

**Daniel Jover Torregrosa** Es socio y co-fundador del Equipo PROMOCIONS. Red de conocimientos y servicios avanzados para el desarrollo. Asesor de educación y empleo para diferentes Instituciones públicas y privadas.

## Formación e inserción socio-laboral

Las distintas Estrategias Europea de Empleo y de Inclusión Social se modificaron a partir del 2007 por los Planes nacionales de Reforma que concentrará los diferentes objetivos en materia de empleo y formación profesional. Por ello se hace necesario buscar un consenso para concebir la Formación Ocupacional e Inserción socio-laboral como un proceso integrado y global en el marco del Sistema de Educación y Formación Permanente de Personas Adultas. Esto comporta una perspectiva conceptual coherente con las políticas de Inclusión social y los modelos organizativos adaptados al entorno territorial adecuado.

Para ello es imprescindible acordar con los agentes cívicos, económicos y sociales así como con los poderes públicos implicados y especialmente los municipios-la prioridad de la Formación e Inserción socio-laboral en la lucha contra la exclusión y la disminución de las desigualdades alejándose de maniqueísmos y buscando la integración y complementación de lo social y lo económico.

Debemos esforzarnos para que las diferencias no se conviertan en desigualdades y para ello hay que diseñar y organizar nuevas formas de acceso a la formación para los colectivos y personas que más lo necesitan y paradójicamente menos participan en estos programas.

**Palabras claves:** Empleo e inserción socio-laboral; Sistema de cualificaciones y Formación Profesional; desarrollo de competencias, Educación y Aprendizaje a lo largo de la vida, Itinerarios personalizados de inserción, Concertación y diálogo social a nivel local, Precariedad y exclusión social. Municipios y pactos territoriales de empleo-formación.

### 1. Marcos conceptuales y legales

La Formación Profesional Ocupacional (FPO) es el nombre con el que se conoce en España la tipología de Formación específica para el empleo destinada prioritariamente a colectivos desempleados con especiales dificultades de inserción al mercado de trabajo. Se define como un sub-sistema del Sistema de Empleo y forma parte estratégica de las políticas activas de empleo. También se utilizan en el marco de proyectos de lucha contra la exclusión social y en otros programas de intervención social ya que las carencias formativas y la falta de recursos laborales es transversal a muchas personas.

Dependiente de la Administración laboral, la FPO es co-financiada por el Fondo Social Europeo y gestionada por administraciones públicas, organizaciones sindicales y empresariales, organizaciones sin ánimo de lucro y empresas privadas que actúan como Centros Colaboradores para la impartición de cursos.

Normalmente la Formación va “nominalmente” vinculada a la Inserción profesional y socio-laboral ya que la razón de ser de la FPO es facilitar ocupación a quienes participan en ella por ser desempleadas. Sin embargo este

objetivo queda diluido entre otras estrategias de apoyo personal y social la prioridad de empleo queda eclipsada frente a otras. Normalmente se usa indistintamente la expresión “Formación ocupacional” o “Formación Profesional Ocupacional”. En el bien entendido que ésta se dirige a las personas desempleadas al contrario que la Formación Profesional Continua que va dirigida al reciclaje y actualización profesional de personas contratadas laboralmente.

La Formación Ocupacional es competencia de la Administración Laboral a nivel General mientras que la ejecución de los programas o planes anuales corresponde bien a la Administración General o Autonómica, en función de las transferencias efectuadas. Los Servicios Públicos de Empleo Estatal y Autonómicos la regulan. Su objetivo general, como política activa de empleo, se dirige prioritariamente a potenciar la inserción y reinserción profesional de la población demandante de empleo, mediante la cualificación, recualificación o puesta al día de sus competencias profesionales, que podrá acreditarse mediante las certificaciones correspondientes. Por lo mismo, debe adecuarse a la oferta de empleo, actual o previsible a corto plazo, sin perjuicio de que las cualificaciones que ofrezca tengan horizonte de futuro.

La oferta formativa ocupacional se instrumentará en función de las características de la población desempleada, distinguiendo, en principio, la dirigida a jóvenes en búsqueda de su inserción, la dirigida a personas adultas que necesitan reinsertarse, incluidas las mujeres, y finalmente, la orientada a colectivos específicos con especiales dificultades para la inserción o reinserción. La característica específica de la oferta formativa ocupacional debe ser su capacidad de respuesta inmediata a la oferta de empleo que requiere continua evolución y formación de tal oferta en la economía globalizada.

La oferta y la gestión de la Formación Ocupacional deben tener presente los objetivos básicos del presente Programa nacional, por lo que sus cualificaciones deben ajustarse al Sistema nacional de cualificaciones, permitiendo su reconocimiento y convalidación en los restantes subsistemas. Asimismo, debe operar teniendo en cuenta los datos ofrecidos por el Observatorio sobre evolución de las cualificaciones y el empleo y ofrecer certificaciones transparentes en el mercado nacional y comunitario. La oferta de Formación Ocupacional debe articularse con el sistema de información y orientación de los diferentes Servicios Públicos de Empleo. Finalmente, debe operar con criterios de calidad que permitan mejorar su gestión y evaluar sus resultados.

El marco jurídico y normativo que la regula es el Plan Nacional de formación e inserción profesional, articulado a través los diferentes Planes de empleo del Reino de España en conexión con la E.E.E. (Estrategia Europea de Empleo) y la Ley de Cualificaciones y de la Formación Profesional. La integración de los tres subsistemas: formación profesional inicial, la ocupacional para desempleados /as y la continua de los trabajadores /as activos es un imperativo inaplazable.

## **2. Finalidades de la Ley de Cualificaciones y de la Formación Profesional** (Ley Orgánica 5/2002 de 19 de junio)

- Facilitar la integración de las distintas formas de certificación y acreditación de las competencias y de las cualificaciones profesionales.
- Fomentando la formación a lo largo de la vida.
- Integrando las distintas ofertas formativas.

- Instrumentando el reconocimiento y la acreditación de las cualificaciones profesionales.

Tiene como objetivo la ordenación de un sistema integral de formación profesional, cualificaciones y acreditación, que responda con eficacia y transparencia a las demandas sociales y económicas a través de las diversas modalidades formativas así como la oferta de formación sostenida con fondos públicos, favorecerá la formación a lo largo de toda la vida, acomodándose a las distintas expectativas y situaciones personales y profesionales.

A dicha finalidad se orientarán las acciones formativas programadas y desarrolladas en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, en coordinación con las políticas activas de empleo y de fomento de la libre circulación de los trabajadores.

## **2.1. Características y dilemas**

Las distintas Estrategias Europeas de Empleo y de Inclusión Social se modificarán a partir del 2007 por los Planes nacionales de reforma que concentrará los diferentes objetivos en materia de empleo y formación profesional. Por ello se hace necesario buscar un consenso para concebir la Formación ocupacional e Inserción socio-laboral como un proceso integrado y global en el marco del Sistema de Educación y Formación Permanente de Personas Adultas. Esto comporta una perspectiva conceptual coherente con las políticas de Inclusión social y los modelos organizativos adaptados al entorno territorial adecuado.

Para ello, es imprescindible acordar con los agentes cívicos, económicos y sociales así como con los poderes públicos implicados y especialmente los municipios, la prioridad de la Formación e Inserción socio-laboral en la lucha contra la exclusión y la disminución de las desigualdades alejándose tanto del discurso asistencialista como del economicista, y buscando la integración y complementación de lo social y lo económico.

Debemos esforzarnos para que las diferencias no se conviertan en desigualdades y para ello hay que diseñar y organizar nuevas formas de acceso a la formación para los colectivos y personas que más lo necesitan y paradójicamente menos participan en estos programas.

## **2.2. Temas Transversales de reflexión**

A lo largo del artículo vamos a cuestionarnos algunos temas transversales en la reflexión:

- Necesidad de buscar nuevos espacios, complementariedades, sinergias y equilibrios entre la oferta pública y privada de la Formación e Inserción para garantizar su carácter de derecho social y no mercantilizar la formación e inserción profesional. El papel de los Ayuntamientos como dinamizadores y articuladores es fundamental. Este documento reconoce que la ciudad y el municipio es pieza imprescindible en la ordenación, gestión y desarrollo de estos programas.
- Necesidad de Evaluar e incorporar la Calidad permanentemente para desburocratizar los modelos y desescolarizar la aplicación de la formación adaptando y flexibilizando las normativas reguladoras. Debe extenderse la cultura de la evaluación y el control de la calidad de las acciones a partir de las necesidades de las personas usuarias. Poner el

acento en el punto de vista de quienes participan en las acciones pero también en los no-participantes que quedan excluidos de los beneficios de las acciones de formación o no pueden –no saben ser demandantes de ella.

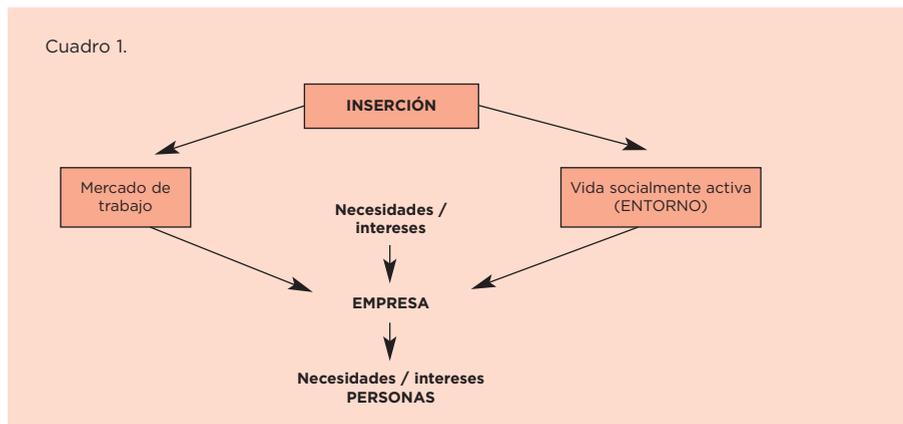
- Mejorar los mecanismos de seguimiento y control consensuando los criterios de concesión de las acciones del Plan de Formación e Inserción Profesional (FIP), priorizando la adecuación a las necesidades y expectativas de las personas, a las empresas y el mercado de trabajo local, garantía social formativa y de calidad técnica.
- Fomentar la Innovación permanente y nuevos métodos de formación y acompañamiento destacando los procesos interactivos colectivos y cooperativos del aprendizaje. Tales como los que incentivan la participación y desarrollo de la comunidad, las redes de intercambios de saberes, los modelos de gestión y co-responsabilidad social integrados en el entorno, el protagonismo e implicación activa de los usuarios/as en su aprendizaje; la utilización de la ciudad y el entorno como elemento de formación; programas de discriminación positiva de las mujeres; programas de ayuda mutua que mejoran la autoestima y el conocimiento personal, programas modulares y aquellos que se basan en la auto-educación y auto-aprendizajes.
- Intensificar las prácticas en empresas, aprendizajes por simulación, en los lugares de trabajo, pedagogía de la alternancia y otros sistemas que se adecuen a las necesidades y niveles de los participantes.
- Educar el sentido de la iniciativa, la creatividad y el espíritu cooperativo y emprendedor integrando estas dimensiones en el currículo formativo y en el diseño de las acciones y programas.

Es necesario favorecer análisis y debates entre los diversos agentes implicados en el sistema de Formación ocupacional e inserción socio laboral, los profesionales de la formación, los que tienen capacidad de decisión y los investigadores, con la intención de buscar las interacciones recíprocas de la Formación e Inserción socio-laboral en las estrategias contra la exclusión social revisando las finalidades y métodos.

Algunas preguntas centrales recorrerán transversalmente el escrito y acompañarán nuestra reflexión:

- ¿Qué impactos provoca la ruptura de los vínculos entre Educación-Trabajo y Ciudadanía en la sociedad y el empleo?
- ¿Puede existir un proyecto de Educación y Formación que no se apoye en la dimensión personal y colectiva de esta?
- ¿La formación debe dirigirse únicamente al individuo, omitiendo los aspectos socio-culturales y comunitarios que comporta toda acción educativa sensata?
- ¿Es necesaria una Ética de la Liberación y de la Esperanza en las estrategias de la formación para el empleo, la formación para el trabajo y la formación para la ciudadanía?

Cuadro 1.



### 3. Análisis del contexto y marcos de análisis

La mejor formación para la inserción es una buena educación de base y adaptada a las necesidades del territorio, de las empresas y de las personas. La Educación y formación de personas adultas se dirige a las personas que están fuera del sistema de formación inicial o universitaria. La formación profesional designa todo tipo de formación sistemática y organizada para personas adultas para adquirir o perfeccionar cualificaciones prácticas y teóricas necesarias para el ejercicio de una actividad profesional. Lo que es del todo impropio es “utilizar” los recursos de la Formación Ocupacional (FO) para suplir carencias estructurales del sistema educativo, de servicios sociales o ausencia de programas de reinserción de jóvenes sin buena formación inicial. Lógicamente la FO no puede dar respuestas a toda esa constelación de problemáticas sin fracasar.

Y sin embargo, desde nuestro ámbito no podemos permanecer ciegos ni sordos a una realidad aplastante: la mayoría de desempleados/as sin cualificación profesional no tienen tampoco suficiente formación básica ni cultural de base. Lo cual condiciona enormemente el futuro éxito y rendimiento en los aprendizajes de formación ocupacional. La Formación Ocupacional no puede “remediar” la ausencia de educación cultural que es la base que sostiene cualquier proceso de cualificación tecnológica. La insatisfacción de otros servicios públicos no puede recaer sobre el ámbito de formación para el empleo aunque no deba permanecer indiferente. De hecho diferentes Informes de la propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) reconocen que la formación y preparación profesional por sí mismos no crean empleos pero contribuyen a formar personas que podrían desenvolverse mejor en el mercado laboral que los que carecen de esa formación. Por lo tanto más que poner el esfuerzo en la cualificación técnica exclusivamente, la formación polivalente y de sólida base cultural es la mejor garantía de éxito de las acciones formativas: revalidando una antigua certeza: la cualificación social y personal con la capacidad de adaptación son más importantes que la meramente profesionalizadora para obtener empleo.

El Instituto Nacional del Empleo y las Comunidades Autónomas con la transferencia de competencias plenas en políticas activas y formación a través del Plan FIP ofertaban formación con el objetivo de aumentar, mantener o mejorar la capacidad de empleabilidad. Objetivos sin duda ambiciosos por cuanto dotar a los participantes de los conocimientos, habilidades y actitudes adecuados para que pudieran desempeñar una ocupación previamente determi-

nada es propósito que supera las posibilidades de un curso de 2/3 meses de duración. La estrategia es construir un verdadero sistema que garantice el derecho a la educación permanente de todas las personas adultas. Para ello es imprescindible integrar la formación de base, la orientada al trabajo, la socioeconómica, la técnica-científica y la sociocultural.

La Formación Profesional Ocupacional, en nuestro país es fruto impaciente de todo un proceso histórico e institucional que no supo estructurar ni implementar una Sistema de Educación Permanente de Educación de Personas Adultas al servicio de la Inserción como derecho de ciudadanía. Todavía hoy está pendiente la articulación de competencias y ordenación de funciones de los territorios en materia de formación-empleo y desarrollo local.

Frecuentemente la ausencia de proyectos globales de desarrollo local y la falta de articulación de las acciones de FO con el sistema de Educación Permanente de Personas Adultas ha propiciado cursos efímeros y acciones sin continuidad.

Podríamos desvelar aspectos ocultos del actual modelo de FO en clave de “control social” en el marco de estrategias adaptativas que buscan anestesiar conciencias y retardar la asunción de autonomía y protagonismo como ciudadano/a.

El Modelo de Formación Profesional Ocupacional debe mantener un diálogo sobre el aspecto central de la Inserción socio-laboral en el marco de un sistema integrado y flexible de Educación Permanente y Formación Profesional bajo los principios y criterios a nivel europeo del APRENDIZAJE A LO LARGO DE LA VIDA.

### **3.1. Debemos concebir la inserción como derecho de ciudadanía y la formación como un derecho social**

Muchas ONGs, Agentes Económicos y Sociales, Instituciones y Ayuntamientos en sus estrategias de lucha contra el desempleo utilizan la FO y Programas de Inserción socio-laboral como instrumento necesario pero no suficiente, para abordar el conflicto del paro y la exclusión social en su conjunto.

¿Qué priorizamos?:

- las necesidades de las personas, con sus niveles, expectativas, intereses, etc.
- las necesidades de las empresas: competitividad, innovación, expansión comercial, etc.

Es necesario posicionarse mejor en los mercados de trabajo determinando las demandas sociales; ¿a qué sector de la población nos dirigimos? ¿Qué importancia le damos a la Formación Ocupacional e Inserción Socio-Laboral: simplemente remedial y asistencialista? ¿Sólo se organizará mientras existan recursos financieros externos? O ¿centramos los esfuerzos en la Formación Continua como estrategia de mejorar la competitividad y las estrategias de futuro del sector empresarial del territorio?

A menudo los objetivos de la FO se agotan en identificar:

- inserción como contrato laboral (eventual, precario, etc.),
- inserción social: cuando es dirigida especialmente a los colectivos desfavorecidos que requieren un acompañamiento al empleo y una recuperación de autonomía y motivación que supera las posibilidades del curso formativo.

### **3.2. Los programas de formación ocupacional e inserción socio-laboral deben conciliar la lógica de la solidaridad con la lógica del mercado de trabajo**

Sin ninguna duda conciliar la LÓGICA DE LA SOLIDARIDAD y LA LÓGICA DEL MERCADO es necesario para superar enfoques maniqueos y construir modelos de intervención que no dicotomicen lo social de lo económico.

Para ello hay que introducir criterios más globales que identifiquen mejor las causas y las características de los participantes:

- Mecanismos de estudio de necesidades tanto de las personas destinatarias de la acción como de las empresas del entorno con las que se va a colaborar.
- Observatorios de mercados de trabajo centrados no sólo en la detección de necesidades técnicas y profesionales sino también en las necesidades sociales y culturales.

Solamente si se contemplan todas las dimensiones y variables que se entrecruzan en la realidad de las personas sin empleo se está en condiciones de proponer políticas innovadoras de formación-empleo.

### **3.3. Evolución hacia marcos más globales de promoción de la ciudad y calidad de vida de las personas**

Se ha producido una importante evolución. A principios de los años 80, existían unos programas que se solicitaban al INEM como institución con competencias en políticas de empleo, sin que hubiera ningún tipo de detección de necesidades más allá de la mera constatación de la cantidad de gente en situación de paro y demandantes de empleo. Posteriormente, con las transferencias de competencias a la CCAA se aproxima al territorio. Y así, por ejemplo, en los municipios la promoción económica va tomando importancia como marco de actuación en materia de empleo en el ámbito local. Se hacen estudios de necesidades concentrados en sectores, también planes de dinamización ligados a unas demandas de nuevos perfiles profesionales o reforzamiento de los existentes. También se hacen estudios sobre colectivos en situación de riesgo de exclusión. A partir de aquí se realiza la programación. Se demandan las acciones teniendo en cuenta los perfiles profesionales y ocupacionales que buscan las empresas.

El problema está en la dependencia de las subvenciones, que hace que los estudios sobre perfiles profesionales no sean actualizados y que cuando se han realizado no se han ajustado a lo que se necesitaba.

En algunos Municipios e Instituciones u ONGs, existe la figura del prospector/a - visitador/a de empresas que recoge las demandas y necesidades de las empresas directamente. También facilita las prácticas de inserción de los cursos de FO y abre canales para la Formación en alternancia de los Centros educativos. Es una vía que pone en contacto directo al municipio con las empresas estableciendo pactos de colaboración basados en la confianza.

### **3.4. Es importante romper los etiquetajes que estigmatizan determinadas acciones de formación**

Históricamente existe la idea de que la Formación sólo sirve para hacer cursillos de parados/as, con todas las connotaciones peyorativas del término:

cronificar las dependencias. Esta sólo es una acción posible. En la mayor parte de territorios se ha hecho un notable esfuerzo en plantear una verdadera oferta de formación a trabajadores/as ya sean en paro o en activo.

Características del contexto:

- rigidez en las decisiones (demora),
- condiciones y criterios de éxito muy definidos (nº de alumnos/as, porcentaje de inserción, etc.),
- realización de los mismos cursos en un territorio común (problemas para conseguir alumnado),
- las subvenciones sirven para mantener estructuras, se realiza la petición de los cursos en muchos casos para mantener los puestos de trabajo de los técnicos/as.

La FO y las acciones de Inserción socio-laboral son un servicio a la orientación. Nuestra sociedad actual tiene que reconocer la Formación Profesional como un derecho de las personas para seguir el ritmo frenético de los cambios. Es un derecho humano: la posibilidad de acceso continuo a los cambios. Si fuese así sería una Formación abierta a todos y todas. En lugar de esto, solamente se considera como derecho la formación reglada inicial durante los primeros años.

La FO es un instrumento de contención social, cuando el desempleo es un problema, controla a la gente. Es una formación mediatizada por la inserción laboral, que suaviza la tensión social que genera el paro.

La formación entendida como creación de ocupación, crea cualificaciones de las que el sistema productivo está falto. La formación continua, formación de ocupados/as, mejora la productividad de la empresa con fondos públicos que se añaden a las cotizaciones propias de trabajadores y empresarios por este concepto.

Es necesaria una concepción de la formación como derecho de la ciudadanía.

## **4. Elementos claves y disfunciones en los programas de formación ocupacional e inserción profesional**

Hemos detectado que la mayor parte de problemas de la Formación Profesional Ocupacional se generan en los niveles de:

### **4.1. Planificación**

Insuficiente información del mercado de trabajo "real" y del tejido industrial o de servicios configurado por las PYMES locales. Falta de flexibilidad y eficiencia en los sistemas de observación y prospección del empleo así como de los métodos de diagnóstico de las necesidades de formación. A menudo se interviene sin haber identificado ni seleccionado claramente los problemas que hay que abordar con lo cual se plantean objetivos tan ambiciosos o etéreos que resulta imposible abordarlos eficazmente.

Una de las grandes problemáticas reside en la ausencia de indicadores y criterios para planificar. Saber acotar las necesidades que justifican la intervención es una tarea fundamental para obtener resultados y racionalizar los recursos. Se da una falta de relación entre Diagnósticos de necesidades, Planes estratégicos de Empleo y desarrollo local con las acciones de formación e inserción. Existe dificultad de acceso a los informes o estu-

dios de la estructura económica de la ciudad o comarca y del mercado de trabajo realizados por los distintos organismos que inciden. Es necesario conocer y analizar las otras intervenciones y programas similares o complementarios que ya existen en el territorio. Seguro que no será la primera vez que se hace algo de este tema. Anteriormente habrán habido tentativas o iniciativas fracasadas o exitosas: hay que tenerlas en cuenta. Sólo de ese modo se podrán fijar objetivos reales y evaluables porque se podrán alcanzar.

#### **4.2. Información y orientación profesional**

Falta de información fiable y de medios humanos, materiales y tecnológicos apropiados. Aparecen conflictos porque falta claridad y exactitud en la información.

#### **4.3. Evaluación**

Hay una limitación de los sistemas de seguimiento y evaluación de las acciones emprendidas en términos de acompañamiento y colocación real. Carencia de metodologías propias de evaluación que superen el nivel de control administrativo garantizando la valoración de resultados y de los procesos seguidos: Evaluación de la calidad total del sistema formación-empleo.

Se hace necesario establecer un hábito de presentar resultados y Memorias anuales con todas las actividades realizadas, gastos efectuados y éxitos obtenidos. No suelen darse canales de comunicación serios. Prima la espectacularidad o la “foto” fácil de la nota “en prensa”... pero no se comunica ni resultados ni ejemplos de buenas prácticas.

Es un instrumento de presentar balance y someter a discusión la pertinencia y transparencia del modelo. Fomenta claramente la construcción de una ciudadanía activa invitando a instituciones y personas a hacer algo positivo a favor del empleo, la inserción y el desarrollo local.

#### **4.4. Organismos y profesionales de formación-empleo presentes en el territorio**

Limitaciones y/o descoordinación entre agentes, organismos y recursos humanos que intervienen en el mismo territorio. Inexistencia de procesos y objetivos que los una. El hecho de depender de distintos organismos o departamentos y no tener establecidos unos mecanismos de comunicación y trabajo conjunto es causa de descoordinación.

Existen programas y técnicos que inciden en los mismos temas. Pero la dependencia de distintos organismos y el hecho de no tener establecidos unos mecanismos de comunicación y trabajo conjunto provoca una descoordinación y “rivalidad interinstitucional” inadmisibles. Ausencia de trabajo conjunto, solapamientos y desconexión de enfoques. Se impone una promoción coordinada de acciones formativas respondiendo a los mismos indicadores de Planificación integrando las diferentes áreas y enfoques.

Los espacios de comunicación, negociación y acuerdos deben estar claramente establecidos para garantizar la coherencia y eficacia del sistema de formación profesional en el territorio. Sólo de este modo, la Formación

Ocupacional como instrumento para el desarrollo económico y social integrado en un Sistema de Formación Profesional de carácter integral estará estrechamente relacionada con el sistema educativo y con el sistema económico local teniendo presente el conjunto de la realidad social y los cambios en el mercado de trabajo de la zona.

#### **4.5. Concepción y paradigma**

Frecuentemente los modelos pedagógicos y metodológicos que sustentan programas de formación se enmarcan en estrategias de reproducción y legitimación de paradigmas laborales y empresariales dominantes, haciendo “socialmente tolerable” ciertos niveles de marginación y precariedad.

Si restringimos la formación a la mera “instrucción” o “adiestramiento” en técnicas triviales, poco contribuye la formación a que la gente aprenda a pensar y a ser mejor persona con responsabilidades y sentido de ciudadanía. La formación no puede esquivar una de sus misiones principales: “humanizar” las relaciones laborales para ganar en calidad.

#### **4.6. Carácter institucional y “competencial”**

¿Quién decide y qué es lo que decide? Definir políticas más ágiles, más dinámicas, más integradas a otras políticas de desarrollo que permitan mejorar la eficacia y eficiencia de los recursos disponibles, abundantes hoy, escasos mañana.

#### **4.7. Mejorar el sistema de información y comunicación**

Es imprescindible disponer rápida y actualizadamente de la información precisa y fluida para la rapidez y operatividad de respuestas.

Crear y potenciar una red de información descentralizada y flexible es fundamental para garantizar el derecho básico a la información. Un primer nivel se sitúa como “derecho ciudadano” que se estructura a través de la publicidad oficial y toma forma de Leyes, Ordenes, Resoluciones y otros procedimientos normativos propios del Derecho público que como institución debe garantizar. Este esfuerzo por garantizar la “transparencia” en los criterios de acceso y procedimientos de gestión y organización es clave para potenciar la calidad y el reconocimiento social de las acciones a favor del empleo y el desarrollo local que lleva a cabo la entidad.

#### **4.8. Motivación y metodologías didácticas**

Estímulos, gusto de aprender y las dinámicas de atención de los que aprenden.

¿Qué incentivos tienen los/as usuarios/as de la formación? ¿Qué recompensas tienen los que están interesados/as en ella?

No se desarrollan instrumentos ni metodologías adecuadas a la intervención que se persigue. Cuenta más el voluntarismo y las supuestas ganas de hacer bien las cosas, que el enfoque profesionalizado y riguroso. El exceso de “creatividad” e improvisación ahoga la necesaria previsión a medio y largo plazo.

Es necesaria la concreción de objetivos ya sean de conocimientos, de actitudes, etc., y la estructuración de los contenidos, bloques y las metodologías didácticas y técnicas pedagógicas que se vayan a utilizar.

Determinar las experiencias significativas y actividades que se deben propiciar para “aprender haciendo” y adquirir conocimientos con sentido.

#### **4.9. Medios y recursos**

¿Los organismos públicos y privados que gestionan deben mantener infraestructuras fijas y estructuras estables en materia de Formación Ocupacional?  
¿No es perversa la tendencia a la sub-contratación y la precarización laboral que conlleva?

¿Cómo conciliar flexibilidad con seguridad laboral?

#### **4.10. Conexión y articulación con el mundo empresarial y los sectores económicos del territorio**

De manera sintética: Hay que detectar, identificar y seleccionar los aspectos problemáticos y conflictivos existentes en las prácticas de formación hoy para integrar el desarrollo personal y social con la cualificación tecnológica. Ambas dimensiones inseparables no se pueden dicotomizar sin contribuir a la creciente banalización de la formación.

La falta de prospección de empleos y la poca comunicación con las PYMES y empresas mayoritarias en el territorio hace que no se aprovechen las oportunidades y deseos de colaboración que suelen manifestar. Tenemos que partir de sus realidades, tanto de sus limitaciones, para superarlas, como de las potencialidades para aprovecharlas.

Es imprescindible situarse adecuadamente en el contexto económico y socio-cultural. Los hábitos laborales y las culturas de empresa dominantes van a condicionar las posibilidades reales. Tanto el entorno socioeconómico como los contornos institucionales y tradicionales marcarán el ámbito de lo real.

### **5. Propuestas para mejorar la calidad de los proyectos de formación ocupacional e inserción profesional al servicio de la inclusión social**

Las administraciones locales y otras instituciones han ido asumiendo funciones y prestando servicios en el ámbito de la lucha contra el paro y la dinamización económica, sin disponer de competencias ni recursos financieros propios. Pero, por su proximidad con los problemas de la población, debían dar respuesta a la fuerte demanda social derivada de la crisis del empleo y los cambios en el mercado de trabajo.

La dependencia excesiva de los Fondos económicos discontinuos y con periodicidad anual y el sometimiento a procedimientos y normas de carácter administrativo, han limitado la necesaria flexibilidad y adecuación de los programas a las realidades locales concretas.

Este factor ha mediatizado permanentemente el tipo de estructura y la cultura organizativa desde la que se prestan esos servicios de empleo y desarrollo local.

Esa sensación de constante provisionalidad, precariedad e imprevisión ha alterado profundamente las bases y lógicas desde las cuales intervienen.

Teóricamente se ha convenido que el municipio tenía un papel fundamental en la estrategia de creación y mantenimiento de empleo. Pero en la práctica ha

tenido poco margen para planificar y adaptar los recursos y programas a la singularidad de cada territorio sin riesgos de burocratizarse. Con el objetivo de avanzar juntos hacia unos modelos de formación ocupacional de calidad al servicio del empleo y el desarrollo local exponemos las siguientes propuestas.

### 5.1. Propuestas de Planificación

- La Formación ocupacional deberá estar directamente vinculada a los Planes Estratégicos del territorio y en coherencia con el sistema integral de educación permanente y formación profesional.
- Los Ayuntamientos necesitan disponer de competencias y recursos para desarrollar políticas de formación y de empleo, más que ser meros gestores y ejecutores de programas. La capacidad de planificar y organizar el modelo de formación-empleo desde la iniciativa territorial requiere un liderazgo asumido y reconocido por el poder local.
- Es necesario definir la planificación desde las necesidades de los sectores productivos y empresariales que operan en el territorio. La proximidad del municipio a sus problemáticas y potencialidades le convierte en el mejor interlocutor para ejercer un rol fundamental.
- El enfoque de la política de formación para el empleo debe estar interrelacionado con el proyecto global de ciudad y al modelo de planificación territorial. La FO debería formar parte de ese modelo integral como instrumento de la política de empleo y en coherencia con los Planes estratégicos que van impulsando los municipios a favor de un desarrollo económico y social sostenible.
- Los Ayuntamientos necesitan ofrecer un modelo de Formación que sea flexible, adaptable y modular. Tanto por exigencias de los cambios operados en los mercados de trabajo y las empresas como por los nuevos perfiles y demandas de las personas trabajadoras y desempleadas.
- Los nuevos requerimientos de la Sociedad de la Información y la generalización de las nuevas tecnologías en el mundo del trabajo están ampliando los colectivos en situación de riesgo. Los municipios deben adaptar la FO a esas demandas vinculando estrechamente la oferta de orientación-formación e inserción profesional.
- La Formación Ocupacional debe estar integrada claramente en el marco de la nueva Formación Profesional articulada al sistema de la Educación permanente a lo largo de toda la vida entendida como derecho de toda persona al aprendizaje continuo.
- Las administraciones locales y las Organizaciones responsables de gestionar deberían estructurar su propia demanda de formación y no limitarse a ejecutar exclusivamente la que viene financiada por instituciones supramunicipales porque de este modo se desvirtúa el proyecto de dinamización económica local.

Resumen IDEA-CLAVE: Los ayuntamientos o territorios de ámbito local deberían ejercer un papel dinamizador en materia de formación-empleo en el territorio en cooperación con los otros agentes públicos o privados que operan. Deberían ser los auténticos responsables de los objetivos y la consiguiente planificación de la FO. Anticiparse a los cambios que se están produciendo supone: poder planificar, poder organizar, encontrar nuevas vías y oportunidades de empleo, identificar colectivos de atención prioritaria, y, para todo ello se requiere asunción de responsabilidades en este ámbito. Este principio se debe articular con la administración competente y en coherencia con el sistema integrado de Formación Profesional y de Cualificaciones.

## 5.2. Propuestas de Análisis de necesidades

- La mejor observación del mercado de trabajo local y comarcal es la que se efectúa de modo permanente mediante la relación directa con el tejido empresarial.
- Las relaciones establecidas entre el ayuntamiento y las empresas para cooperar en temas de prácticas en Centros de Trabajo y la Formación en Alternancia, permitirá un conocimiento vivo sobre las fluctuaciones, evolución y cambios coyunturales en el mercado de trabajo.
- Los organismos con competencias necesitan disponer de sistemas y observatorios del mercado de trabajo y de la realidad socioeconómica para diseñar planes de formación a partir del diagnóstico de las necesidades reales de la población. De este modo se garantiza el conocimiento de las tendencias de la actividad económica y del empleo.
- Conviene destacar la importancia de la agrupación de esfuerzos en forma de mancomunidades o consorcios de municipios pequeños para obtener economías de escala en estrategias de promoción y desarrollo comarcal considerando la formación como un factor estratégico de cohesión social y territorial.
- Los municipios necesitan disponer de espacios de concertación y diálogo entre todos los agentes económicos y sociales implicados en la formación-empleo para establecer con mayor precisión y calidad las prioridades y criterios de intervención comunes. Frente a la actual dispersión y solapamientos de recursos avanzar en clave de Planes territoriales integrados de formación en cooperación con otros agentes y organismos.
- Para la puesta en marcha de cualquier política de desarrollo local es necesario contar con la participación y coordinación de todos los agentes que intervienen en el territorio. Para que sea efectiva debe potenciarse la cultura de participación y consenso que fortalece por sí sola cualquier iniciativa que se ponga en marcha.
- Los municipios necesitan disponer de instrumentos ágiles y eficaces para identificar los desajustes en el mercado de trabajo o las necesidades en el ámbito local. Estos sistemas articularán las necesidades de las empresas, usuarios/as y las líneas estratégicas de promoción y desarrollo local de modo que se construyan Pactos Locales de Formación-Empleo basados en el consenso, la concertación de recursos y la cohesión económica y social.

## 5.3. Propuestas de Programación

- La programación de FO en el territorio debe buscar equilibrio entre las necesidades detectadas, la capacidad de respuesta al desempleo con una política de ordenación del territorio y desarrollo global.
- Los ayuntamientos necesitan superar la disfunción que hay entre el tiempo y las necesidades detectadas. Actualmente el tiempo es un condicionante muy importante. Se deberían realizar y aprobar programaciones de carácter plurianual semejantes a los CONTRATOS-PROGRAMA que desarrollan los interlocutores sociales. Estos planes de carácter bi-anual dispondrían de recursos para la formación flexibles, con horarios y periodicidad flexibles en función de las necesidades.

Este nuevo sistema de programación debería contemplar los factores que limitan el éxito y calidad de la FO, tales como:

- Homologación de cursos y validación de especialidades.
- Unidades y proporción de alumnos/horas, sistema de créditos.
- Sistema modular.
- Número de horas de formación por alumno.
- Convenios de prácticas. Seguridad jurídica de los acuerdos de formación en alternancia.
- Metodologías activas basadas en la alternancia formación-trabajo.
- La orientación y la Acción tutorial deberían ser ejes conductores de la Formación ocupacional como factor de éxito y garantía de calidad.

#### **5.4. Propuestas de Gestión y organización**

- Tras varios años de gestión y organización de la FO los ayuntamientos constatan que con recursos discontinuos no se puede mantener un servicio continuo sin que afecte a su calidad y eficacia. Se propone establecer programas-marco que garanticen la continuidad del servicio y, superando el riesgo de precariedad, optar por estructuras de personal estables que se puedan comprometer e implicar en el modelo de ciudad que se desea construir.
- Los Ayuntamientos necesitan crear estructuras estables en la gestión y flexibilidad en la impartición de las acciones para adaptarse a las variaciones de la demanda. Es necesario potenciar la plantilla específica de promoción económica-empleo asimilable al convenio municipal y respetar también las peculiaridades del personal contratado por proyectos para tareas móviles.
- Las formulas de gestión y organización son variadas. Los ayuntamientos deben garantizar la pluralidad de situaciones en función de la diversidad de circunstancias y situaciones, garantizando siempre la prevalencia del interés público y potenciando formulas mixtas de gestión y concertación de servicios, asegurando los principios de transparencia y libre concurrencia entre sector público y privado.
- Para cumplir adecuadamente con los objetivos se requiere condiciones de flexibilidad en el inicio de los cursos y con el número de alumnos/as.
- Potenciar los mecanismos de colaboración entre el mundo empresarial y los sectores económicos de modo que las organizaciones empresariales puedan aportar sus conocimientos y experiencias en el sector y lo puedan transferir en la formación.
- El Ayuntamiento debería garantizar la calidad de los servicios de FO, actuando como un reequilibrador de la oferta y no solo como un oferente más. Le corresponde un papel de dinamizador y liderazgo.
- Desde esa posición reconocida podrá realizar una planificación y ordenación de recursos asegurando a los/as ciudadanos/as las infraestructuras suficientes, mediante convenios, concertación de equipamientos, realizando directamente, o en colaboración, inversiones, etc. guiados por el objetivo de rentabilizar todos los recursos públicos y privados.

#### **5.5. Percepciones de los agentes implicados. Difusión y conocimientos de los programas de la FO**

- Debería potenciarse la concepción de que los/as participantes son sujetos activos, personas que están ejerciendo un derecho de ciudadanía a través de los servicios de empleo y formación, con conciencia cívica y con sentido de pertenencia. Este sentido de pertenencia, y el vínculo que se crea, es más importante que el bien o servicio que se quiere prestar.

- Los servicios de formación deben estar integrados en una cultura de calidad total a los ciudadanos superando las rigideces burocráticas que tienden a cosificarlos.
- Se deben crear sistemas que permitan al ciudadano/a expresar su grado de satisfacción con respecto a los servicios de acuerdo a unos principios deontológicos y reglamento de derechos y responsabilidades.
- Las entidades necesitan saber el grado de valoración y aceptación del servicio. La calidad, personalización y eficacia en inserción socio-laboral deberían ser indicadores claves y elementos diferenciadores de la oferta formativa.

### **5.6. Propuestas de Evaluación y Seguimiento**

- Las Entidades deberían disponer de instrumentos homogéneos comunes tales como: Sistemas de evaluación; Redes de Intercambios; Espacios permanentes de análisis y elaboración para la innovación de la formación, etc.
- El sistema de evaluación debería contemplar tanto el valor directo como el indirecto de las actuaciones relacionando directamente los resultados a los objetivos previstos.
- La evaluación de la FO debe tener en cuenta la perspectiva de los empresarios, los alumnos, los técnicos/expertos, los Centros de formación y la Administración financiadora.
- Son necesarios Indicadores de impacto general y no los reduccionistas al grado de adquisición de conocimientos.

## **6. Conceptos claves en la Formación Profesional ocupacional**

### **¿Qué se entiende por cualificación profesional?**

Conjunto de competencias profesionales con significación para el empleo que pueden ser adquiridas mediante formación modular u otros tipos de formación y a través de la experiencia laboral.

### **¿Qué se entiende por competencia profesional?**

Conjunto de conocimientos y capacidades que permitan el ejercicio de la actividad profesional conforme a las exigencias de la producción y el empleo.

### **¿Qué estudios comprende la Formación Profesional?**

- El conjunto de acciones formativas que capacitan para el desempeño cualificado de las diversas profesiones.
- El acceso al empleo y la participación activa en la vida social, cultural y económica.
- Las enseñanzas propias de la formación profesional inicial.
- Las acciones de inserción y reinserción laboral de los trabajadores.
- Así como las orientadas a la formación continua en las empresas, que permitan la adquisición y actualización permanente de las competencias profesionales.

### **¿Cuáles son las ofertas de Formación Profesional?**

- La Administración General del Estado, previa consulta al Consejo General de la Formación Profesional, determinará los títulos y los certificados de profesionalidad, que constituirán las ofertas de formación

profesional referidas al Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales.

- Las instituciones y entidades que desarrollen ofertas formativas sostenidas con fondos públicos están obligados a facilitar a las Administraciones competentes toda la información que sea requerida para el seguimiento, fines estadísticos y evaluación de las actuaciones desarrolladas. Asimismo, serán de aplicación los procedimientos, métodos y obligaciones específicas que se derivan de la legislación presupuestaria, de la normativa y financiación europea y del desarrollo de planes o programas de ámbito nacional y europeo.
- En el acceso a las diferentes ofertas formativas se tendrán en cuenta las acreditaciones previstas en el artículo 8 de esta Ley.

### **¿Quién crea y homologa los centros de Formación Profesional?**

- El Gobierno, previa consulta al Consejo General de la Formación Profesional, establecerá los requisitos básicos que deberán reunir los centros. Las Administraciones podrán establecer los requisitos específicos que habrán de reunir dichos centros.
- Corresponderá a las administraciones la creación, autorización, homologación y gestión de los centros.
- Se establecerán los mecanismos adecuados para que la formación que reciba financiación pública pueda ofrecerse por centros o directamente por las empresas, mediante conciertos, convenios, subvenciones u otros procedimientos.

### **¿Qué son los Centros Integrados de Formación Profesional?**

Se considerarán Centros Integrados de Formación Profesional aquellos que impartan todas las ofertas formativas. Las Administraciones podrán crear y autorizar dichos Centros de Formación Profesional con las condiciones y requisitos que se establezcan.

La dirección de los Centros Integrados de Formación Profesional de titularidad de las Administraciones educativas, será nombrada mediante el procedimiento de libre designación por la Administración competente, entre funcionarios públicos docentes, conforme a los principios de mérito, capacidad y publicidad, previa consulta a los órganos colegiados del centro.

Reglamentariamente, el Gobierno y los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas adaptarán la composición y funciones de los Centros Integrados de Formación Profesional a sus características específicas.

### **¿Qué se entiende por Sistema Nacional De Cualificaciones y Formación Profesional?**

El conjunto de instrumentos y acciones necesarios para promover y desarrollar la integración de las ofertas de la formación profesional, a través del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, así como la evaluación y acreditación de las correspondientes competencias profesionales, de forma que se favorezca el desarrollo profesional y social de las personas y se cubran las necesidades del sistema productivo.

### **¿Qué funciones le corresponden al Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional?**

- Promover y desarrollar la integración de las ofertas de la formación profesional, a través de un Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales

- Así como la evaluación y acreditación de las correspondientes competencias profesionales.

### **¿Cuáles son los principios básicos del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional?**

- El desarrollo personal y al ejercicio del derecho al trabajo como a la libre elección de profesión u oficio y a la satisfacción de las necesidades del sistema productivo y del empleo a lo largo de toda la vida.
- El acceso, en condiciones de igualdad de todos los ciudadanos, a las diferentes modalidades de la formación profesional.
- La participación y cooperación de los agentes sociales con los poderes públicos.
- La adecuación de la formación y las cualificaciones a los criterios de la Unión Europea.
- La participación y cooperación de las diferentes administraciones públicas.
- La promoción del desarrollo económico y la adecuación a las diferentes necesidades territoriales del sistema productivo.

### **¿Qué fines se propone el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional?**

- Capacitar para la actividad profesional.
- Promover una oferta formativa de calidad.
- Proporcionar a las personas interesadas, información y orientación.
- Incorporar a la oferta formativa acciones de formación que capaciten para el desempeño de actividades empresariales y por cuenta propia.
- Evaluar y acreditar oficialmente la cualificación profesional cualquiera que hubiera sido la forma de su adquisición.
- Favorecer la inversión pública y privada en la cualificación de los trabajadores y la optimización de los recursos dedicados a la formación profesional.

### **¿Qué instrumentos y acciones forman el Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional (SNC y FP)?**

- El Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, que incluirá el contenido de la formación profesional asociada a cada cualificación y tendrá estructura modular.
- Un procedimiento de reconocimiento, evaluación, acreditación y registro de las cualificaciones profesionales.
- La información y orientación en materia de formación profesional y empleo.
- La evaluación y mejora de la calidad del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional que proporcione la oportuna información sobre el funcionamiento de éste y sobre su adecuación a las necesidades formativas individuales y a las del sistema productivo.

### **¿Quién va a realizar la regulación y coordinación del SNC y FP?**

- Corresponde a la Administración General del Estado la regulación y la coordinación, sin perjuicio de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas y de la participación de los agentes sociales.
- El Consejo General de Formación Profesional es el órgano:
  - consultivo y de participación institucional de las Administraciones públicas y los agentes sociales.

- de asesoramiento del Gobierno en materia de formación profesional, sin perjuicio de las competencias que el Consejo Escolar del Estado tiene atribuidas.
- El Instituto Nacional de las Cualificaciones es el órgano técnico de apoyo al Consejo General de la Formación Profesional responsable de definir, elaborar y mantener actualizado el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales y el correspondiente Catálogo Modular de Formación Profesional.

#### BIBLIOGRAFÍA:

- AAVV.** (2002). "¿Sirve la Formación para el empleo?". Col. Estudios. Consejo Económico y Social. CES. Madrid.
- AAVV.** (2002). "Atajar la precariedad laboral". Ed. Icaria. Barcelona.
- Alvira, F.** (1991). "Metodología de la evaluación de programas". CIS. Cuadernos Met. 9. Madrid.
- Auberni, S.** (1998). "Aprender para Trabajar, Trabajar para Aprender". Ed. Rosa Sensat. Barcelona.
- Aznar, G.; Caillé, A.; Laville, J.L.; Robin, J.; Sue, R.** (1999). "Hacia Una economía plural - Un trabajo, una actividad, una renta para todos". Ed. Miraguano-Promocions. Madrid.
- Castel, R.** (1995). "Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat". Fayard. Paris.
- CEDEFOP.** (1995). "El Sistema de Formación Profesional en España" Luxemburgo. Of. Publicaciones Oficiales de la C. Europea.
- Del Río, E.; Jover, D.; Riesco, L.** (1992). "Formación y Empleo: estrategias posibles". Ed. Paidós. Barcelona.
- Echevarría, B.** "Formación Profesional. Guía para el seguimiento de su evolución". PPU. Barcelona.
- Equipo PROMOCIONS** (1999) (Frago, E.; Jover, D.; López V.M.; Márquez, F.; Mora, G.) "El Empleo de los Inempleables". Ed. Popular. 1996. Madrid. "Trabajar para Vivir - Una propuesta innovadora de Inserción socio-laboral". Ed. Miraguano. Madrid.
- Farriols X.; Francí, J.; Inglés, M.** (1993). "La Formación profesional en la LOGSE" ICE-Ed Horsori. Barcelona.
- Farriols, X.; Inglés, M.** (1993). "L'Orientació Professional Inicial a Catalunya" ICE- Ed. Horsori. Serveis de cultura popular. Barcelona.
- Fernández, José Antonio.** (2001). "El redescubrimiento de la educación permanente" Artículo publicado en revista de UNED. Madrid.
- Ferrández, A.** (Coord) (1992). "La Formación ocupacional. Realidad y Perspectivas" Ed. Diagrama. Barcelona.
- García-Nieto Paris, J.N. y otros.** (1989). "La Sociedad del Desempleo" CCJ. Barcelona.
- Gorz, A.** (1997). "Misères du présent, richesse du possible". Ed. Galilée. París.
- Aznar, Guy; Caillé, Alain; Laville, Jean Louis; Robin, Jacques; Sue, Roger.** (1999) "Vers une Économie Plurielle. Un travail, une activité, recome pour tous". Ed. Syros, 1997. Versión española en Ed. Miraguano. Madrid.
- Jover, D.** (1990). "La Formación Ocupacional" - Para la Inserción, la educación permanente y el desarrollo local" Ed. Popular. Madrid.
- Jover, D.** (2006). "Empleo Juvenil" Ed. Popular. Madrid.
- Le Boterf, G.** (1993). "Ingeniería y evaluación de los planes de formación". Deusto. Barcelona.
- López Palma, F.** (1995). "Formació, qualificació i mercat" ICE, Ed. Horsori. Serveis de Cultura Popular. Barcelona.
- Passet, R.** (1996). "L'économique et le vivant". Ed. Económica. París.
- Rodríguez, M.L.** (1998). "El mundo del trabajo y las funciones del orientador". Ed. Barcanova. Barcelona.
- Viveret, Patrick y Equipo PROMOCIONS.** (2004). "Reconsiderar la riqueza y el empleo". Inserción socio-laboral y ciudadanía. Ed. Icaria. Barcelona.