorno laboral y que los contenidos de las enseñanzas profesionales que se imparten en esos centros se adecuen a las prácticas y la evolución del tejido productivo de la zona. También para ello, las organizaciones empresariales (al igual que algunas Cámaras de Comercio e Industria) suelen celebrar acuerdos con la Administración educativa, en orden a seleccionar las empresas en las que los alumnos harán sus prácticas laborales (recogidas en el módulo formativo en Centros de Trabajo, obligatorio para los dos ciclos de la Formación Profesional Específica).

³⁴ No obstante lo anterior, la participación de los agentes sociales en el Consejo General del INEM y en su Comisión Ejecutiva se remonta a 1981 (Homs, O., 1999).

del mercado de trabajo, al igual que el conjunto del sistema de formación profesional (CEDEFOP, 2000).

El desarrollo de un papel activo por parte de los agentes sociales en la gestión y extensión del subsistema de formación profesional continua es incuestionable, a pesar de las limitaciones de su puesta en práctica³⁵ y de las modificaciones introducidas en su regulación en los últimos años. En este sentido, compartimos la opinión de O. Homs cuando afirma que «Es un paso sin precedentes en nuestro país, tanto por su gestión paritaria como por la articulación a través de la negociación colectiva en el ámbito sectorial.» (Homs, O., 1999: 176).

El proceso de apertura a la participación de los agentes sociales del subsistema de FC se desarrolló como sigue: un año después de la firma, en 1992, del 'I ANFC', se constituyó la Fundación para la Formación Continua (FORCEM), a fin de articular la gestión, seguimiento y control técnico de las iniciativas de formación destinadas a trabajadores ocupados y aprendices. FORCEM quedó definida como una entidad paritaria de ámbito nacional, sin ánimo de lucro y de naturaleza privada. Entre sus funciones más relevantes figuraban: organizar y administrar los recursos de conformidad con lo previsto en sus estatutos y en el I 'ANFC', impulsar y difundir la formación continua entre empresarios y trabajadores, controlar técnicamente las iniciativas de formación aprobadas y tramitar las solicitudes de ayudas a la formación, así como realizar informes, dictámenes y otros estudios que le fueran encomendados por la Comisión Paritaria en materia de Formación Continua. Los órganos paritarios de FORCEM establecidos para su gestión fueron: la Comisión Mixta Estatal de Formación Continua y las Comisiones Paritarias Sectoriales y Territoriales³⁶. En el año 2000, el 'III ANFC' introdujo algunos cambios en el modelo de gestión, entre los que cabe destacar la incorporación de la Administración. En coherencia con ello, y en el marco del III Acuerdo Tripartito de Formación Continua, firmado también en 2000, la Administración y los interlocutores acordaron la constitución de una Fundación Tripartita para la gestión de la Formación Continua, que ha sucedido recientemente a FORCEM.

³⁵ En una investigación efectuada en el año 2000 sobre el papel de las organizaciones sindicales españolas en el subsistema de formación continua, quedó en evidencia tanto la existencia de dos formas de entender la formación continua por parte de los agentes sociales, como de una cierta división del trabajo entre el empresariado y las organizaciones sindicales en lo que a formación continua se refiere. (Rigby, M. y Pérez Hernando, S., 2000).

³⁶ La Comisión Mixta Estatal de Formación Continua esta compuesta por ocho representantes de las organizaciones empresariales y otros ocho de las organizaciones sindicales firmantes del Acuerdo. Esta Comisión tiene como funciones velar por el cumplimiento del Acuerdo, resolver las discrepancias en torno a la interpretación y aplicación del mismo, acordar las propuestas de participación o financiación en relación con las iniciativas de formación o a la participación en proyectos comunitarios o de otras instituciones, garantizar el funcionamiento de las comisiones paritarias, así como efectuar el seguimiento, evaluación y control de las iniciativas formativas. Las Comisiones Paritarias Sectoriales tienen las funciones de velar por el cumplimiento del Acuerdo; acordar las propuestas de aprobación de las solicitudes de Planes Agrupados Sectoriales de Formación, así como las Medidas Complementarias y de Acompañamiento que afectan a más de una Comunidad Autónoma; formular propuestas con relación al establecimiento de niveles de Formación Continua para su reconocimiento en correspondencia con el Sistema Nacional de Cualificaciones; y colaborar con la Comisión Mixta Estatal de Formación Continua en el seguimiento de la ejecución de las iniciativas. Por último, las Comisiones Paritarias Territoriales comparten con las Sectoriales varias de sus funciones, si bien todos los elementos fundamentales del Acuerdo refieren a su ámbito correspondiente de Comunidad Autónoma (Memorias anuales de FORCEM).

En resumen, del papel que la Administración asigna a los agentes sociales en el diseño y desarrollo del SNCP se deduce que, para aquélla, dichos agentes constituyen la garantía de la adecuación de las cualificaciones profesionales a las necesidades del sistema productivo y, en consecuencia, del éxito del SNCP. En efecto, si algún consenso se ha producido entre los responsables administrativos entrevistados, éste ha sido el de que la clave para el reconocimiento de las cualificaciones radica en que el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales responda al principio de la demanda. De ahí que plantee potenciar especialmente la colaboración de los agentes sociales en los observatorios de empleo y formación.

3.3.2. *Papel desempeñado por los agentes sociales en el SNCP*

Tras haber definido el papel atribuido por parte de la Administración a los agentes sociales en el SNCP, conviene aludir, aunque sea brevemente, al que están desempeñando en la práctica. A partir de la información recabada en la investigación realizada, parecería que esa participación se encuentra por debajo de lo esperable.

En primer lugar, la dinámica de trabajo del CGFP se encontraría semibloqueada, en tanto las reuniones de las distintas instancias en que se encuentra organizada son escasas³⁷. Si a esto se añade la propia naturaleza del CGFP, en tanto, entidad consultiva y no vinculante, se desactiva en gran parte su potencial integrador. En segundo lugar, los representantes patronales y sindicales contactados han expresado su malestar ante la colaboración que prestan en los observatorios de formación y empleo. Según ellos, sus contribuciones son escasamente tenidas en cuenta en los métodos de observación finalmente adoptados, estos no responderían más que, en contadas ocasiones, a la observación *in situ* en la que tanto insisten. Finalmente, y salvo en el caso de la formación continua, los mecanismos de participación diseñados con anterioridad al SNCP parecen estarse viendo reducidos en la práctica a una mera formalidad, con escasa traducción en la intervención de los agentes sociales en cuestiones cruciales.

³⁷ En el periodo 1998-2000, el Pleno del CGFP fue convocado en dos ocasiones, estando abocado al «bloque práctico», tanto el Pleno como la Comisión Permanente y los grupos de trabajo constituidos (CCOO y UGT, 2000). La reducida actividad del CGFP parece haber continuado en el periodo 2000-2001. De acuerdo a la Memoria de Actividades del Consejo, a lo largo del año 2000 se celebró una Comisión Permanente, un pleno y cinco reuniones de trabajo del grupo C (encargado de proceder en la definición de los indicadores necesarios para evaluar el II Plan Nacional de Formación Profesional). Así también, en 2001 la actividad del CGFP, focalizada en la preparación y discusión del anteproyecto de ley de las cualificaciones profesionales y la formación profesional, se concretó en la celebración de dos Comisiones Permanentes Ordinarias, una Comisión Permanente extraordinaria, dos plenos y tres reuniones de trabajo del referido grupo C (CGFP, 2001). De los aspectos de las cualificaciones profesionales y la formación profesional que más han preocupado al citado Consejo, pueden dar cuenta las ponencias presentadas por los coordinadores de los diferentes grupos de trabajo constituidos en la Comisión Permanente extraordinaria celebrada el 12 de junio de 2001. Las cuestiones abordadas por esos grupos fueron las siguientes: 1- «Nuevas cualificaciones básicas para todos»; 2- «Más inversión en recursos humanos»; 3- «La innovación en la enseñanza y el aprendizaje»; 4- «Valorar el aprendizaje»; 5- «Redefinir la orientación y asesoramiento»; y 6- «Acerca del aprendizaje en el hogar» (CGFP, 2001)

Este escenario global se ha reproducido en los contextos sectoriales a los que hemos tenido la oportunidad de acercarnos con nuestro estudio. Si bien hemos detectado diferencias relevantes en las actitudes y niveles de participación de los agentes sociales en los sectores de construcción y financiero, la tónica general apunta efectivamente a una intervención muy limitada en la puesta en marcha del SNCP. El caso de la construcción resulta ilustrativo si tenemos en cuenta que se trata del único sector en España que cuenta con una entidad paritaria para articular la actividad sectorial en materia de formación profesional. Pues bien, a pesar de esta singular preocupación por la formación profesional, la participación de los agentes sociales se ha concretado tan sólo en los siguientes aspectos: primero, en la detección de las necesidades formativas de las empresas del sector; segundo, en la colaboración en el diseño del observatorio sectorial (que no se encuentra operativo desde hace algunos años); tercero, en la homologación nacional de las cartillas de profesionalidad de algunos de los trabajadores del sector, en el marco de la negociación abierta para determinar el nuevo convenio sectorial; y, por último, en la definición, a medio plazo, de los niveles formativos para cada ocupación del sector, con la intención de que constituya uno de los principales referentes para los sistemas de clasificación profesional de las empresas.

En el curso de nuestra investigación se han detectado también experiencias puntuales llevadas a cabo por agentes sociales del sector. Se trata de experiencias dispersas, innovadoras, prospectivas, participativas y experimentales que, más que responder a una iniciativa institucional, se generan en los propios centros de trabajo, con un grado de participación e implicación de los agentes sociales realmente relevante. Pero, sobre todo, se trata de experiencias que aportan conocimiento concreto sobre las competencias y las cualificaciones, y contribuyen en distinta medida a definir las necesidades en ese ámbito. A modo de muestra, presentamos algunas áreas que han sido abordadas por tales experiencias: la identificación de las competencias profesionales más demandadas por el sector, la definición de itinerarios formativos específicos, la elaboración de propuestas para la definición de un nuevo sistema de clasificación profesional para el sector, la emisión de una cartilla de profesionalidad para un grupo determinado de trabajadores del sector (los operadores de máquinas y aparatos elevadores y los gruístas), la generalización de la acreditación electrónica de competencias profesionales, la acreditación nacional de gruísta torre o la acreditación profesional de algunas competencias profesionales en el ámbito autonómico.

En el sector financiero la situación es aún menos reconfortante; por el momento, los agentes sociales sectoriales han intervenido fundamentalmente en el intercambio de experiencias con otras organizaciones empresariales del resto de la UE y en la definición preliminar de una acreditación profesional en el marco del proceso negociador del convenio abierto actualmente. Las experiencias innovadoras desarrolladas por el sector son también mucho menos numerosas, y afectan a aspectos muy concretos: la puesta en marcha de algunas iniciativas para conseguir el establecimiento de una certificación oficial de profesionalidad para el subsector de los seguros, la revitalización de la entidad formativa especializada en impartir formación profesional para el subsector de seguros, la definición de algunos elementos a

considerar en la certificación de la formación continua y el reconocimiento de la experiencia laboral³⁸, así como el reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas en procesos de aprendizaje, tanto formales como no formales, en algunas empresas de banca privada.

4. REFLEXIONES FINALES

La constitución del SNCP ha de enmarcarse, por un lado, en el contexto socio-político de nuestro país, contexto vinculado al proceso de concertación social iniciado con los Pactos de la Moncloa, así como al proceso de adscripción a la Unión Europea. Por otro lado, en el ámbito productivo, la conformación del SNCP se ha visto influenciada por la innovación tecnológica, las transformaciones de la estructura productiva y los correspondientes cambios organizativos. La interacción resultante entre tales factores ha permitido que el desarrollo del SNCP se genere en un contexto de relaciones sociales mediado por la realización de acuerdos nacionales entre los agentes sociales. En el modelo del SNCP configurado, el elemento institucional es indisoluble de los procesos de negociación adscritos al mismo, lo que constituye el primer factor característico del modelo.

Anteponer el principio de la demanda en el diseño y desarrollo del SNCP aparece como una segunda característica relevante, que hace que el papel atribuido por la Administración a los agentes sociales se presente como la garantía de la adecuación de las cualificaciones a las necesidades del sistema productivo y, por tanto, del éxito del SNCP.

Por su parte, junto con la especificación del modelo de cualificación y competencia profesional, la formulación de propuestas para la elaboración del catálogo modular de formación profesional y la elaboración de la metodología que se empleará en la validación y aprobación de las cualificaciones profesionales, conforman los factores positivos del modelo. Ahora bien, en el análisis surgido de la investigación realizada se detectan limitaciones relevantes que inciden en la eficacia del sistema. Por un lado, y con relación a la congruencia del sistema, hay que señalar, en primer lugar, que difícilmente puede cumplirse con el objetivo de satisfacer las necesidades productivas cuando todavía no existe certificación reglamentada sobre la formación continua, a pesar de las continuas demandas hacia ello. De igual forma es patente que la presencia del principio de la demanda tiene relevantes limitaciones cuando el agente empresarial no está implicado en la formación ocupacional. También con relación a la coherencia existente hay que mencionar que, a pesar de que los institutos autonómicos de cualificación se encuentran ante un modelo institucional definido bajo el criterio de la descentralización, nos encontramos con que en la práctica no termina de concretarse dicho criterio. Igualmente, y en la misma línea, hay que remarcar que la Ley Orgánica de Formación Profesional que se orien-

³⁸ Éste fue el contenido de la acción complementaria financiada en 1999 por FORCEM y realizada por FOREM bajo el título *Guía metodología para la validación de la formación continua y la experiencia profesional en los sectores de banca, seguros y química*.

tó a favorecer la formación permanente, así como a integrar las ofertas formativas de formación profesional y reconocer las cualificaciones profesionales, no cuenta con el debido desarrollo reglamentario sobre los principales dispositivos del SNCP (el observatorio, el sistema de acreditaciones y el sistema de correspondencias). Tampoco la ley dispone de una mención específica al papel de los institutos autonómicos de cualificaciones profesionales. Por otro lado, la evidente lentitud de las actividades realizadas hasta el momento, y las actividades no llevadas a cabo (como la red nacional de observatorios o el esperado desarrollo reglamentario de la ley entre otras), no facilitan la potenciación del sistema. Tal lentitud se agudiza en el reconocimiento de las cualificaciones, especialmente en los procesos de aprendizaje no formales, donde los avances están siendo escasos y limitados, así como en los procesos de aprendizaje formal, donde son urgentes los certificados de competencia profesionales de nivel uno. También quedan por desarrollar propuestas de correspondencia entre los diferentes certificados y títulos españoles y los mecanismos de reconocimiento con el resto de los países de la UE.

Con relación a la participación de los agentes sociales, los resultados de la investigación realizada requieren una presentación mas específica y extensa. De momento puede afirmarse que la colaboración de estos agentes para identificar las necesidades de cualificación del sistema productivo no resulta ser suficiente para satisfacer, al menos, las expectativas de participación generadas por el modelo.

La falta de consenso concitado por la Ley, así como la deficiente regulación del sistema de acreditación y correspondencias, la exclusión de la certificación de la formación continua o la acotada participación de los agentes sociales en el sistema, son limitaciones relevantes a señalar en el modelo definido. En consecuencia, habrá que observar cómo se institucionaliza definitivamente el modelo de regulación y clasificación profesional; como también habrá que hacer un seguimiento sobre las implicaciones de dicho modelo en la relación salarial y los efectos en la negociación colectiva.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BLANCO, J. y OTAEGUI, A.

1993 «Proceso de trabajo, clasificación profesional y relaciones laborales», *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, núm. 21-22.

BLASCO CALVO, P. y PÉREZ BOULLOSA, A.

2000 *Orientación e Inserción Profesional: competencias y entrenamiento para su práctica*. Valencia, Au Llibres.

BENEYTO, P.

«La formación profesional como objeto de diálogo social», *Revista de Treball*, nº 15.

CACHÓN, L.

2003 «Observatorios de formación continua. Estudio exploratorio», Madrid, Fundación Tripartita para la Formación en el Empleo.

CCOO

¿Qué hacer una vez aprobada la ley de formación profesional por el Consejo de Ministros?, Madrid, nota de prensa (diciembre 2001).

CCOO y UGT

II Plan Nacional de Formación Profesional (1998/2002). Documento balance de CCOO y UGT, Madrid, 24 de julio de 2000.

CEDEFOP

El sistema de formación profesional en España, Tesalónica, CEDEFOP.

CES

Memorias (1994-2000)

CONSEJO GENERAL DE FORMACIÓN PROFESIONAL (CGFP)

Avance memoria Consejo General de Formación Profesional 2000-2001, Madrid, 17 de diciembre de 2001.

DELCOURT

«La cualificación: una construcción social. Factores de la reestructuración constante de las cualificaciones», *Formación Profesional*, núm. 2.

DEL REY GUANTER, S.[coord.]

La Negociación Colectiva tras la Reforma Laboral de 1994, Madrid, CES.

DUBAT, C.

1996 «La sociologie du travail face à la qualification et à la compétence», *Sociologie du Travail*, 2, 179-191.

FORCEM

1998 *Certificación profesional y negociación colectiva. Síntesis y comentarios*, Madrid, FORCEM.

Guía metodológica para la validación de la formación continua y la experiencia profesional en los sectores de banca, seguros y química, Madrid, FORCEM.
Herramientas

Entrevista. Francesc Falgueras, Secretario ejecutivo del Consejo Catalán de Formación Profesional, nº 58.

2000 Foro de debate. El Instituto Nacional de Cualificaciones, nº 58 y 59.

2000 Entrevista. Francisca María Arbizu Echávarri, Directora del Instituto Nacional de las Cualificaciones, nº 62.

HOMS, O.y PRIETO, C.

1991 «La construcción social de los requerimientos cualificacionales en las empresas españolas», en *Revista de Economía y sociología del Trabajo*, núm. 13/14.

HOMS, O.

2001 «La transparencia de las cualificaciones en Europa», *Herramientas*, nº 65.

HOMS, O.

1999 «La formación de los trabajadores: ¿a más formación, mayor cualificación?»,

INCUAL

Guía de la formación profesional en España, Madrid, Instituto Nacional de Empleo

Vínculos entre la formación y el empleo a través de la colaboración escuela-empresa, Madrid, Instituto Nacional de Empleo

INEM

Memoria del Observatorio Ocupacional, Madrid, INEM

KIRSCH, E.

Sistemas de cualificaciones en Francia, Marsella, CEREQ.

LOPE PEÑA, A.

1996 *Innovación tecnológica y cualificación: la polarización de las cualificaciones en la empresa*, Madrid, CES.

MANZANARES NÚÑEZ, J.

«Ocupación y cualificación: la transparencia del mercado de trabajo en España», *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, núm. 6.

MANZANARES NÚÑEZ, J.

«El conocimiento de las cualificaciones en España y su optimización», *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, núm. 21-22.

MARTÍN ARTILES, A. y LOPE PEÑA, A.

«Dinámica de las cualificaciones y políticas de recursos humanos», *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, núm. 21-22.

MEC

Metodología para la definición de las titulaciones profesionales, Madrid, MEC

La nueva formación profesional, Madrid, MEC.

MEGÍA, E. y VILLAREJO, E.

«El papel de los interlocutores sociales en la formación profesional en España», CEDEFOP (1990): *El papel de los interlocutores sociales en la formación profesional inicial y continua. Resumen de los informes de los estados miembros de la Comisión Europea*, CEDEFOP.

MORENO PIÑERO y PARRA ABAD, E.

1993 Clasificación profesional y movilidad, en *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, núm. 21-22.

MTAS

1999 *La formación profesional ocupacional*, Madrid, MTAS.

MTAS/EUROSTAT

Encuesta de Formación Profesional Continua. Año 1993, Madrid, MTAS.

OCDE

- 2001 *The Role of National Qualifications Systems in Promoting Lifelong Learning*, Issues Paper Meeting of National Representatives and Experts, Paris.
Páginas web del Instituto Nacional de Empleo (www.inem.es), del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (www.mtas.es) y del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (www.mec.es).

SECRETARÍA CONFEDERAL DE FORMACIÓN COOO

- 2001 Valoración general del anteproyecto de la ley de formación profesional y cualificaciones, Madrid, nota interna.

TORRES, G y HERNÁNDEZ, F.J.

Los sistemas de cualificación profesional, Madrid, FOREM.

TOVAR ARCE, M. y PALAZÓN ROMERO, F.

La formación profesional: cualificaciones y certificaciones, Madrid, FOREM

VVAA

- 2002 Réunion européenne. «Professionalisation durable», Paris, 21 de febrero de 2002.