

Presentación. La formación para el empleo de jóvenes sin graduado: educación, capacitación y socialización para la integración social

Fernando Marhuenda Fluixà

Universitat de València

Departamento de Didáctica y Organización Escolar

Fernando.Marhuenda@uv.es

Resumen

En este artículo se presentan la estructura y los autores del monográfico para hacer balance de los Programas de Garantía Social (LOGSE) y presentar los retos que tiene ante sí la activación de los Programas de Cualificación Profesional Inicial (LOE): oferta suficiente de cualificaciones profesionales, posibilidades de obtener el Graduado en ESO, evaluación formativa de los aprendizajes de los jóvenes, articulación de la participación de las entidades locales y sin ánimo de lucro, orientación efectiva, planificación de itinerarios, criterios de acceso a los programas, oferta estable, inspección educativa más que administrativa, socialización de recursos educativos, consideración del calendario y horarios, períodos de prácticas en alternancia y evaluación de las medidas de fomento del empleo y la formación.

A continuación, se presentan los dilemas que envuelven al conjunto de programas educativos y formativos para jóvenes de baja cualificación y que afectan también a la constitución misma del sistema educativo: ubicación ambigua de los programas, vinculación de los programas formativos a los programas de empleo, estudio del trabajo como formación para la ciudadanía e insuficiencias de las respuestas formativas a los problemas de exclusión.

Se concluye con la invitación a mantener y mejorar este tipo de programas, alentada por todos los artículos del presente volumen.

Palabras clave: programas de formación para el empleo, cualificación profesional básica, inserción sociolaboral, exclusión social, derecho a la educación, jóvenes sin titulación escolar, políticas educativas y de empleo.

Abstract: *Training for employment of young people with no degree: education, qualification and socialization for social integration*

After introducing the structure and contributors to this volume, our own balance regarding social guarantee schemes is presented with the aim of showing the challenges that Initial Vocational Qualification programmes have to face: sufficient provision of vocational qualifications of level 1, chances to attain the Graduate in Compulsory Schooling, fostering a formative assessment of what apprentices learn, regulation of the participation of municipalities and NGO in training provision, effective guidance, planning of transition pathways, criteria to access training programmes, long term educational planning, educational supervision beyond administrative control, sharing educational resources, considering alternatives to calendar and timetable, alternation periods of work experience and evaluation of the measures intended to foster employment and training.

Then, the article deals with the dilemmas involving the whole array of education and training programmes for low qualified youth affecting the makeup of the Spanish school system: ambiguous location of programmes, links between training and employment programmes, study of work within education on citizenship and the limits to formative answers concerning social exclusion.

The text ends providing an invitation to readers and policymakers to both foster and improve such programmes, which is supported by all contributors to the present volume.

Key words: Vocational Training programmes, basic vocational qualification, social and labour integration, social exclusion, right to education, youth with no school accreditation, educational and employment policies.

Hay que felicitar porque la Revista de Educación dedique un monográfico a la formación para la inserción sociolaboral de los jóvenes sin titulación, más si cabe en este momento en el que los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI) están próximos a iniciar su andadura. No ha habido experimentación de los mismos, ni ha sido necesaria. Durante más de una década, ha habido en España Programas de Garantía Social (PGS) que, cumpliendo funciones similares a las atribuidas a los PCPI, no han recibido apenas atención entre las páginas de las revistas educativas, ni académicas ni de divulgación. Por este motivo, es aún más estimulante que este monográfico aliente el debate sobre este tipo de oferta educativa.

Durante este tiempo algunas publicaciones han dedicado su atención a este tema. Ya en el año 2000 la revista *Temps d'educació* dedicó un monográfico, y podemos

encontrar también algún artículo en revistas divulgativas, como *Cuadernos de Pedagogía* (en el ámbito escolar) o *Herramientas* (en el de la Formación Ocupacional). La *Revista Europea de Formación Profesional* tampoco ha prestado atención a este asunto, quizá por ser demasiado «escolar» para esta publicación. Desde 1995 también se han publicado 17 ensayos y estudios sobre los programas de garantía social. Por su parte, la industria del libro de texto ha editado una veintena de materiales curriculares o guías didácticas específicas para los PGS.

Este monográfico se centra en la formación para el empleo de jóvenes sin titulación escolar, sin acreditación y por ello en situación de riesgo. Pero no es un monográfico sobre transiciones, sino sobre los programas formativos que, llámense como se llamen¹, cumplen un papel a caballo entre la enseñanza básica, la compensación educativa, la preparación profesional inicial y la orientación para la inserción sociolaboral.

El volumen cuenta con aportaciones de distinto tipo, alcance, estilo y fundamentación, pero todas ellas rigurosas y argumentando sólidamente sus análisis, críticas y sugerencias. Comenzamos con la contribución de Henri Eckert, estudioso de las relaciones entre adolescencia, Juventud y empleo desde el Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) en Francia. Ofrece un repaso a las políticas que han procurado abordar estos temas en el país vecino durante las tres últimas décadas. Sigue el texto de Claudia Jacinto, quien hace lo propio con la vista centrada en Argentina, donde es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones, coordinadora de la *redEtis* así como del Instituto Internacional de Planificación Educativa de la UNESCO (Red sobre Educación, Trabajo e Inserción Social), además de acreditar una larga trayectoria de publicaciones en este área. Desde allí, las cuestiones que aborda son pertinentes para los jóvenes en situación de riesgo aquí. El tercer texto se aproxima a España; en él, Rafael Merino, Maribel García y Joaquim Casal aprovechan los estudios de más de una década realizados desde el Grup de Recerca Educació i Treball (GRET) de la Universidad Autónoma de Barcelona para esclarecer criterios sobre los perfiles de la población candidata a cursar PCPI así como sobre la articulación que estos programas puedan tener en los dispositivos locales de inserción.

A continuación se presenta el artículo de Beatrix Niemeyer, de la Universidad de Flensburg, quien ha estudiado con una perspectiva pedagógica las fronteras entre el sistema educativo y el mercado de trabajo. Nos cuenta los desarrollos más recientes sobre

⁰¹ Tampoco los PGS surgieron de la nada. Aunque por primera vez se establecía algo así con rango de Ley, tenían ya referencias dentro de la escuela -aulas-taller- y fuera de ella -formación ocupacional.

las nociones de «aprendizaje situacional» y «comunidades de aprendizaje centradas en la práctica», sugiriendo su potencial para que los programas de cualificación de jóvenes puedan beneficiarse de un aprendizaje profesional eficaz, superando el estigma que suele acompañarles. Por su parte, Juan José Zacarés y Lucía Llinares presentan la perspectiva de los adolescentes que cursan estos programas, prestando especial atención a dos factores muy influidos por los procesos de socialización: el desarrollo de su identidad así como el significado que van construyendo sobre el trabajo. Ambas variables se han trabajado en el contexto del grupo de investigación de transiciones al mundo laboral de adolescentes en situaciones de riesgo de la Universidad de Valencia, y concluyen con unas interesantes consideraciones para el diseño de este tipo de programas, al igual que el texto precedente.

Al mismo grupo pertenecen Joan Carles Bernad y M^a Molpeceres, quienes exponen la perspectiva de los docentes sobre la educación en los PGS, dando lugar a reflexiones inquietantes sobre cuán alternativos resultan estos programas; al mismo tiempo, apuntan indicios de cambio que parecen afectar al conjunto del sistema educativo. Le siguen Antonio Sánchez, Carmen Buisán y José Luis Boix, del Equip de Recerca Escola Treball (ERET) de la Universidad de Barcelona, quienes aprovechan su trayectoria de estudio sobre la garantía social, la atención a la diversidad y la escuela inclusiva para poner el énfasis en las posibilidades que los programas tienen de satisfacer necesidades educativas básicas, hacer frente a dificultades de aprendizaje y convertirse en una herramienta compensadora efectiva.

El monográfico concluye con tres textos escritos con un gran trasfondo de experiencia, sentido común, interés educativo y reflexión colectiva. En primer lugar, Antonio García, pedagogo con más de dos décadas de experiencia en el trabajo con jóvenes vulnerables y en situación de riesgo en Valencia y Alicante, aborda el papel de la tutoría en los programas de formación para el empleo, considerándola un eje en torno al cual deben pivotar el resto de acciones educativas. Y lo hace realizando propuestas concretas y contrastadas, de modo que el texto no es una mera declaración de intenciones. De manera semejante, Julio Rogero y José Luis Gordo, profesores en centros de garantía social en Madrid y militantes de movimientos de renovación pedagógica, destacan los aciertos que han apreciado en la evolución de los PGS en Madrid, al tiempo que indican los elementos que debieran ser tenidos en cuenta para que los PCPI sirvan mejor a los fines para los que están pensados: dar satisfacción al derecho a la educación básica, así como obtener una titulación que sea a la vez reconocimiento y garantía de su aprendizaje para la vida. Finalizan el monográfico Francisco Cobacho, responsable de la puesta en marcha de los PGS en la Comunidad Valenciana en 1994, y Javier Pons, asesor de

compensatoria en el Centre de Formació, Innovació i Recursos Educatius (CEFIRE) de Valencia. Ambos coinciden en la Fundación Novaterra, que gestiona formación para la integración sociolaboral de personas en situación de exclusión social para las que promueve empresas de inserción social. Con ese bagaje, que se une a su experiencia como maestros, escriben con la misma frescura que quienes los preceden, poniendo sobre la mesa, como aquéllos, cuestiones de fondo que afectarán a la práctica cotidiana de los PCPI.

En las páginas siguientes, me referiré a varias de sus aportaciones en la medida en que vaya haciendo balance de la garantía social y señalando los retos y dilemas con los que se encuentran los PCPI.

La razón de ser de la cualificación profesional inicial: el aumento de las garantías del derecho a la educación

El derecho a la educación, reconocido en el artículo 26 de la Declaración de Derechos Humanos, continúa hoy en día sin ser universal. En las últimas décadas, ha habido progresos importantes; sin duda, el más destacado es el aumento de la escolaridad obligatoria hasta los 16 años. Pese a esta prolongación y a las medidas que la acompañan, sigue habiendo jóvenes en cada generación que no ven satisfecho ese derecho. Esta situación no es nueva ni exclusiva de España (Abdala, 2006; Prats y Raventós, 2005; Subirats, 2004; Eurydice, 1994), como recogen también Jacinto, Eckert, Niemeyer o Merino. Hoy sabemos que pese a los logros alcanzados, quienes fracasan en el sistema educativo corren un riesgo mayor que en el pasado de ver también negado el acceso a otros derechos como trabajo o vivienda, debido en parte a los cambios en las dinámicas del trabajo.

Para reducir esos riesgos se activaron los PGS en 1990 y se emprenden hoy los PCPI, medidas que intentan corregir los efectos dañinos de las políticas educativas cuyo fracaso no se admite. Educación y trabajo, instancias con frecuencia enfrentadas, no tienen más remedio que entenderse cuando se trata de organizar programas formativos con carácter profesionalizador porque supuestamente ésa es la mejor manera de alcanzar los objetivos compensadores que los legitiman.

Los PGS fueron una opción dentro del sistema escolar y ahí radicó una de sus mayores virtudes: reconocer en la Ley que se daría cabida a medidas que rompían el carácter

uniformador del sistema y que incluso cuestionaban su monopolio al permitir que otras instituciones –entidades locales y sin ánimo de lucro– se hicieran responsables de parte de las enseñanzas reguladas por él. Ya antes había algo así aunque «clandestinamente». En 1990, esta situación obtuvo el reconocimiento y la sanción en la disposición de más alto rango legal –después de la Constitución– en materia educativa: era una opción dirigida a quienes abandonaban el sistema escolar sin una cualificación² que los PGS tampoco proporcionaban. A caballo entre la formación ocupacional y la educación compensatoria, desde su aparición han tenido una presencia constante aunque limitada en todas las comunidades autónomas y han constituido para muchos la última oportunidad de satisfacer su derecho a la educación durante la juventud, aunque esa garantía llegara en ocasiones de fuera de la escuela, en colaboración con otras administraciones tradicionalmente ajenas al mundo de la educación.

En 1999, el informe del CIDE (Grañeras, 1999) habla ya de consolidación de los PGS como oferta formativa para los jóvenes que abandonaban la ESO sin titulación, diferenciada de otras medidas también compensadoras y de lucha contra el fracaso y abandono escolar dentro o fuera del sistema. Una oferta³ que, en el curso 2005-06, tenía matriculados a casi 45.000 jóvenes en más de 1.600 centros (MEC, 2006). Algo más de dos tercios se encontraban en centros públicos, confirmando la tendencia desde 1996 de ofertar más programas en centros escolares reduciendo la oferta de entidades locales y sin ánimo de lucro, más abundantes en los dos primeros años de gestión.

En suma, algo más de 300.000 aprendices han cursado PGS desde el curso 1994-95. Esta oferta es claramente insuficiente, dado que el porcentaje de abandono de la ESO sin el título supera el 25% de la matrícula. Así lo corrobora una mirada a los cursos de formación ocupacional: en el año 2004, de algo más de 230.000 alumnos más de un tercio era menor de 25 años, además de los casi 10.000 matriculados en una Escuela Taller o Casa de Oficios.

Los PGS ocuparon un espacio reducido en los márgenes del sistema educativo; en el curso 2005-06, atienden sólo al 0,64% de la población matriculada en el sistema educativo no universitario, un porcentaje que es del 2,37% si el colectivo de referencia es la matrícula en la ESO. Una cifra insuficiente a tenor de las tasas de abandono

²⁾ Se pensaron como un puente más hacia el trabajo, aunque no conduce directamente al trabajo, sino que necesita otros cauces formativos, socializadores, capacitadores, incluso las empresas de inserción social o el empleo con apoyo.

³⁾ En lo sucesivo, usaremos cifras aproximadas ya que algunas CCAA no han remitido los datos actualizados, sea porque no computan la oferta de garantía social desde administraciones como la de trabajo, sea porque hay entidades que gestionan PGS con financiación propia.

escolar prematuro, en constante aumento desde hace años y que se situaba en 2004 en el 30,4% (López y Gil, 2006), mientras que la media europea había descendido al 18% ese mismo año. Pero en menos de una década ha superado ampliamente a la que hoy por hoy es la oferta más limitada dentro del sistema educativo, la educación especial, que no ha experimentado crecimiento alguno en ese tiempo en el que se difundía la noción de escuela inclusiva, como apunta Sánchez.

Los PCPI se suman a los esfuerzos por hacer más atractiva la formación profesional, dado que España tiene una de las tasas más elevadas en Europa de estudiantes universitarios y una de las más bajas en formación profesional. Todo ello sin contar que poco es lo que se ha avanzado en la última década para intentar aumentar la tasa de escolarización desde los 16 años: del 77,6% entre los 16 y los 17 años en 1995 se ha pasado al 81,8% en 2006; del 56,2% al 56,5% entre 18 y 20 años; y del 30% al 32,4% entre 21 y 24 años (MEC, 2005-06).

Ésta es la paradoja que afecta a los PCPI. Intentan educar de nuevo a quienes la escuela no ha conseguido educar. Son varias las caracterizaciones que se han hecho de los jóvenes que acudían a la garantía social y que, previsiblemente, se matricularán en los PCPI (Vélaz de Medrano, 2004 y 2005; Codina, 2001; Martínez y Miguel, 2000; Aparisi, 1998). Los artículos de Cobacho y Pons, de Rogero y Gordo y de Merino, García y Casal, dan cuenta de ellas y destacan la heterogeneidad de situaciones y el reciente fracaso sin motivo aparente que parecen incorporarse al perfil de la educación compensatoria, dando lugar a lo que Eckert denomina «jóvenes insuficientemente formados». Uceda (2006) recurre a tres pilares para explicar esta problemática: la desafiliación definida por Robert Castel y que apunta a las rupturas en los procesos de socialización, la descalificación social de la que da razón Paugam explicando cómo quedan fuera de la esfera productiva franjas importantes de población y la estigmatización definida ya por Goffman tiempo atrás. Bien podríamos considerar que estos tres mecanismos han confluído en cierto modo en los PGS durante la década anterior y que, de alguna manera, constituían rasgos presentes también en los jóvenes que acudían a ellos. La capacidad de los PGS para revertir esos procesos resulta, por lo tanto, limitada. Uceda (2006, p. 220) señala que estos tres mecanismos pueden operar de modo conjunto reforzando así procesos de exclusión económica (incapacidad de asegurar ingresos suficientes, empleo inseguro, dificultad de acceso a los recursos), de privación social (ruptura de lazos sociales, alteración de los comportamientos sociales, deterioro de la salud) y privación política (falta de participación, escasa representación, carencia de poder).

Quizá convendría que los PCPI acertaran a encontrar su espacio de intervención así como a proporcionar a los jóvenes los recursos apropiados al momento o la dimensión

de privación, vulnerabilidad y exclusión que atraviesan, oponiendo los factores de fragilidad, vulnerabilidad y exclusión otros de integración que permitan frenar y corregir las trayectorias de deterioro. Parece que ésta puede ser una respuesta apropiada y capaz de intervenir sobre la socialización e identidad laboral de los jóvenes, como proponen Jacinto, Zacarés y Llinares y Bernad y Molpeceres.

Retos e interrogantes de índole técnica que han de abordar los programas

A continuación enunciaré algunas cuestiones operativas que el desarrollo normativo de los PCPI deberá abordar, ya que de su concreción dependerán el funcionamiento y las posibilidades de lograr las finalidades que se proponen. No son cuestiones de fondo, sino decisiones políticas unas y técnicas, las más, que harán que los PCPI sean como los PGS o la formación ocupacional, o bien algo distinto con posibilidades de incidencia efectiva sobre la población a la que atienden. En definitiva, criterios que cabe considerar en aras de la eficacia y eficiencia de los programas y que es necesario demandar aunque la gestión de esos programas en las dos últimas décadas los haya ignorado (Colectivo de profesionales de los PGS en la Comunidad de Madrid, 2004; Gallart, 2000; Marhuenda y Navas, 2004).

- La cuestión más urgente es conectar los PCPI con la formación profesional. De 165 cualificaciones ya publicadas en el BOE y que forman parte del Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional (SNCFP), en el momento de escribir estas páginas sólo hay 14 de nivel 1, las únicas que se pueden impartir en PCPI para evitar solapamientos con la formación profesional de Grado Medio. Además, estas cualificaciones están concentradas en sólo ocho de las 26 familias profesionales existentes, alguna de ellas con escasa presencia en el sistema productivo. Esto puede hacer inviable la impartición de PCPI en el corto plazo al carecer de la referencia fundamental para su enseñanza. Se necesita una *oferta suficiente y suficientemente diversificada de cualificaciones profesionales* que hoy por hoy no está garantizada aunque se supone el mayor logro de los nuevos programas: dar acceso a una acreditación profesional de la que los PGS carecían.

- La segunda cuestión que deberá resolverse con la mayor prontitud es la de las *posibilidades de obtener el título de Graduado en ESO*. Habrá que especificar con claridad y flexibilidad cómo será la evaluación de los aprendizajes que la Ley ha relegado a materias optativas de los PCPI. De cómo se articulen estas posibilidades dependerá, en gran medida, su potencial de retención y reescolarización. Aunque el acceso al Graduado se había reclamado desde los comienzos de los PGS, la solución de la LOE no parece considerarlo un objetivo prioritario si no se ponen los medios adecuados.
- La evaluación contribuye a la selección escolar y la exclusión educativa, y la evaluación que se haga en los PCPI, siendo rigurosa y fundamentada- y puesto que conduce a una cualificación profesional y al Graduado en ESO-, debe ser distinta a la habitual en educación secundaria: hay que facilitar la *práctica de una evaluación formativa de los aprendizajes basada en la corrección* más que en la sanción. De lo contrario, la posibilidad de obtener certificación de los aprendizajes, uno de los grandes aciertos de los PCPI, provocará un aumento del abandono. La evaluación es la clave para ajustar mejor la respuesta del programa a cada grupo de jóvenes pero, además, es imprescindible para establecer fases dentro del programa, como proponen Rogero y Gordo y Cobacho y Pons. Habrá que identificar y difundir prácticas de evaluación de los PGS resistentes a la presión de la sanción.
- Hay que *organizar la participación de entidades locales y sin ánimo de lucro* en los PCPI. Es bueno que puedan impartirse fuera de los centros escolares pero hay que despejar algunas dudas: ¿examinarán de dichas materias los profesores del programa? ¿contarán para ello con alguna acreditación o habilitación, tanto las entidades como los formadores? ¿habrá que matricularse en un IES, incluso si el PCPI es fuera del mismo? ¿las entidades tendrán que adscribirse a los IES? Conviene cuidar la formación y consolidación de equipos docentes; en lugar de comenzar de nuevo cada programa y evitar las condiciones precarias fuera del sistema educativo para no malgastar las inversiones realizadas. Es imprescindible asegurar la estabilidad de la oferta, que los plazos de preinscripción y matrícula en PCPI coincidan con los del resto del sistema, y hay varias posibilidades: la renovación anual, la concesión con carácter plurianual o la firma de conciertos son algunas de ellas. Hay que fijar, consolidar y publicar los criterios de concesión de financiación. Hay que establecer un calendario de convocatorias, resoluciones e instrucciones al servicio de la práctica pedagógica. El centro se ha mostrado como un espacio social relevante y referente positivo para los jóvenes,

como apuntan Zacarés y Llinares y Claudia Jacinto. Y los centros de garantía social ajenos al sistema educativo se han mostrado eficaces para recibir a bastantes jóvenes, como explican Merino, García y Casal.

- *La orientación es posible sólo si la oferta educativa es estable*, planificada con antelación, conocida con anterioridad y diferenciada, lo que exige pensar en el medio o largo plazo. La gestión de los PGS se hizo siempre año a año, provocando una orientación ineficaz y sin sentido. En el corto plazo, la orientación es inútil. Debemos acabar con la incertidumbre sobre la continuidad de los programas que sufrió la garantía social.

La orientación está cambiando de significado: no se trata ya de encontrar una acción formativa adecuada para una persona, sino de ayudarle a construir su propio itinerario, a trazar el camino que debe recorrer, a reconocer sus expectativas y reconstruirlas⁴. Y eso exige tiempo, sin duda, como pide Antonio García.

- *La planificación y revisión de itinerarios* permitirá a los jóvenes salir de los circuitos cerrados de los que habla Jacinto, y a los educadores pensar en los programas y dispositivos para la transición más allá de cada recurso particular, como enfatizan Merino, García y Casal.

Además, facilitará que las fases puedan trascender el fin del programa, cobrando sentido dentro de un proyecto más amplio de trabajo con los jóvenes, como proponen Cobacho y Pons. Los itinerarios personales ayudarán a pensar qué hacer al acabar, ver las posibilidades de incorporación al trabajo y valorar cuán formativos resultan los programas, como se pregunta Claudia Jacinto.

Esto permitirá dar a los programas continuidad en el sistema educativo, evitando que se conviertan en vías muertas como han sido los PGS y la formación ocupacional. En especial, facilitar el acceso a la formación profesional de grado medio, asegurando que se dispone de los saberes necesarios para poderla cursar con éxito, como recomiendan Teese (2006) o el Programa Nacional de Reformas de España (Ministerio de la Presidencia, 2005). Las acciones aisladas entorpecen las transiciones de los jóvenes, tanto más cuanto más vulnerable sea la posición de esos jóvenes.

- En definitiva, habilitar mecanismos para salir de los programas y continuar los procesos formativos⁵, *considerar los criterios de acceso y selección a los programas*

⁴ Una tarea nada sencilla, ya que una escolarización inútil en una sociedad compleja ha llevado a no pocos jóvenes a no tener aspiraciones y horizontes más allá del futuro inmediato.

⁵ Es evidente que un curso difícilmente puede resolver problemas generados a lo largo de al menos diez años de escolaridad obligatoria.

así como las fórmulas de inicio de los mismos. La distinción de Merino, García y Casal entre población potencial, real y efectiva es de gran utilidad para diseñar la planificación de la oferta, el mapa de los programas así como de los otros recursos articulados con ellos, tanto a la entrada a la salida de los mismos.

- Esto exige pensar, como sugiere Jacinto, en la *conformación de políticas -duras-*, no de programas -pasajeros-; exige que los responsables de decisiones políticas y técnicas barajen tanto como los formadores y orientadores el medio y largo plazo. Exige que desborden las tradicionales barreras administrativas entre educación, trabajo y servicios sociales para que estas políticas puedan ser efectivamente integrales. Sólo así es posible la planificación educativa. Ciertamente es difícil de resolver en una época en la que se está imponiendo la lógica conexionista, la racionalidad del proyecto, como ponen de manifiesto Bernad y Molpeceres. Una lógica cada vez más extendida y que resulta altamente funcional. Frente a ella, sólo la planificación reúne las condiciones necesarias para la coordinación real de programas de formación ocupacional, la ordenación de los recursos y su racionalización. Sólo una política con una dirección y sentido bien definidos podrá regular lo que se está convirtiendo en un mercado de las formaciones profesionales, más sujeto a la lógica conexionista que a la ley de la oferta y la demanda en la que supuestamente se ampara.
- Procurar una *inspección -o supervisión- educativa más importantes que la administrativa y financiera* que han reinado en la década anterior. Fue éste uno de los motivos que dificultó la experimentación educativa en los PGS, especialmente desde espacios extraescolares que bien podrían haber aportado claves y prácticas de renovación pedagógica de las que, a buen seguro, la educación secundaria obligatoria también podría haberse beneficiado. Una supervisión educativa es la mejor garantía para confiar en la autonomía del profesorado, así como de asegurar la flexibilidad en los programas. Ambas parecen condiciones innegables de un desempeño profesional que, como ponen de manifiesto Bernad y Molpeceres, ya no es solo docente, sino combinado con trabajo social, como recoge Darling-Hammond (2006). Por eso cobra especial relevancia la configuración de los equipos de trabajo que reclaman García y Cobacho y Pons.
- Es conveniente *poner recursos educativos múltiples y variados* a disposición de los formadores de programas y centros de distinto tipo para concentrar la atención en los procesos educativos. Los más evidentes son los materiales curriculares apropiados a los perfiles juveniles y profesionales, para los cuales

no hay apenas oferta específica. No parece que la industria editorial haya mostrado demasiado interés en este segmento formativo. Esto es probablemente una ventaja más que un inconveniente, ya que invita a desarrollar, con el apoyo de las administraciones, recursos apropiados, específicos, ajustados a las necesidades de la práctica y elaborados por quienes la desarrollan. No parece complicada la gestión de un centro de recursos y documentación estatal al servicio de los programas de cualificación profesional inicial y de cualesquiera otras formaciones profesionalizadoras dirigidas a jóvenes -y adultos- que carecen de cualificaciones educativas o profesionales.

- Parece más difícil proponer un *calendario y horario laborales*, como intentaron algunos PGS. Resulta complejo en la medida en que forman parte del sistema educativo, pero quizá pueda plantearse en la medida en que tampoco atienden ya a menores sino a jóvenes y jóvenes adultos, y considerando a su vez que la formación ocupacional se rige por calendarios y horarios diferentes.
- Quizá no resulte atípico si se mantiene la posibilidad de realizar *períodos de formación en centros de trabajo* regidos por horarios diferentes. Unas prácticas que facilitan la posibilidad de establecer *conexiones entre práctica y teoría* más significativas que las de formación reglada, como expone Eckert, mediante la alternancia de ambas y el regreso a los centros antes de finalizar el programa. Prácticas que propician el desarrollo de competencias ocupacionales específicas y la socialización y formación de la identidad adulta al proporcionar una base de experiencias para las transiciones al mundo adulto, como explican Zacarés y Llinares. De hecho, las prácticas desfavorecen el aprendizaje situacional al capitalizar la experiencia laboral, como señala Niemeyer. Las prácticas permiten abordar el contenido del trabajo y la valoración subjetiva del mismo (Marhuenda, Cros y Giménez, 2001), como apuntan Zacarés y Llinares y Jacinto.
- Finalmente, también constituye un reto la *exigencia de evaluación de las distintas medidas de fomento del empleo, de formación e inserción*. Es necesario para diseñar políticas y, en la medida en que no se producen, dispersan aún más los esfuerzos de formadores, orientadores y de los propios jóvenes para conseguir trazar itinerarios y rumbos fijos. Debe exigirse una rendición de cuentas a los cuerpos técnicos que diseñan y coordinan los programas, para así poder despejar la duda que con frecuencia asalta a los formadores de si no sería mejor dejar de invertir en estas medidas y utilizar los recursos en otros fines. No es que los programas no sean eficaces, es que es muy poco lo que sabemos sobre la eficacia de los programas, sin el respaldo de la investigación científica con

que cuentan Jacinto o Eckert en sus países. A esto apunta Sassier (2004, pp. 106-107), al referirse a los nuevos lazos entre lo social y lo político:

La multiplicidad de dispositivos, la complejidad de derechos, la multiplicación de exigencias administrativas, la obligación de obtener resultados, las evaluaciones cuantitativas repetidas, las consignas de todo orden son a la vez riquezas y frenos, y generan múltiples compartimentaciones. No cabe duda de que estos dispositivos constituyen herramientas indispensables, auténticos medios para responder a las dificultades inmediatas. Forman todo un panel de acciones y de actos pedagógicos, pero la exclusión no coincide con la pobreza, de modo que esas respuestas parciales parecen a menudo risibles.

En este sentido, también cabe esperar una contribución de la investigación educativa en torno a estos programas que permita una aproximación a los mismos más allá de determinar las trayectorias de fracaso y éxito. Quizá el Instituto de Evaluación debiera recoger este testigo, o quizá debiera ser el propio Instituto Nacional de las Cualificaciones (INCUAL), o ambos complementariamente. Hay que dar paso a la I+D en este ámbito de la formación profesional y la orientación para la inserción de los jóvenes de baja cualificación.

Dilemas: el trasfondo de la cualificación profesional inicial

Presentaré ahora algunos temas de gran complejidad y difícil respuesta, al menos en el corto y medio plazo. Son interrogantes que rodean la existencia misma de este tipo de programas, que muchos de los que trabajan en ellos se formulan y que, en realidad, afectan no sólo a esta parcela de la formación profesional sino a la tarea educativa en su conjunto hoy en día, tanto a la escuela como al socorrido, tópico y cansino, pero poco convincente aprendizaje a lo largo de la vida.

- *La ubicación de los programas de formación para el empleo dentro o fuera de los centros escolares.* Esta cuestión incluye, pero va más allá, al asunto de la externalización al que se refieren Merino, García y Casal. En la garantía social pudimos apreciar la evolución desde los primeros años de relativo equilibrio entre entidades

ajenas al sistema educativo y centros escolares, hacia un evidente aumento de estos últimos quizá debido al empeño de las administraciones educativas por llevarlos dentro del sistema educativo, beneficioso en la medida en que ha ido acompañado del aumento de programas así como del número de estudiantes matriculados.

Tal vez este giro de las administraciones sea debido a que vieron en los PGS una pérdida del monopolio del sistema educativo. A ello se refieren Bernad y Molpeceres, que señalan estos programas como atalaya desde la que poder apreciar un cambio, tal vez de época, en el propio sistema escolar, en el que la cuestión ya no sea enseñanza pública o privada, sino si la propia enseñanza, entendida como el derecho a la educación básica, tenga que suceder necesariamente dentro de la escuela. Teese (2006), sugiere reforzar los aprendizajes básicos que proporciona la escuela, hacerlos reconocibles por ella y buscarles otro formato menos escolar que ya ha sido rechazado por tantos estudiantes.

Es probablemente el cambio de perspectiva mencionado por Niemeyer, en terrenos resbaladizos en los debates y tradiciones pedagógicas. Y quizá, como indica Eckert, sea necesario transformar la escuela para que resulte útil a los jóvenes. Quizá la expansión de la escolaridad encierre en sí misma la transformación de la escuela para hacer de ella algo diferente a lo que conocemos hoy en día. No se trata de la desaparición del sistema escolar, sino de la aparición de otras instituciones que, junto a aquél, se hagan cargo también de la cobertura del derecho a la educación básica. Y ésta sí es la cuestión que plantean Merino, García y Casal en torno a las relaciones entre comprensividad, masificación, expansión educativa y retención escolar.

Ese parece ser el sentido con que el Programa Nacional de Reformas (PNR) explica las «medidas relativas a la formación continua», entre las que encontramos algunas que bien pueden afectar a los PCPI. Por una parte, la fusión de la formación ocupacional y la continua en un único «Subsistema de Formación Profesional para el Empleo» puede llevarnos a pensar que los PCPI puedan ubicarse ahí, al menos así cabría esperar de aquéllos que «hereden» la gestión que las administraciones autonómicas de empleo hacían de algunas modalidades de PGS. Con esta medida, los PCPI quedarían fuera del sistema educativo, al menos formalmente, y ésta es una cuestión a considerar.

Al igual que existe la posibilidad de los «contratos programa (...)» que doten a la oferta formativa de estabilidad y permanencia en el tiempo» (Ministerio de la Presidencia, 2005, p. 85), dos características reclamadas insistentemente y

que serían legitimados al hacerse cargo de la educación básica desde fuera del sistema educativo.

Y, en fin, la tan esperada creación de «Centros de Referencia Nacional» para los distintos sectores productivos. Bueno sería que en las familias con cualificaciones profesionales de nivel 1, esos centros puedan ofertar también PCPI sin duda estimularían el interés por ampliar estudios y elevar los niveles formativos. Bien al contrario, si los centros de referencia se distinguen por el nivel de las cualificaciones en lugar de por el nivel de la formación, ignorando las cualificaciones de nivel inferior, su efecto será la estigmatización de los PCPI.

- En ese sentido, puede que este tipo de programas profesionalizadores no reglados sean una punta de lanza en el sistema educativo al tiempo que una referencia para la Formación Ocupacional, lastrada desde comienzos de los noventa por el acortamiento de su duración, por trámites administrativos cada vez más complejos -cierto que con ánimo de evitar el fraude- y con mecanismos más rígidos, a los que el uso de las nuevas tecnologías para la gestión está dañando porque tiene más ánimo de control tecnoburocrático que de promoción de los fines propuestos. Los PCPI están en la encrucijada entre el sistema educativo, el sistema de formación ocupacional y el mercado de trabajo, en el contexto del aprendizaje a lo largo de toda la vida.

Así apunta el PNR, en particular en su tercer eje: «aumento y mejora del capital humano». Por supuesto, sus objetivos se enmarcan dentro de la Estrategia de Lisboa, y en lo que resulta de interés para los PCPI podemos estimarlos en las siguientes cifras: del 30,4% de abandono escolar prematuro en la educación secundaria superior hay que pasar al 20% en 2008 y al 15% en 2010. Por su parte, hay que conseguir elevar la tasa de graduados en educación secundaria superior (20 a 24 años) del 62,5% actual al 74% en 2008 y al 80% en 2010⁶.

Los PCPI tienen ahí un pequeño papel que desempeñar, ya que avanzar tanto en tan poco tiempo supone que, o bien cambia mucho la enseñanza en bachillerato y formación profesional reglada, o bien se rebajan los niveles de exigencia, o bien se alcanzan esos objetivos mediante una mayor oferta de PCPI que atienda correctamente a los estudiantes que abandonen bachillerato y ciclos formativos de grado medio para proporcionarles al menos una titulación profesional de nivel 1. Parece que la segunda opción no se considera, y son obvias las dificultades que encierra la primera.

⁶ También aquí el objetivo de «Lisboa» es más ambicioso que el español: 85%.

Consciente de ello, el PNR incluye a los PCPI entre las medidas de atención a la diversidad, «para mejorar la Educación Secundaria Obligatoria»⁷, cumpliendo el papel señalado por Jacinto de ofrecer formación profesional como contraprestación a los programas de apoyo social. Esposemos preguntarnos por qué los PCPI no se consideran dentro del conjunto de «medidas para mejorar la formación profesional», siendo que estarán en condiciones de otorgar certificaciones de nivel 1 del SNCFP. Las «medidas relativas al acceso universal y permanente», se orientan a la educación secundaria postobligatoria «o equivalente» y, como acabamos de ver, los PCPI son anteriores a ésta. Quizá de aquí deriven los hallazgos presentados por Bernad y Molpeceres, mostrando la coexistencia de discursos docentes, muchos de ellos mixtos o ambiguos, compatibilizando versiones domésticas, industriales, cívicas e incluso conexionistas. Conviene considerar el riesgo que supone la expansión de esa forma de entender la educación como mediación en la medida en que, al instrumentalizarla, debilite su condición de derecho.

- *Los PCPI no pueden ser la primera ocasión en que los jóvenes se acerquen al mundo del trabajo dentro del sistema educativo; también en la educación obligatoria debe enseñarse, junto con el del aprendizaje del consumo y la economía, imprescindibles hoy en día para la participación y la ciudadanía. El trabajo continúa siendo un eje vertebrador y constitutivo de la identidad y la evolución hacia la madurez, si bien diferente a como lo fue durante los dos siglos de expansión industrial. Cabe pues repensar qué papel debe desempeñar el área de formación y orientación laboral en estos programas y en el conjunto del currículum escolar durante toda la secundaria, ya que los cambios experimentados en el mundo del trabajo tienen repercusiones fundamentales sobre el conjunto de nuestras vidas. Como señalan Zacarés y Llinares, conviene vincular la formación y orientación laboral al desarrollo de una identidad laboral y el contraste de los significados del trabajo, un área poco desarrollada y sólo de manera muy tentativa y limitada (Marhuenda, Navas y Roda, 2004).*

Para abordar aquí la enseñanza de la ciudadanía hay que confrontar la noción de empleabilidad, propia de una lógica conexionista y que parece ignorar, como

⁷ Y no entre las enunciadas para la postobligatoria. Habrá que ver si lo que se proclama en el PNR es compartido también por el propio Ministerio de Educación. Una ambigüedad que sufrieron los PGS visible también en la «propuesta para el debate» lanzada por el MEC (2004), en la que los PCPI se presentaban dentro del apartado correspondiente a la formación profesional, dentro del capítulo titulado «competencias y saberes para la sociedad del siglo XXI», y no en el capítulo titulado «la sociedad del conocimiento no admite exclusiones», en el que se aborda la educación secundaria obligatoria.

recuerda Eckert, que el fracaso depende de las relaciones entre sistema educativo y mercado de trabajo y no de variables individuales.

- *Los PCPI son una respuesta parcial a un problema complejo.* Pueden ser un punto de inflexión en una trayectoria generalmente gestada a lo largo de años de escolaridad e influida no sólo por ésta. Son imprescindibles, ya no puede no haber algo así, pero son insuficientes. Aprendamos las lecciones de la garantía social. No pueden ser itinerarios encubiertos⁸. Hay personas a las que dar respuesta. Y programas de este tipo son experiencias significativas positivas, como demuestran Zacarés y Llinares, Cobacho y Pons, Jacinto, Niemeyer, Rogero y Gordo, Sánchez, Buisan y Boix, García y tantos otros. Y es que, como señala Sassier (2004, pp.94-95):

Los que saldrán de aprietos serán también aquellos que, de una u otra manera (personas en dificultades o trabajadores sociales), tengan un proyecto y la facultad de proyectarse. O sea, de decir yo. Para estos ha sido posible imaginar, ha sido posible inventar la forma de que otros se hagan cargo de su problema a fin de no encerrarse en la soledad de sus dificultades. Son aquellos que no se quedan solos a la hora de comprender los itinerarios de la dificultad, y que son capaces de proyectar, de rechazar sobre otros (utilizamos a sabiendas la palabra «rechazar») esa suerte de incompreensión general, para que alguien la tome a su cargo cuando ya nadie quiere hacerlo, cuando nuestra sociedad ya no lo hace espontáneamente, cuando las instituciones mismas ya no lo hacen naturalmente.

Zacarés y Llinares afirman que la identidad social positiva se ha convertido en un nuevo terreno de discriminación. Y ahí cobra sentido la dimensión comunitaria, participativa e identitaria a la que se refiere Niemeyer; así como el modelo convivencial que exponen Rogero y Gordo, o la humanización de la educación con ritmos distintos a los escolares, como espacio para la ciudadanía, que detalla García. También Roche (2004) ha abordado las relaciones entre protección social, estatuto de inserción, institucionalización de los actores y dispositivos de la inserción, lamentablemente para denunciar el estancamiento de la eficacia en la inserción. Lassnig (2004) afirma que las competencias

⁸ El problema no es tanto si se trata o no de itinerarios, sino si son o no encubiertos, si seleccionan y estigmatizan a los jóvenes o dan satisfacción a sus necesidades.

sociales son competencias clave, el capital social va hoy en día asociado al capital humano, por lo que hay que luchar contra la socialización del individualismo que con frecuencia promueve el sistema productivo e incluso el educativo. Reclamamos que las escuelas sean centros sociales nucleares en los que los jóvenes aprendan a ser competentes, más allá de tener más o menos competencias acreditables profesionalmente. Se debe evitar, eso sí, que la escuela, la formación profesional y los programas de formación para la inserción sociolaboral de jóvenes estén al servicio de la mercantilización de la gestión de lo social, como denuncia Heikkinen (2004).

En definitiva, todos los textos del monográfico evidencian el deseo de que los PCPI ocupen el espacio de innovación educativa que fueron muchas de las experiencias de garantía social; de esas prácticas pedagógicas que ayudan a renovar la escuela, que funcionan hacia dentro pero que sirven también para mejorar el resto del sistema escolar y de formación profesional, para que resulten más educativos y más justos.

Referencias bibliográficas

- ABDALA, E. (2006): «Nuevas soluciones para un viejo problema: modelos de capacitación para el empleo de jóvenes. Aprendizajes de América Latina», en E. ABDALA (2006): *La inclusión laboral de los jóvenes: entre la desesperanza y la construcción colectiva*. Montevideo, Cinterfor/OIT.
- APARISI, J. et al. (1998): *El desarrollo psicosocial en el contexto educativo de los Programas de Garantía Social*. Valencia, Universitat de València.
- CODINA, M.T. (coord.) (2001): *El adolescente marginal: Escuela y trabajo*. Barcelona, Rosa Sensat.
- COLECTIVO DE PROFESIONALES DE LOS PGS EN LA COMUNIDAD DE MADRID (2004): «Propuestas para el desarrollo de la garantía social en el marco de una nueva ley de educación. Aportación institucional al debate», en http://debateeducativo.mec.es/documentos/ponencia_debate.pdf (Consulta: 03-07-2006).
- DARLING-HAMMOND, L. (2006): *Powerful teacher education: Lessons from exemplary programs*. San Francisco, Jossey-Bass.
- EURYDICE (1994): *La lucha contra el fracaso escolar: un desafío para la construcción europea*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- GALLART, M.A. (coord.) (2000): *Formación, pobreza y exclusión: los programas para jóvenes*. Montevideo, Cinterfor/OIT.

- GRAÑERAS, M. et al. (1999): *Las desigualdades en la educación en España, II*. Madrid, MEC-CIDE.
- HEIKKINEN, A. (2004): «The erosion of the social and the promotion of social competences in Vocational Education and Training», en A. LINDGREN; A. HEIKKINEN (eds.) (2004): *Social competences in vocational and continuing education*. Bern, Peter Lang, pp. 227-254.
- KÄRSZ, S. (coord.) (2004): *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*. Barcelona, Gedisa.
- LASSNIG, L. (2004): «Strengthening social competences in VET- a new relationship between social capital and human capital?», en A. LINDGREN; A. HEIKKINEN (eds.) (2004): *Social competences in vocational and continuing education*. Bern, Peter Lang, pp. 41-82.
- LINDGREN, A.; HEIKKINEN, A. (eds.) (2004): *Social competences in vocational and continuing education*. Bern, Peter Lang.
- LOPEZ, A. et al. (coords.) (2006): *¿Existen los jóvenes desfavorecidos?* Valencia, Consorci Pactem Nord.
- MARHUENDA, E.; NAVAS, A. (2004): *Replantear la garantía social: Ventajas y problemas tras diez años de experiencias*. Valencia, Universitat de València.
- MARHUENDA, E.; CROS, M.J.; GIMÉNEZ, E. (2001): *Aprender de las prácticas: Didáctica de la Formación en Centros de Trabajo*. Valencia, Universitat de València.
- MARHUENDA, E.; NAVAS, A.; RODA, F. (2003): *Explorando las identidades profesionales*. Valencia, Universitat de València.
- MARTÍNEZ, I.; MARHUENDA, F. (comps.) (1998): *La experiencia educativa de los Programas de Garantía Social*. Valencia, Universitat de València.
- MARTÍNEZ, X.; MIQUEL, F. (2000): *New needs of change in youth guarantee and vocational training for unqualified young people*. Final product 1. España. Leonardo da Vinci Project INVOC-TRAIN, en http://www.conc.es/ensenyament/leonardo/informes%20nacionales_1.html (Consulta: 13-06-2006).
- MEC (2004): «Competencias y saberes para la sociedad del siglo XXI», en MEC (2004): *Una educación de calidad para todos y entre todos. Propuesta para el debate*. Madrid, MEC. <http://debateeducativo.mec.es/> (Consulta: 03-07-2006).
- MEC (2006): *Las cifras de la educación en España. Edición 2006*. En <http://www.mec.es/mecd/jsp/plantilla.jsp?id=3141&area=estadisticas> (Consulta: 11-07-2006).
- MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA (2005): *Convergencia y empleo: Programa Nacional de Reformas de España*. Madrid, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado. <http://www.la-moncloa.es/PROGRAMAS/PNR/default.htm> (Consulta: 03-07-2006).

- PRATS, J.; RAVENTÓS, F. (dirs.) (2005): *Los sistemas educativos europeos: ¿Crisis o transformación?* Barcelona, Fundación «La Caixa», en http://www.pdf.obrasocial.comunicacions.com/es/esp/es16_esp.pdf (Consulta: 08-05-2006).
- ROCHE, R. (2006): «De la exclusión a la inserción: problemáticas y perspectivas», en S. KÄRSZ (coord.) (2004): *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*. Barcelona, Gedisa, pp. 111-132.
- SASSIER, M. (2004): «La exclusión no existe, yo la encontré», en S. KÄRSZ (coord.) (2004): *La exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices*. Barcelona, Gedisa, pp. 87-110.
- SUBIRATS, J. (dir.) (2004): *Pobreza y exclusión social: Un análisis de la realidad española y europea*. Barcelona, Fundación «La Caixa».
- TEESE, R., et al. (2006): *Equity in education thematic review: Spain, country note*. OCDE, http://www.oecd.org/document/3/0,2340,en_2649_201185_36296195_1_1_1_1,00.html (Consulta: 05-07-2006).
- TEMPS D'EDUCACIÓ: *24, 2º semestre 2000*. Barcelona, Universitat de Barcelona.
- UCEDA, X. (2006): «Precariedad social y familiar: Políticas integradas desde el nivel territorial», en A. LÓPEZ et al. (coords.) (2006): *¿Existen los jóvenes desfavorecidos?* Valencia, Consorci Pactem Nord, pp. 209-271.
- VÉLAZ DE MEDRANO, C. (2004): «Medidas para prevenir el rechazo escolar y evitar la exclusión social», ponencia presentada en el Seminario sobre Atención a la Diversidad en la Enseñanza Secundaria, celebrado en Zaragoza el 29 de octubre de 2004. http://debateeducativo.mec.es/documentos/ponencia_debate.pdf (Consulta: 03-07-2006).
- (2005): «Cómo prevenir el rechazo escolar y la exclusión social», en *Cuadernos de Pedagogía*, 348, julio-agosto 2005, pp. 58-61.
- VONKEN, M. (2004): «Being competent or having competences», en A. LINDGREN; A. HEIKKINEN (eds.) (2004): *Social competences in vocational and continuing education*. Bern, Peter Lang, pp. 83-101.