

# Gobernanza de la formación profesional para el empleo en la comunidad de Madrid

Carmen Marina López Pino<sup>1\*</sup> 

## Resumen

La investigación aborda la gobernanza de la formación profesional para el empleo (FPE) en la Comunidad Autónoma de Madrid (CAM), durante el gobierno del Partido Popular, de 2008 a 2019, período de crisis y recuperación económica. Desde una perspectiva sociológica, se apoya en el marco analítico de la gobernanza de Marc Hufty (2010) y en el concepto de valor público de Robert F. I. Smith. Presenta dos momentos expositivos, uno estructural orientado a comprender los procesos, los problemas, los puntos nodales y las normas de la gobernanza de la formación profesional. Otro, encaminado a interpretar los *habitus*, prácticas e *illusio* de desempleados de larga duración frente a la FPE, retomando para ello conceptos de Bourdieu. La metodología empleada es de orden cualitativo, para lo cual se realizaron entrevistas en profundidad y grupos de discusión con diversos actores, tanto relevantes como secundarios (“sin” influencia). La investigación devela problemas de gobernanza, de construcción de valor público en torno a la FPE. Además, reflexiona sobre las implicaciones metodológicas y teóricas de incluir a actores secundarios en la gestión y el análisis de la gobernanza.

**Palabras claves:** formación para el empleo, valor público, desempleados, género, jóvenes.

---

<sup>1</sup>Universidad del Rosario, Grupo de investigación Ética Aplicada, Trabajo y Responsabilidad Social, Bogotá, Colombia.

\*Correspondencia: [carmen982000@yahoo.com](mailto:carmen982000@yahoo.com)

## ***Governance of vocational training for employment in Madrid autonomous community***

### *Abstract*

The research addresses the governance of vocational training for employment (FPE) in the Autonomous Community of Madrid (CAM), during the Popular Party government, from 2008 to 2019, a period of crisis and economic recovery. From a sociological perspective, it draws on Marc Hufty's Governance Analytical Framework and on Robert F. I. Smith's concept of public value. It presents two expository moments, a structural one aimed at understanding the processes, problems, nodal points and norms of the governance of vocational training. Another, aimed at interpreting the habitus, practices and *illusio* of long-term unemployed people in relation to the FPE, drawing on Bourdieu's concepts. It applied qualitative methodology, carrying out in-depth interviews and discussion groups involving various actors, both relevant and secondary ("without" influence). The research reveals problems of both governance and construction of public value around the FPE. Furthermore, it reflects on the methodological and theoretical implications of including secondary actors in governance management and analysis.

**Keywords:** training for employment, public value, unemployed, gender, young people.

## 1. Introducción

Desde el marco de una política activa de empleo, la Unión Europea plantea la necesidad de la *formación a lo largo de la vida*. El aprendizaje permanente, que consiste en la adquisición continuada de conocimiento y cualificaciones, se concibe como estrategia tanto para trabajadores ocupados como en situación de desempleo. La formación es asumida como medio para la incorporación al mercado de trabajo y como facilitadora de la movilidad dentro del mismo.

La crisis económica de 2008 deja una tasa de paro de dos dígitos en España, la cual se sitúa en 26% en 2013 y 14,2% en 2019. Además, evidencia la polarización de la población española en términos de formación: mientras que el 32% cuenta con una formación universitaria, el 44% no termina la ESO<sup>1</sup> (Gomendio, 2015, p. 2). Este amplio contingente con baja cualificación se encuentra en una situación de desventaja frente a colectivos con mayor formación, en la medida en que, según la OCDE (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2017), la educación secundaria superior es la credencial mínima para incorporarse al mercado de trabajo (Llopis; Tejerina, 2016). Esta situación ha posicionado cada vez más a la Formación Profesional para el empleo (FPE) como mecanismo para contrarrestar procesos de exclusión económica, privación social y privación política (Marhuenda, 2006, p. 21).

A pesar de los avances en este campo, España continúa teniendo una baja tasa de FP<sup>2</sup> respecto a países europeos. Si bien hay un proceso de institucionalización de la FP cuya estructura avanza hacia una mayor integración entre la formación reglada y la no reglada, una de las dificultades para su reconocimiento y legitimación es su gobernanza. En este sentido, el objeto del artículo es interpretar la gobernanza de la Formación Profesional para el Empleo

---

<sup>1</sup> ESO: junto con la educación primaria constituye la formación básica, es gratuita y cubre las edades entre 12 y 16 años.

<sup>2</sup> La formación reglada (regulada por el Ministerio de Educación); el estudio se centra en la formación no reglada.

(FPE), adelantada por el Partido Popular (PP), quien desde 1995 gobierna en la Comunidad de Madrid de manera continua.

Si bien, hay varios estudios sobre la formación profesional en España (Acosta, 2018, Planas, 2012, Pin et al., 2017, Vallejo et al., 2017), son menos los centrados en su gobernanza (Sanz de Miguel, 2017). Por ello la novedad de este trabajo radica, primero, en indagar por la gobernanza de la FPE en período de crisis y recuperación económica. Segundo, se asume una perspectiva de actores, la cual permite interpretar, por un lado, el papel de las instituciones para formular y gestionar la FPE; y, por otro, explorar el imaginario social sobre la FPE de actores secundarios (desempleados de larga duración -DLD): jóvenes sin y con ESO y mayores de 45 años, cuyos discursos (aunque invisibilizados) ayudan a una mayor comprensión de la gobernanza.

El artículo está integrado por las siguientes partes: primero, marco analítico; segundo, metodología; tercero, presentación de resultados; y, por último, discusión y conclusiones.

## 2. Marco analítico

El concepto de gobernanza ha ganado centralidad en los estudios contemporáneos de las ciencias sociales, tal como lo señala la Katsamunskia (2016), quien plantea que la discusión se centra en la capacidad del gobierno para hacer e implementar la política, o, en resumen, para dirigir la sociedad. La noción tradicional de gobernanza se basa en una visión jerárquica y de control sobre lo social por parte de los gobiernos nacionales, mientras que la nueva gobernanza tiene más que ver con las interacciones del centro con la sociedad, con las redes que emergen, las cuales pueden organizarse y bloquear cualquier implementación. Pierre y Peters (2000) plantean que dicho concepto es resbaladizo – en él confluyen muchos fenómenos como redes de políticas públicas, gestión pública, coordinación de sectores, alianzas público-privadas, gobierno corporativo y *good governance*.

La *good governance theory* orienta actualmente las políticas del Banco Mundial y se apoya en índices como: participación, estado de derecho, transparencia, sensibilidad, consenso, eficacia y eficiencia, responsabilidad, visión estratégica y rendición de cuentas (Ekundayo, 2017). La visión de la “nueva gestión pública” tiende a minimizar el rol del Estado, posicionando el ámbito de lo privado como el espacio de eficiencia y rendimiento (Spicer, 2007). Las redes de políticas públicas plantean que estas facilitan la coordinación de los intereses y recursos de los sectores público y privado, a la par que mejoran la implementación de políticas (Abramovay et al., 2010, Schabbach, 2022). En esta última línea emerge la *gobernanza comunitaria* sustentada en el consenso comunitario y la participación positiva de sus miembros en asuntos colectivos. Parte de considerar que el gobierno estatal o local es demasiado grande y burocrático para hacer frente a estos problemas y que es necesario recuperar espacios captados por el Estado (Pierre; Peters, 2000). En síntesis, el concepto de gobernanza pone en disputa el papel del Estado, el mercado, la sociedad y la comunidad en la gestión de los asuntos públicos.

El objetivo fundamental de la Formación Profesional para el Empleo (FPE) es la inserción y la mejora laboral de los y las trabajadores/as empleados/as y desempleados/as. El modelo de gobernanza de dicha formación determina en buena medida la eficacia de dicha política. De ahí el interés en indagar sobre el tipo de gobernanza adelantada por el Partido Popular (PP) durante el período de 2008 – 2019. Para ello, en un primer momento de análisis se considera el Marco Analítico de la Gobernanza (MAG) de Hufty, centrado en los procesos y en los actores. Pero este se mostró insuficiente para la comprensión del imaginario social de los y las desempleados/as de larga duración – actores secundarios –, indispensable para la comprensión de la gobernanza, por lo cual nos apoyamos en Bourdieu y en la propuesta de valor público (Smith, 2004), sobre la cual se reflexiona al final del trabajo.

Después de realizar un recorrido minucioso sobre las teorías de la gobernanza, Marc Hufty la define como “una clase de hechos sociales, los procesos colectivos formales e informales de toma de decisión y de

elaboración de normas sociales con relación a asuntos públicos” (Hufty, 2010, p. 48). Plantea cinco líneas analíticas: los problemas, los actores, los puntos nodales, las normas y los procesos.

El *problema* se aborda como una construcción social, es la discrepancia entre una situación existente y una deseada; es la expresión de lucha de intereses, de formas de valorar, comprender y actuar frente a un hecho que afecta de manera diversa a los actores, de ahí su carácter subjetivo. A su vez, *los actores* son individuos o grupos cuya acción colectiva conduce a la formulación de normas (reglas de juego) que orientan su comportamiento. Las interacciones se pueden observar en *puntos nodales*, espacios físicos o virtuales de interfaz en donde convergen los problemas, procesos, actores y normas. Los *procesos* son sucesiones de estados por los cuales pasan las interrelaciones entre actores, normas y puntos nodales. Los procesos, los actores y las normas pueden ser *formales*, es decir, reconocidos por los actores portadores de autoridad en la sociedad observada, o *informales*, definidos por la práctica de los actores (Hufty, 2010, p. 49).

El MAG es una metodología centrada en los actores. En este sentido, Hufty los clasifica según sus recursos de poder en: *estratégicos*, *relevantes* y *secundarios*. Los actores estratégicos son “todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y soluciones a conflictos colectivos” (Hufty, 2010, p. 55). A su vez, los relevantes poseen recursos necesarios, pero no suelen contar con poder suficiente para determinar y cambiar las reglas del juego. Por último, los actores secundarios suelen ser invisibilizados, a pesar del poder potencial que poseen para generar cambios. Es de destacar que, para Hufty, “el esfuerzo de análisis se concentrará con prioridad en los actores estratégicos” (Hufty, 2010, p. 55), aspecto del que se distancia esta investigación, como aclararemos en el apartado metodológico. Además, propone un análisis situacional del poder relativo de los actores, en función de cuatro variables: los recursos controlados, la voluntad y capacidad de ponerlos en juego, la movilización efectiva en el proceso de gobernanza y la interacción estratégica con los demás actores.

En un segundo momento, para la comprensión del imaginario social de los y las desempleados/as de larga duración, la investigación se apoyó en Bourdieu (1999, 2001)<sup>3</sup> con conceptos como campo, *habitus*, prácticas e *illusio*. En este sentido, la formación profesional se asume como un campo con relativa autonomía, regido por un sistema de reglas determinado por el tipo de capital que se disputa, cuyos agentes actúan bajo relaciones jerarquizadas y asimétricas, ajustadas al poder y dominio que poseen. En cuanto a la *illusio*, esta se refiere a la “comprensión práctica” del mundo, al “sentido práctico” de cómo el mundo aparece dotado de sentido para los agentes. “La *illusio* es una manera de estar en el mundo, de estar ocupado por el mundo, que hace que el agente pueda estar afectado por una cosa alejada, o incluso ausente, pero que forma parte del juego en el que está implicado” (Bourdieu, 1999, p. 179).

Por último, en las conclusiones nos apoyamos en la teoría de valor público (Smith, 2004) que pone énfasis en el sistema de diálogo e intercambio asociado con la gobernanza de la red. Allí reflexionaremos y ahondaremos sobre su propuesta.

### 3. Metodología

El abordaje metodológico fue de tipo cualitativo, orientado a develar la posición situacional y relacional de los actores, además de sus discursos y estrategias sobre la FPE. Acorde con el marco analítico propuesto, según el poder y la capacidad de decisión, se consideró como *actores estratégicos* a políticos y técnicos de la administración, que han contribuido de manera directa a definir las reglas del juego – principios y estrategias – de la FPE a nivel estatal y de la Comunidad; como *actores relevantes*, a directores de centros de formación – tanto del sector público como de lo privado – además de actores sociales, como representantes de asociaciones empresariales y sindicales. Por último, como *secundarios*, a desempleados

---

<sup>3</sup> Por motivo de espacio no se exponen los principales conceptos de Bourdieu.

de larga duración (DLD) – jóvenes y personas mayores de 45 años que en el momento del estudio realizaban cursos de FPE, bien sea para obtener certificados de profesionalidad (CdP) o cuyo [¿posible?] contrato laboral estaba ligado a la formación.

En el proceso de recolección de la información secundaria nos centramos en los *actores estratégicos*, a través del análisis documental. En cuanto a la información primaria, a diferencia de lo propuesto por Hufty – quien recomienda centrarse con “prioridad en los actores estratégicos” – nos centramos en los actores *relevantes* y *secundarios*. La opacidad dada por los gestores de la gobernanza a actores secundarios se fundamenta en el débil poder otorgado a estos o, en términos del enfoque de *stakeholders*, por su bajo grado de influencia (Björkquist, 2009). La investigación les dio prioridad, primero, porque para generar valor público la formación para el empleo debe dar respuesta a la situación relacional e *illusio* de los actores a la cual va dirigida. Segundo, porque considerarlos – metodológicamente – permite contrastar diversos discursos de los actores (con y “sin” influencia) para contar así con un abanico interpretativo más amplio sobre los problemas de gobernanza.

Respondiendo al tipo de actores considerados teóricamente, se realizaron 34 entrevistas en profundidad a directores de centros de formación, gestores de la formación en los campos empresarial y sindical y personas en situación de desempleo. También se realizaron ocho grupos de discusión integrados por DLD: jóvenes con ESO, sin ESO, así como un grupo de hombres y otro de mujeres mayores de 45 años que, en ese momento, participaban en cursos de FPE o estaban inscritos en programas públicos de empleo-formación. Estos últimos grupos representan en buena parte a los colectivos considerados como prioritarios por la política pública, dado su mayor riesgo de exclusión social.

La investigación se realiza en el marco del desarrollo de la política de empleo de un ayuntamiento de un municipio de la CAM con un proceso creciente de desindustrialización. La selección de la Comunidad Autónoma de



Madrid (CAM) como unidad de análisis obedeció a su dimensión económica, social y política dentro del país; durante más de un cuarto de siglo, de manera continua, ha sido gobernada por el Partido Popular; en 2019 concentró el 19% de las personas desempleadas formadas en el territorio nacional (España, 2021) y ocupó el primer puesto en cuanto al PIB. En este sentido, ilustra el proceso de gobernanza de la FPE de una parte importante del territorio español. El período de análisis va desde 2008 a 2019, período de crisis y recuperación<sup>4</sup>.

## 4. Resultados

Hasta la década del treinta del siglo pasado, España continuó siendo un país predominantemente agrario, con débil desarrollo industrial y técnico, nutrido de mano de obra poco cualificada. La formación técnica quedó en manos de un reducido grupo de gremios y alguna comunidad religiosa (Fernández de Pedro; González de la Fuente, 1975). En la segunda mitad del siglo pasado se observa un mayor esfuerzo por impulsar la formación profesional (FP). Pero la Ley General de Educación de 1970 (Ley 14/1970) supuso un hito importante, en la medida en que introduce la FP en la educación reglada. Sin embargo, es sólo con la incorporación de España a la Comunidad Europea cuando se impulsa y fortalece la FPE, cristalizada, por un lado, con la creación del Consejo General de Formación Profesional, conformado por representantes de las organizaciones empresariales, sindicales y de las administraciones (central y autonómicas); y, por otro lado, con la llegada de los Fondos Europeos orientados a fortalecer la *formación a lo largo de la vida*, lo que se traduce en un proceso de creciente institucionalización de la FPE no reglada (Prieto, 1994, Gallego; Rodríguez, 2011).

La globalización, caracterizada por su elevada incertidumbre y competitividad – basada en la capacidad de incorporar conocimiento a los procesos y productos –, sitúa la formación como un espacio estratégico para responder a este nuevo reto. A esta situación se suma el deseo de los gobiernos de mitigar los riesgos

---

<sup>4</sup> Agradezco a Alcalá Desarrollo por la libertad brindada para la realización de la investigación.

de exclusión social de colectivos “insuficientemente formados”, que presentan mayor dificultad para la inserción y reinserción laboral, con trabajos más precarios y niveles de retribución más bajos (Comunidad de Madrid, 2018a, p. 29).

La FPE para ocupados o desempleados hace parte de la formación no reglada y se oferta a través de Certificados de Profesionalidad que acreditan la adquisición o actualización permanente de competencias profesionales vinculadas al sistema productivo; la duración del curso puede ser de seis a doce meses y alternar o no con el empleo. Los jóvenes, las mujeres y las personas mayores de 45 años son considerados colectivos prioritarios (ver Cuadro 1).

En buena parte de estos colectivos prioritarios se centra el estudio. La presentación de los resultados tiene dos grandes apartados de descripción

**Cuadro 1.** Tipos de formación para el empleo, colectivos prioritarios

Programa: tipo de formación	Colectivos prioritarios	Acciones que se subvencionan
Cualificación con alternancia con el empleo	Jóvenes inscritos en el sistema nacional de garantía juvenil, que sean demandantes de empleo de larga duración y que carezcan de cualificación profesional para el desempeño de una ocupación.	Con contrato de trabajo para la formación y el aprendizaje, cuya duración es al menos 9 meses. Abren las puertas a la adquisición de Certificados de Profesionalidad (CdP).
	Personas mayores de 45 años, DLD.	
Activación con alternancia con el empleo (con contrato laboral)	Los jóvenes con cualificación inscritos en el programa de garantía juvenil que estén en posesión de un título de formación universitaria, de formación de grado medio o superior o títulos reconocidos, cuya edad esté comprendida entre los 16 y 25 años o menores de 30 años en caso de personas con discapacidad.	Realizar contratos de trabajo en prácticas de al menos seis meses de duración y formación en competencias transversales por un total entre 90 y 120 horas.
	Personas mayores de 45 años	
Cualificación sin alternancia con el empleo	Ocupados y desempleados.	El curso es gratuito y abre las puertas a la adquisición de un CdP (300 horas aproximadamente).

**Fuente:** Elaboración propia.

comprensiva y análisis: uno relacionado con los procesos y problemas de la gobernanza FPE a nivel institucional, los cuales son comunes tanto para personas ocupadas como desempleadas; y otro orientado a develar este fenómeno, pero desde la perspectiva de los DLD.

#### *4.1 Problemas de la gobernanza de la FPE en la Comunidad de Madrid*

A continuación, exponemos el proceso de gobernanza de la FPE de la CAM, sus principales puntos nodales y problemas.

##### *4.1.1 Debilitamiento de los agentes sociales*

Uno de los problemas de la gobernanza de la FPE en la CAM es la pérdida de poder de los agentes sociales. Aunque en la Ley 30/2015 se reafirma la intención de favorecer la concertación entre los actores sociales, el gobierno de la Comunidad de Madrid (CM) cambia las reglas del juego en materia de formación: abandona el diálogo social – institucionalizado desde 1992 – y saca del juego en materia de administración y gestión de la formación tanto a la patronal como a los sindicatos, quienes, desde el ámbito local, gestionaban la formación a través de centros propios o subcontratados (Gómez, 2017, p. 21). Con las nuevas reglas del juego, la gobernanza de la FPE pasa a ser regulada por el mercado: la gestión de la formación es regida por la concurrencia competitiva (Ley 30/2015, art.6), en tanto se intenta ejercer mayor control y afinar los sistemas de evaluación.

El artículo 6 introduce de manera inequívoca la concurrencia competitiva, abierta a todos los proveedores de formación acreditados y/o inscritos, como norma general para la gestión de los fondos destinados a financiar las programaciones formativas de las distintas administraciones públicas (Boe, Ley 30/2015, Sec. I. p. 79783). (España, 2015).

En este contexto, el gobierno de la CM libera el campo de la FPE, resta poder a los agentes sociales, muestra escasa voluntad política de concertación. Bajo estas nuevas reglas del juego, las instalaciones formativas de los sindicatos de la CAM languidecen y finalmente cierran ante la imposibilidad de competir con las grandes empresas de formación.

Esta estrategia de arrinconamiento de las organizaciones sindicales supone una pérdida de infraestructuras, de redes sociales, de conocimientos acumulados de orden sectorial y social, que termina restando eficacia a la gobernanza. A la par que se socava el poder de los sindicatos, estos y la patronal acuden al ámbito jurídico para reivindicar el Pacto Social institucionalizado desde la década del noventa. En 2015 no hay convocatorias ni adjudicación de subvenciones, clara muestra de problemas de gobernanza.

Ante esta situación, la estrategia de la CAM es reconstruir el diálogo social involucrando a los agentes sociales en la formulación del próximo Plan de Formación. En ese nuevo contexto – distantes de la administración y gestión de los cursos – los sindicatos ejercen un rol consultivo, pero no vinculante, en el marco de un desequilibrio de fuerzas.

Por su parte, la patronal reacomoda su estrategia y hace un llamamiento al trabajo conjunto con el objetivo de aumentar el control sobre el campo formativo. La tendencia es hacia el mayor posicionamiento de las grandes empresas de formación, que cuentan con mayores capitales económico, social y político para resistir la larga espera de los presupuestos por parte del gobierno<sup>5</sup> y para asumir los procesos cada vez más exigentes en materia de acreditación, dejando fuera del juego a gran parte de las pequeñas empresas, algunas de ellas con experiencia y vocación formativa, al igual que a instituciones públicas atadas a procesos burocráticos que limitan su campo de acción y transformación.

Ante la liberalización económica del campo, este queda a expensas del principio de la rentabilidad económica que orienta al sector privado, con

---

<sup>5</sup> Según la patronal, aproximadamente 6000 empresas de formación se encontraban en 2017 en inseguridad jurídica ante el no pago de las subvenciones de 2014. Tienen mayor probabilidad de sobrevivir los centros de formación que alternan formación reglada y no reglada al optimizar espacios y recursos (El Mundo, 2017).

insuficientes procesos de evaluación para garantizar la calidad y eficacia de la formación. Se cuenta con un sistema de evaluación de indicadores rígido que, además, desestima la valoración subjetiva de los actores, alejándose de una verdadera evaluación de impacto. En resumen, hasta 2018 se configura en la CAM un modelo de gobernanza con un débil diálogo social, con organizaciones sindicales socavadas, mientras las grandes empresas tienden a dominar el campo, a pesar de la intencionalidad de la Ley.

#### *4.1.2 Crisis económica: presupuestos menoscabados*

Los presupuestos develan la escasa voluntad política para impulsar la FPE, situación que dificulta su gobernanza. Durante la crisis, la gestión “se llevó a cabo sin mayor presupuesto”, entendido en parte porque la base de los fondos son las cotizaciones de los trabajadores y empresarios a la seguridad social (0,7%). Con un contingente de parados de más de seis millones en 2012 a nivel nacional, sumado a que España deja de ser un país prioritario para la UE y a una débil voluntad política por parte del gobierno a apostar por la FPE como mecanismo de recuperación económica e inclusión social, el panorama presupuestario fue desalentador.

El volumen de plazas ofertadas por familia profesional en la CAM, para el periodo 2013-2017, para trabajadores activos y desempleados fue muy bajo; especialmente para los años 2014 y 2015, debido a que este último año no fue convocada la Orden de subvención para esta política activa (Comunidad de Madrid, 2018b, p. 27). El Cuadro 2 muestra el reconocimiento de Certificados de Profesionalidad (CdP) a 34.392 personas – ocupadas y desempleadas – entre 2013-2017 en la CAM. Estas cifras son muy bajas si se considera que el número de parados en 2013 en la CAM fue del orden de medio millón, aproximadamente; y, en 2016 de 405.367.

En la medida en que los presupuestos languidecen durante la crisis, el proyecto formativo a lo largo de la vida recae en los sujetos; en tanto el sector privado de la formación se robustece, buena parte de los más

**Cuadro 2.** Certificados de Profesionalidad final individual, CAM, 2013-2017

2013	2014	2015	2016	2017	Total
5.491	3.785	4.131	14.272	6.713	34.392

**Fuente:** Comunidad de Madrid (2018b, p. 31).

necesitados de formación quedan aparcados, excluidos. Por ejemplo, en el sector logístico, las [¿Empresas de Trabajo Temporal?] (ETT) formaban en el pasado a los trabajadores en el manejo de carretillas. Ahora el trabajador debe aportar dichas competencias. Igual sucede en el sector farmacéutico, el cual exige carné de manipulación de alimentos.

A partir de 2016, los presupuestos se acrecientan no sólo como resultado de la lenta recuperación económica, sino por la necesidad de ejecutar presupuestos provenientes de los fondos de la UE y, recientemente, por una mayor voluntad política.

La formación a lo largo de la vida demanda el apoyo del Estado especialmente para aquellos colectivos con mayor probabilidad de ser excluidos del mercado laboral. Trasladar su coste sobre los sujetos amplía aún más la brecha social y de oportunidades en torno a las cualificaciones, a la vez que dificulta los procesos de gobernanza.

*4.1.3 Débil coordinación institucional del campo*

En 2003, el Ministerio de Educación y Educación Profesional emite el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, por el cual deben registrarse los certificados de profesionalidad (CdP). Estos acreditan un conjunto de competencias profesionales que capacitan para el desarrollo de una actividad laboral identificable en el sistema productivo. Los CdP dejan atrás los llamados “cursillos” (formación corta no articulada a un conjunto de competencias). Alrededor de una Familia Profesional se articula una serie de certificados integrados por módulos de diversos niveles I, II y III, que dependen de la

formación reglada poseída y del reconocimiento de la experiencia profesional y que, además, están vinculados a ocupaciones y/o puestos de trabajo. Esta estrategia permite contar con un catálogo homogéneo formativo, común para todo el Estado español: es la cristalización de la institucionalización profesional de los trabajadores. La regulación de los CdP depende del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en tanto que su programación, desarrollo y acreditación está transferida a las Comunidades Autónomas.

Uno de los problemas para la gobernanza de la FPE es la *débil coordinación e integración entre los puntos nodales*. Primero, hasta 2018, una parte importante de los certificados no están actualizados, en especial los contenidos vinculados a TIC. La rigidez del Catálogo y la falta de dinamismo para actualizar y renovar las cualificaciones está distante de un desarrollo curricular que comience a nivel nacional y continúe, en los niveles inferiores, como un proceso creciente de diferenciación e individualización. Por ejemplo, uno similar al modelo danés (Rauner; Witting, 2010), lo cual requiere certificados menos especializados, más amplios para dar un margen de flexibilidad a los contenidos; además de constituir comités nacionales sectoriales que cuenten con la participación de los agentes sociales, con miras a renovar las cualificaciones profesionales de forma ágil.

Los problemas de coordinación manifestados en la débil retroalimentación entre los diversos niveles dificultan los procesos de planeación y planificación, tal como fue explicitado en varias oportunidades por los entrevistados. Un director de centro relata su experiencia:

*Las cosas se hacen a trancas y barrancas, con poca planificación, sin evaluar el impacto de la formación y, en función de esas evaluaciones, reorientar la planeación de las siguientes formaciones. Ese sistema no está funcionando ni en ocupados ni en desempleados. Es una amalgama de diferentes planes, con mucha rigidez. Están en juego el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación, [...] No hay*

*una planificación de la formación a medio plazo, estamos siempre a matacaballo entre un plazo y otro (RDC3).*

Otro problema es la poca oferta de CdP. Por ejemplo, hay 78 CdP (un poco más del 20% del total ofertado) para nivel I, es decir, dirigidos a personas sin requisitos formativos ni profesionales, lo cual limita las opciones de selección para buena parte de los parados, en especial de larga duración (Comunidad de Madrid, 2018a, p. 10). Esta oferta se reduce aún más, en la medida en que anualmente los centros de formación ofertan los cursos considerados como prioritarios por la CAM – suponen más puntos –, sin que la programación responda necesariamente a la demanda local, restando, a su vez, capacidad de elección a los usuarios.

En síntesis, si bien ha habido importantes avances en términos de la institucionalización y homogenización de la FP, el modelo de gobernanza es rígido, burocratizado y presenta una débil retroalimentación y coordinación entre los diversos puntos nodales.

#### *4.1.4 Ausencia de autonomía de los Centros de Formación*

Ante la inflexibilidad del sistema y la baja coordinación entre los puntos nodales, los centros de formación están desprovistos de autonomía, tal como señala un director de centro:

*La Comunidad de Madrid establece, pone [...] una serie de normas que de repente te aparecen y tú las cumples, y ya está. Sin saber. Como te digo, muchas de las incoherencias de los programas, de los contenidos, al final tenemos que cumplirlos, hacerlo y ya está. No te puedes complicar la vida, porque es arriesgarte a perder subvenciones [...] creo que son procedimientos muy burocratizados y que no te van a llevar a nada. No hay retroalimentación (RDC1).*



Desconociendo las demandas de los directivos de centros y estudiantes, los CdP no contemplan la formación transversal de los cursos a desempleados. Los cambios tecnológicos demandan habilidades genéricas en la resolución de problemas, un enfoque de trabajo creativo y orientado al equipo, además de habilidades comunicativas y sociales. Es decir, formación transversal no sólo para adquirir competencias para trabajar sino para la búsqueda de empleo.

Igualmente, los centros no cuentan con autonomía para destinar presupuesto para atender necesidades de los estudiantes: ampliar el número de profesores, si fuera el caso, dada la diversidad de competencias de los participantes; ofrecer pequeños subsidios de transporte; resolver de manera no burocrática problemas personales de los alumnos (caso de enfermedad, por ejemplo), entre otros. En este sentido, la normatividad no está suficientemente orientada a cuidar de los estudiantes especialmente con bajo perfil académico, capacitarlos adecuadamente y ayudarlos a desarrollar sus habilidades, como recomiendan d'Iribarne y Jolivet (2016).

#### *4.1.5 Desfase entre formación teórica y práctica*

La FPE se sustenta en la articulación entre teoría y práctica, aspecto que presenta problemas de gobernanza. Tanto los estudiantes como los coordinadores de los centros lamentan el escaso tiempo destinado a las prácticas, es el caso de la formación sin alternancia con el empleo. Un directivo de centro señalaba: "El certificado de informática, nivel II icon la formación de esos chavales! Y el SEPE define 40 horas de práctica [...] Su puesto de trabajo es técnico, no sé [...] ¿Cómo llamas a una empresa y le dices: 40 horas? Llamé y se echaron a reír" (RDC4).

Igualmente, los estudiantes señalan la dificultad de vincular las prácticas a los contenidos del aprendizaje. Por un lado, las empresas formadoras no suelen desplegar mayores estrategias de gestión de las prácticas al no ser recompensadas económicamente por su gestión. Además, la no continuidad de los cursos

otorgados a los centros lleva a generar redes muy frágiles entre los campos de la formación y la empresa. Por otro lado, buena parte de las empresas tampoco muestra mayor disposición a apoyar este proceso, en los términos de adecuación de las prácticas a la formación. Un director de centro señalaba:

- *¿Hay interés por parte de los empresarios para apoyar las prácticas?*
- *No, ninguno. Primero, si fueran cursos de geriatría, cursos de restauración: en el minuto uno. Ponte a hacer camas; no vas a hacer más, luego ponte a limpiar baños. En restauración, en el minuto uno: ponte a pelar patatas, servir cervezas, preparar estos filetes [...] la empresa quiere sacarle una rentabilidad al alumno, no cree en la formación (RDC1).*

La adquisición de la competencia vocacional (profesionalismo) requiere una experiencia laboral reflejada. Como han señalado otros estudios (Otero et al., 2016) una barrera a la FPE son las prácticas, y para salvar esta situación, además de crear incentivos, tanto para los empresarios como para los estudiantes, en términos de subvenciones y subsidios, es necesario contar con una red de empresas comprometidas, las cuales deben disponer de instructores encargados de la formación. Este modelo está en proceso de construcción en la CAM, aunque muy lentamente, agravado porque buena parte de las empresas no cuentan con recursos para responder a este reto, dado su tamaño.

#### *4.1.6 Acreditación profesional: débil voluntad política*

La crisis del 2008, asociada a despidos, a cierre de empresas y a Expedientes de Regulación de Empleo, ha dejado tras de sí un contingente importante de trabajadores con una formación no acreditada. Un ejército industrial de reserva disciplinado, con *habitus* de trabajo, con destrezas y competencias técnicas y sociales, que de un momento a otro se quedó a las puertas de la exclusión social. Trabajadoras y trabajadores que no han

podido integrarse en el mercado laboral no sólo por la barrera de la edad sino por la “no cualificación”.

En el marco de un contingente importante de trabajadores y trabajadoras *cualificados/as pero no acreditados/as*, la estrategia de algunos ayuntamientos, asociaciones empresariales y sindicales se orienta a la lucha por su *acreditación*. Pero, hasta el momento, esta estrategia no se ha incorporado a la *agenda política* de la CAM como algo prioritario. Se ha dado inicio al proceso a ritmos muy lentos comparativamente con Comunidades como el País Vasco, Cataluña y Aragón. Se ha impulsado la acreditación en atención sociosanitaria y control de plagas, como respuesta a la normativa, más que a una sólida voluntad política por impulsarla (Comunidad de Madrid, 2018b, p. 32). A nivel del campo social, la demanda de acreditación profesional de los trabajadores no nace de una reflexión colectiva, ni ha estado acompañada de movilización alguna. Es un tema que los trabajadores e, incluso, los empresarios señalan desconocer.

Este proceso se encuentra también con la barrera de los *habitus* de estudio de los y las trabajadores/as. Si bien, poseen destrezas y competencias técnicas asociadas a un oficio, muchos de ellos y ellas se han distanciado de la formación; volver al campo educativo les pesa. Por ello, un proceso de acreditación requeriría, primero, un trabajo de información, sensibilización y movilización. Segundo, una tarea de acompañamiento a estos colectivos a través de cursos específicos y gratuitos de orden teórico que les permitan reciclarse de manera rápida, para así elevar sus competencias para el momento de las pruebas de acreditación. No debe ser una estrategia que se asuma en soledad, demanda el sostén de lo social.

Antes de cerrar este apartado, es de resaltar que algunos de los problemas de gobernanza hallados en este estudio no se distancian de los señalados por la Ley 30/2015 para todo el Estado Español (España, 2015):

[...] la falta de una planificación estratégica de la formación profesional para el empleo; su escasa vinculación con la realidad del

tejido productivo, especialmente la formación de demanda dirigida a la PYME; la no disponibilidad de un sistema de información integrado; la falta de la evaluación de su impacto; y una definición poco eficiente del papel de los agentes implicados en el sistema (BOE: 79779).

Conclusiones similares ya se planteaban también en el informe de monitoreo de empleo 2015 (Comunidad de Madrid, 2016, p. 7). En el apartado de discusión y conclusiones volvemos a reflexionar sobre los problemas expuestos.

## *4.2 Habitus, prácticas e illusio frente a la FPE de actores secundarios*

Aunque la primera parte de los resultados ya recoge los principales problemas de gobernanza observados también por los desempleados de larga duración, consideramos importante continuar ahondando en la gobernanza desde la mirada de los “sin influencia”, cuyas voces suelen ser escuchadas por los técnicos de la administración sólo a través de encuestas basadas en preguntas cerradas, sin que interese indagar sobre su situación ni *illusio* frente a la FPE. Sus voces ilustran prácticas de gobernanza y abren ventanas para la formulación de planes formativos que respondan a sus necesidades.

### *4.2.1 Los jóvenes: generar condiciones para la illusio por la FPE*

Englobar a todos los jóvenes que no estudian ni trabajan en el concepto “*ninis*” lleva a invisibilizar su heterogeneidad y a restarle fuerza interpretativa. De esta diversidad podemos destacar los siguientes grupos de jóvenes:

- Primero, encontramos jóvenes molestos por dicha categorización: se niegan a aceptar que los consideren cómo jóvenes que no elaboran estrategias de trabajo ni de estudio. A pesar de no estudiar y ser excluidos del mercado laboral, elaboran múltiples estrategias para

“mover el currículum”; buscan trabajo de manera asidua a través de plataformas *online* como *InfoJobs*, se dirigen de manera personal a las empresas, recurren a su débil capital social en busca, incluso, de un “trabajo de mierda”, como ellos dicen.

- La estrategia de *mover el currículum* supone no estar quietos; si no están trabajando deben estudiar, buscar trabajo, participar como voluntarios en asociaciones. En fin, los huecos en blanco en su currículum les suponen una muerte laboral a los ojos de los reclutadores; porque sobre ellos recaerá la culpa de no trabajar ni estudiar. Es un grupo que de alguna manera cuenta con una formación reglada.
- Hay otros jóvenes que también han “abandonado la educación formal” y se sienten cansados, agotados de no encontrar un camino para orientar su vida. Desde la distancia, lamentan haber abandonado la escuela – a pesar de las múltiples razones aducidas. Tienen una lejana esperanza frente a la eficacia de la formación, desean tener un espacio en el mercado de trabajo, un espacio en la sociedad, no desean seguir acampando en ella, como diría Castel (2002).
- Hallamos también aquellos jóvenes que han “abandonado la formación”, y no elaboran mayores estrategias para estudiar ni para trabajar, y si lo hacen es el resultado de la presión ejercida por los padres. Son jóvenes que se han rendido prontamente frente a las múltiples barreras de la escuela y les aterra enfrentarse al mercado laboral. Parecen incapaces de salir de la situación porque a medida que pasa el tiempo, la sociedad parece ser más implacable con ellos y ellas, su autoestima es baja, no se sienten fuertes para batallar en un mercado que excluye también a los que sí le han apostado a la escuela. Tampoco les apetece entrar en el juego, la *illusio* no habita en ellos, viven en ese incómodo mundo de la supuesta “comodidad”.

A pesar de la diversidad, la gran mayoría de los jóvenes que participaron en los grupos de discusión estaban entusiasmados con la idea de volver a las aulas, valoraban la formación y a pesar de la falta de credibilidad en la educación, en especial la universitaria, tienen la *illusio* – algunos más, otros menos – de contar con oportunidades para conseguir trabajo después del curso. Para algunos, la estrategia de la formación es vista como ineludible, han vivenciado la aplastante realidad: sin formación no hay trabajo.

Un joven que se movía en el campo de la logística a través de múltiples contratos por horas o semanas veía como competencia desleal que jóvenes como él – incluso universitarios – pero sin experiencia en el sector, ingresaran al campo y él fuera excluido del mismo. Reivindicaba, como sus compañeros sin ESO, que contaban con competencias para trabajar, que eran disciplinados, que “curraban como el que más”, que no eran la “morralla de la sociedad” por haber abandonado la escuela, responsabilidad que, por cierto, no recaía únicamente en ellos sino también en el sistema escolar.

La incorporación de los jóvenes desempleados de larga duración al campo de la formación profesional es un cuello de botella para los centros formadores, que no encuentran cómo completar los cursos – requiere un mínimo de 15 personas. Los expertos señalan problemas de gestión y de las bases de datos del SEPE, mientras los jóvenes señalan el vacío de información, el desconocimiento social sobre qué es un Certificado de Profesionalidad; se imaginan que ni los empresarios conocen su equivalencia con la educación reglada. Además de la inexistencia de un proceso de información y sensibilización a nivel social respecto a la formación profesional, se añade el estigma social asociado a los “cursos del paro”, que “son para la morralla”, como señala una parte de los jóvenes. Bajo esta perspectiva, no sólo hay que dirigir la mirada hacia los padres, para que motiven a los hijos a estudiar, sino a la sociedad para levantar este tipo de estigma y ubicar la FPE como un espacio de oportunidad vinculado al trabajo.

Los jóvenes reclaman procesos de *orientación profesional*, no quieren repetir el camino de la formación reglada en donde vivenciaron la ausencia de orientación; reclaman también mayor oferta de los cursos para poder tener un margen de elección y hacer de la formación una vocación, algo que les apasione, algo que les ilusione; reclaman pedagogías activas, menos autoritarias, más participativas; y el aumento del número de horas de las prácticas para tener un pequeño plus frente a la barrera que supone en el mercado laboral la falta de experiencia.

Mientras a los mayores de 45 años se les excluye por la edad, sin que su bagaje sea puesto en valor por el mercado laboral, a los jóvenes se les excluye por la ausencia de experiencia – paradoja que termina siendo una trampa para legitimar la exclusión, para señalar un déficit de los sujetos, no de las reglas del juego del mercado laboral y de los reclutadores de personal, ni de la ausencia de estrategias de formación e inducción por parte de las empresas. Los sofismas en torno a la edad y a la experiencia recorren las salas de reclutamiento de personal.

El problema no es sólo reclutar estudiantes sino garantizar que finalicen el curso y continúen con la *illusio* en la formación adquirida. Eso demanda un proceso minucioso de selección de los docentes y salarios dignos. Los profesores deben animar a los jóvenes a dejar tras de sí el fantasma del fracaso, a empezar desde cero, como diría un experto en formación. Elaborar pedagogías activas para seducirlos a entrar en el juego, para ilusionarlos. La *práctica* debe anteceder a lo teórico, que se interioriza a través de la participación activa de los estudiantes, del trabajo en grupo, del juego (online, juego de roles), de un espacio distendido orientado a establecer un buen ambiente de estudio, fundado en la construcción de relaciones de cooperación entre los estudiantes, distante de metodologías basadas en la competencia por la competencia, además de incluir – en la medida de lo posible – contenidos del interés de los jóvenes y trabajo por objetivos, respetando la heterogeneidad de los ritmos de aprendizaje.

Igualmente, flexibilizar el periodo presencial de los cursos para combinar trabajo con estudio; poder *currar* aunque sea por horas al final de la jornada. Además, demandan el pago de las prácticas y mayor atención por parte de las entidades formadoras para verificar si éstas corresponden con los estudios realizados. Los jóvenes también reclaman apoyos económicos para el transporte, como señaló uno de ellos: “[...] *yo no hubiese podido estar aquí si tengo que pagar transporte [...] vengo caminando*” (GD-JESO32).

Generar condiciones para la *illusio*, para que los jóvenes entren en el juego, para que continúen en él, es una labor para adelantar con unos más que con otros. Porque, como señalaba una joven respecto a la situación económica: “[...] *a lo mejor irá a mejor o a peor, pero nosotros somos la generación más jodida que hay. Están los mayores de 45 años, quieras o no tienen su vida, pero nosotros no tenemos nada*” (SGD-JESO31).

#### 4.2.2 Trabajadoras y trabajadores con más de 45 años en situación de desempleo

##### 4.2.2.1 Mujeres

Este grupo presenta diferencias en cuanto a género y cualificación, veamos algunas de ellas:

- ✓ Hay un importante número de mujeres que, ante la crisis, se han apuntado al paro para mercantilizar su fuerza de trabajo, mujeres que han *vivido toda su vida para los otros*, mujeres que se han dejado la piel en los hogares, cuidando de los hijos, luego de los abuelos y ahora de los nietos, que no cuentan con mayor formación ni experiencia laboral pero que, ante la precarización familiar se ven presionadas a sumarse al mercado laboral.



- ✓ Otras que han sido excluidas del mercado de trabajo a través de los procesos de reestructuración empresarial, ERE o cierre de empresas, algunas con formación profesional y otras con una larga trayectoria como obreras de la industria.
- ✓ Las hay que cuentan con una mayor formación reglada y, en los últimos años, han hecho de *la formación una forma de vida*. Estudian inglés, se apuntan al SEPE en espera de ser llamadas para algún curso, son autodidactas, aprenden ofimática, es decir, son un grupo cualificado pero carente de acreditaciones suficientes. Se sienten preparadas y reivindican su valía en el mercado laboral.

Pero todas ellas, a pesar de las diferencias, se encuentran con la aplastante exclusión basada en el *atributo de la edad*. Un muro que las invisibiliza en el mercado laboral, que las estigmatiza como sujetos no válidos, con déficits, a pesar de que muchas de ellas cuentan con cualificación. Algunas estarían dispuestas a “trabajar en cualquier cosa”, entrarían en el juego sin importar las condiciones laborales. Más aún, se insertan en la economía sumergida realizando trabajos ligados al cuidado, tradicionalmente feminizados: limpieza de hogares, cuidado de niños y mayores, entre otros.

Es difícil que este mismo colectivo que ha participado en el programa de parados de larga duración pueda volver a ser llamado. El fin de estas políticas de empleo-formación no es la formación en sí misma, son políticas paliativas, son estrategias subsanadoras o de contención temporal de la exclusión social. La eficacia de estos cursos en materia de inclusión laboral es dudosa. Primero, son colectivos muy heterogéneos; para un grupo se les permite actualizarse o reafirmar conocimientos, mientras para otro son ventanas a las que se asoman con asombro, vislumbran fugazmente conocimientos, pero sin lograr hacerse con buena parte de ellos. Segundo, las prácticas son relativamente cortas, situación que dificulta aún más los procesos de aprendizaje y profesionalización. Tercero, en tanto los directores de personal no deconstruyan el estigma social sobre la edad,

ligado a sujetos carentes de competencias, sin disposición frente al trabajo y el Estado no adelante políticas más agresivas de discriminación positiva para estos colectivos, será muy difícil que la formación cumpla con su objetivo: ser un medio para acceder al trabajo y colocar barreras a la exclusión social.

Es así como las mujeres con menor cualificación vivencian esta experiencia entre la alegría, la tensión, la *illusio* y la frustración. Alegría porque valoran enormemente el aprendizaje; tensión porque volver a las aulas es fuente de angustia y responsabilidad; *illusio* porque ésta las lleva a entrar en el juego; y frustración, porque dolorosamente saben que la ruleta de la inclusión no volverá a caer sobre ellas, que el esfuerzo difícilmente tendrá compensación en términos laborales y el aprendizaje se desvanecerá con el paso del tiempo. Quedará, posiblemente, alguna que otra amiga que se sumará en sus caminos personales.

#### 4.2.2.2 Hombres

A diferencia de las mujeres, la gran mayoría de los hombres mayores de 45 que participaron en los grupos de discusión no ve probable estudiar si no cuenta con un apoyo económico, como en ese momento garantiza el programa de inserción laboral para DLD; más aún, si encontraran un trabajo que mejorara la oferta económica se marcharían sin dudarlo. El curso se ubica en su oficio, oficio que muchos de ellos dominan.

Están formados en ocupaciones ligadas a la construcción. En la época del boom inmobiliario, subieron a la espiral del consumo a costa de abandonar los estudios, trabajar muchas horas – bajo un inclemente frío o sol –, muchas veces sin contrato laboral ni mayores prestaciones sociales. El salario era tan seductor que nada importaba con tal de hacer parte de un sector que los ubicaba en una posición social mayor de la que ellos mismos habían imaginado. Los salarios mensuales llegaron a ser superiores a los 3.000 euros netos.

Con la crisis, han quedado por fuera del mercado laboral, la caída estrepitosa de la construcción deshizo sus proyectos de consumo familiar. Algunos quedaron sumidos en las deudas y obligados a iniciar nuevamente. Contaban con formación, pero ésta ya no tenía valor, no había trabajo. Para algunos, la economía sumergida ha sido la única salida viable, trabajan en bares de amigos, realizan alguna que otra chapuza y transitan de un sitio a otro.

A la mayoría les gustaría reciclarse en otros oficios ligados a la construcción: pintura, electricidad, fontanería, entre otros. Pero lo que realmente desean es trabajar, buscar trabajo es su principal actividad, destinan tiempo a ello, no se pueden dar la libertad de apostar a la formación sin la certeza de apostar al caballo ganador, es decir, su ilusión es acceder al trabajo. Las necesidades familiares no dan espera. Más que políticas formativas desean políticas laborales, que los vinculen al mercado laboral.

Durante los largos períodos de desempleo suelen aplazar la formación en espera de un trabajo, la *illusio laboral* impide que adelanten estrategias formativas, no desean interrumpir la búsqueda de empleo, prefieren esperar. Ahora, algunos se arrepienten de no haber adelantado estrategias de formación, el tiempo pasa y el trabajo no llega. Algunos se sumen en la depresión, se aíslan y se alejan del consumo. Actualmente, esperan que la economía se reactive, pero son conscientes de que el pasado no volverá, que ya no podrán tener el mismo poder de negociación en el mercado.

## 5. Discusión y conclusiones

El Marco Analítico de la Gobernanza (MAG) de Hufty es útil para el estudio de la gobernanza, realza categorías propias del campo sociológico al evidenciar los actores y las relaciones de poder que disputan el campo de la formación profesional. Sin embargo, su carácter no prescriptivo nos lleva, en este apartado, a reflexionar sobre el *Public Value* (Smith, 2004) a la par que retomamos los principales hallazgos del estudio.

## 5.1 ¿Qué modelo de gobernanza?

Los hallazgos apuntan a un proceso de construcción de un modelo de gobernanza jurídico y burocrático, con fuerte papel del Estado y entidades públicas en la definición de las reglas del juego, poco flexible, con débil coordinación entre los puntos nodales, baja capacidad de concertación social, además, orientado en torno a resultados, a reglas, a la implementación de la Ley, sin responder de manera suficiente a las necesidades de los actores para los cuales está dirigida la política pública. Es de destacar que el estudio sobre la gobernanza de la formación dual adelantado por Sanz de Miguel (2017) llega a conclusiones similares al definirla como un modelo legal y burocrático; problemas similares fueron expuestos en la investigación de Fernández y Martín (2014) respecto a los servicios públicos de empleo. Esto induce a considerar que existe un problema estructural en la gobernanza de la formación profesional el cual habría que indagar en sus diversos componentes.

En el período estudiado, el *mercado* gana posición en cuanto a que son los sujetos los que deben asumir la tarea de formarse, en un espectro social en donde la formación se convierte en un requisito fundamental para acceder al mercado laboral. A la par se fortalece una red privada de proveedores de formación, pero sin responder aún de manera suficiente a las demandas del mercado, es decir, del campo empresarial.

El Estado central y los gobiernos de las Comunidades ejercen un papel capital en la regulación de la FPE y el poder de los agentes sociales ha sido debilitado en cuanto a su participación como actores decisivos en la definición de las políticas: el rol de las organizaciones sindicales se ha reducido a un carácter consultivo, pero no vinculante. No obstante, la institucionalización de la participación de los agentes sociales genera un campo de disputa por la definición de las reglas del juego, poco existente en modelos más centralizados.

En el marco de la Ley 30/2015, la tendencia – según la normatividad – es hacia un mayor control, enmarcado en el enfoque de la Nueva Gestión

Pública, que pretende mejorar la eficiencia del sector público a través de técnicas de gestión adaptadas del sector privado. Desde una perspectiva tecnocrática de la gobernabilidad, este enfoque aborda la gobernanza como un proceso orientado básicamente hacia la eficiencia y al desempeño, desestimando – si es el caso – objetivos sociales y políticos que responden a una diversidad de intereses. Siguiendo a Spicer (2007), esta visión malinterpreta el carácter específico de la gobernanza política y respalda un modelo de toma de decisiones colectiva que, en última instancia, carece de legitimidad democrática; situación que nos lleva a reflexionar sobre la construcción de valor público.

## *5.2 El valor público*

El valor público está concebido como la percepción por parte de la comunidad del valor generado por los servicios públicos y las actividades de gestión, por ello, los objetivos a perseguir son resultado de la deliberación pública. Los objetivos de rendimiento son complejos, van más allá de la provisión de servicios, incluyendo la satisfacción de los ciudadanos/clientes, la garantía del resultado social deseado y el mantenimiento de la confianza y la legitimidad. Por lo cual hay una responsabilidad pública múltiple: las personas se dirigen como ciudadanos, clientes y contribuyentes (Rauner; Witting, 2010).

A pesar de la institucionalización de la FPE en cuanto a la homogeneización de la formación a través de los CdP, de avances hacia una mayor integración de la información, mayor demanda de FP por parte diversos grupos sociales – tanto cualificados como sin cualificación (Planas, 2012) –, los problemas de gobernanza dificultan la creación de valor público, debido, por un lado, a la débil apuesta a crear espacios deliberativos. Por otro, a problemas de gobernanza vinculados a la coordinación e integración de los puntos nodales; a la débil autonomía de los centros de formación; al limitado presupuesto; al distanciamiento entre el campo formativo y el

empresarial en materia de prácticas laborales; a la insuficiente adecuación de las necesidades de formación con la oferta formativa; y, por último, a procesos evaluativos de orden burocrático, orientados más a cumplir con la recolección de indicadores, desestimando la dimensión subjetiva, la cual depende de la percepción de los actores.

### *5.3 Reflexionando sobre el Marco Analítico de la gobernanza de Hufty*

El análisis de los problemas y puntos nodales develan, primero, el peso significativo que tiene el *contexto* para el desarrollo de la FPE. La crisis económica redujo sustancialmente los fondos destinados a la política de formación y, con ello, debilitó la capacidad de gobernanza, en especial en el período más álgido de la crisis. Esto supuso trasladar el coste de formación a los sujetos, en la medida en que socialmente se demandaba más formación, mientras el crecimiento del presupuesto público se reducía. Ahora, con la lenta recuperación de la economía, los presupuestos se acrecientan, no sólo por el contexto sino por la existencia de una voluntad política.

Segundo, el gobierno tiene un amplio margen de control de los recursos y por ello es fundamental la *voluntad política* para la movilización efectiva de los procesos de gobernanza, no sólo por la débil integración estratégica entre los actores, sino porque, a nivel de los campos social y mediático, los problemas de la gobernanza de la FPE son insuficientemente visibilizados y reflexionados, lo que se traduce en mayor autonomía. En este sentido, existiendo voluntad política, la agenda neoliberal puede ser revertida dando un giro importante a la gobernanza de la FPE, traducida en mayor presupuesto, con la presencia del Estado en la gestión e involucramiento de los actores.

Tercero, el modelo de gobernanza *jurídico burocrático* dificulta la generación de valor público, en la medida en que no acerca a los ciudadanos a las instituciones. La nueva normativa tuvo el efecto de debilitar a los actores sociales, en vez de priorizar de manera suficiente mecanismos

de transparencia, control, seguimiento y evaluación, en el marco de una estrategia de concertación y deliberación pública.

Cuarto, la opción metodológica de incluir en la recolección de la información a actores secundarios mostró su pertinencia analítica, pues desveló la *disonancia* entre el proceso de gobernanza de la FP y la situación relacional e *illusio* de los desempleados de larga duración. Se observa cómo esta va en contravía en aspectos como: demanda de formación transversal; mayor diversidad de oferta formativa para generar espacios de elección y orientación vocacional de los sujetos; canales informativos y de asesoramiento sobre la oferta formativa; prácticas acordes a la formación recibida; ayudas económicas, incluso básicas para determinados colectivos – auxilio de transporte; entre otros.

Igualmente, evidenció cómo los actores secundarios son un punto nodal importante. No se puede analizar la gobernanza sin considerar a los ciudadanos para quienes está dirigida, estos deben tener la misma relevancia que los demás actores, en la medida en que el *valor público* se define y redefine a través de la interacción social y política. Tal interacción involucra a políticos, funcionarios y comunidades.

Quinto, la inclusión en el estudio de los actores secundarios también apuntó indicios para concluir que la FPE no cumple de manera suficiente con su papel de articular a los desempleados con mayor riesgo de exclusión social en el mercado laboral. En este sentido, alude a lo señalado por Marhuenda, quien alerta sobre la necesidad de encontrar no sólo 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 reconstruirlas” (Marhuenda, 2006, p. 24); lo cual demanda a su vez la configuración de itinerarios personales articulados al mercado laboral. Esto evitaría que los programas de FPE para DLD se conviertan en vías muertas como ya en 2006 Marhuenda señalaba respecto a los Programas Garantía Social y Formación Ocupacional (Marhuenda, 2006, p. 24).

Ante la ausencia de una perspectiva en torno a itinerarios formativos individualizados, sumada al estigma social de los reclutadores en torno a la edad y al nivel de escolaridad, la formación para los desempleados de larga duración es una salida paliativa y puntual para colectivos con mayor riesgo de exclusión social sin que esta garantice a la gran mayoría oportunidades reales de vinculación al mercado laboral, especialmente para los más mayores.

Sexto, los problemas de gobernanza se traducen en falta de confianza y legitimidad en la Formación Profesional para el Empleo, elementos indispensables para generación de valor público. En un grupo de discusión, una joven, de manera espontánea, se ofreció a dar la síntesis del encuentro: “Todos tenemos un poco claro, en mente, que podemos currar mucho para conseguir algo, pero va a ser por tener suerte o contactos, básicamente. No tiene nada que ver con la formación” (SGD-JESO31). Este discurso desilusionante muestra el poco valor público que genera la FPE en algunos colectivos con alto riesgo de exclusión social, los cuales no cuentan con mayores capitales que avalen la formación adquirida. El análisis comparativo señala que, para que la FP genere *illusio* como salida profesional, debe tener prestigio, tanto por su calidad como por su vinculación con el empleo (De Pablo, 1997, p. 150). Por ello urge generar valor público, la formación no puede ser una ventana por la cual los desempleados y desempleadas se asoman temporalmente a una parcela de conocimiento sin proyectos reales de inclusión laboral (Darmon et al., 2006).

No obstante que en la actualidad la FPE adquiere cada vez mayor valor social y su gobernanza presenta cambios, se demanda un Pacto Social en torno a la misma, orientado a hacer de ésta un verdadero problema social, digno de estar en la agenda real – no sólo discursiva – de los diversos partidos, de las instituciones públicas, de las asociaciones, de los centros de formación. Además de contemplar un mayor rol de los ciudadanos y de diversos agentes locales, con miras a generar procesos de mayor reconocimiento y legitimación. Un Pacto Social incluyente haría de la FPE



un campo menos expuesto a los vaivenes de las políticas de los gobiernos de turno y supondría otorgar mayor responsabilidad a las empresas.

Igualmente, un enfoque participativo de la gobernanza posibilitaría una mayor coordinación e integración del campo, en la medida en que las políticas responden a las necesidades locales, a procesos deliberativos, desde una perspectiva de relativa autonomía y flexibilidad de la gestión y administración de los recursos. Por último, se requieren estudios evaluativos sobre la eficacia de la gobernanza de la FPE, orientados a visibilizar las trayectorias laborales e imaginarios sociales de los actores demandantes de FP.

## Referencias

1. ABRAMOVAY, Ricardo; MAGALHÃES, Reginaldo; SCHRODER, Mônica. Representatividade e inovação na governança dos processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. **Sociologias**, v. 12, n. 24, p. 268-306, 2010. DOI: <http://doi.org/10.1590/S1517-45222010000200010>.
2. ACOSTA, Estella. **La formación profesional: el valor del trabajo cualificado**. Madrid: Ediciones GPS, 2018.
3. BJØRKQUIST, Catharina. **Stakeholder influence in higher education: old ideas in new bottles?** 2009. Dissertation (Masters in Political Science) – Karlstad University Studies, Karlstad, 2009.
4. BOURDIEU, Pierre. **Meditaciones pascalianas**. Barcelona: Anagrama, 1999.
5. BOURDIEU, Pierre. **Poder, derecho y clases sociales**. Bilbao: Desclée de Brouwer, 2001.
6. CASTEL, Robert. **La metamorfosis de la cuestión social**. España: Paidós Ibérica, 2002.
7. COMUNIDAD DE MADRID. **2015 Monitoreo de empleo: Tendencias sectoriales de empleo y formación en la Comunidad de Madrid**. Madrid: Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de la Comunidad de Madrid, 2016. Disponible en: <https://www.madrid.org/bvirtual/BVCM015641.pdf>. Accedido en: 10 Ene 2023.
8. COMUNIDAD DE MADRID. **Estrategia Madrid Empleo, 2016-2017**. Madrid: Comisiones Obreras de Madrid; Comunidad de Madrid, 2018a. Disponible en: [https://www.comunidad.madrid/transparencia/sites/default/files/plan/document/322\\_907\\_estrategia\\_madrid\\_por\\_el\\_empleo\\_0.pdf](https://www.comunidad.madrid/transparencia/sites/default/files/plan/document/322_907_estrategia_madrid_por_el_empleo_0.pdf). Accedido en: 10 Ene 2023.

9. COMUNIDAD DE MADRID. **Implantación de los Certificados de Profesionalidad en la Comunidad de Madrid 2013-2015**. Madrid: Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, 2018b.
10. D'IRIBARNE, Açain; JOLIVET, Eric. Formación Profesional en Francia: las regiones como laboratorio para su renovación. **Revista Española de Sociología**, v. 25, n. 3, p. 409-420, 2016. DOI: <http://doi.org/10.22325/fes/res.25.3.2016.409>.
11. DARMON, Isabelle *et al.* Formadores y usuarios frente al doble vínculo de la formación para la empleabilidad. **Cuadernos de Relaciones Laborales**, v. 24, n. 2, p. 37-62, 2006.
12. DE PABLO, Antonio. La nueva formación profesional: dificultades de una construcción. **Reis**, v. 77-78, n. 97, p. 137-161, 1997. DOI: <http://doi.org/10.2307/40183941>.
13. EKUNDAYO, Woleola. Good governance theory and the quest for good governance in Nigeria. **International Journal of Humanities and Social Science**, v. 7, n. 5, p. 154-161, 2017.
14. EL MUNDO. **Lío en la formación para el empleo**. 3 dic. 2017. Disponible en: <https://www.elmundo.es/economia/2017/12/03/5a213fccca474145068b4573.html>. Accedido en: 10 Ene 2023.
15. ESPAÑA. **Ley 30/2015**. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2015.
16. ESPAÑA. Ministerio de Educación y Formación Profesional. **Las cifras de la educación en España: estadísticas e indicadores**. Madrid, 2021.
17. FERNÁNDEZ DE PEDRO, Simeón; GONZÁLEZ DE LA FUENTE, A. Apuntes para una historia de la formación profesional en España. **Revista de Educación**, v. 239, n. 6, p. 81-87, 1975.
18. FERNÁNDEZ, Carlos; MARTÍN, Maria. Los discursos sobre la modernización de los Servicios Públicos de Empleo: ¿hacia una nueva forma de gobernanza? **Política y Sociedad**, v. 51, n. 1, p. 177-200, 2014.
19. GALLEGO José; RODRÍGUEZ, Antonio. La formación profesional en España: historia y actualidad. **Edusk – Revista Monográfica de Educación**, p. 2054-2105, 2011. Disponible en: <https://digibug.ugr.es/handle/10481/39424>. Accedido en: 10 Ene 2023.
20. GOMENDIO, Montserrat. **La formación profesional en España**. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2015.

21. GÓMEZ, Valeriano. **La formación para el empleo en España 2017**. Madrid: Asociación Estatal de Grandes Empresas de Formación, 2017.
22. HUFTY, Marc. Gobernanza en salud pública: hacia un marco analítico. **Revista Salud Pública**, v. 12, supl. 1, p. 39-61, 2010. DOI: <http://doi.org/10.1590/S0124-00642010000700004>.
23. KATSAMUNSKA, Polya. The Concept of Governance and public governance theories. **Economic Alternatives**, n. 2, p. 133-141, 2016.
24. LLOPIS, Ramón; TEJERINA, Benjamín. Crisis, educación y precariedad-afluencia. El rol de la educación en las condiciones de vida de la población española. **Política y Sociedad**, v. 53, n. 2, p. 413-442, 2016. DOI: [http://doi.org/10.5209/rev\\_POSO.2016.v53.n2.49370](http://doi.org/10.5209/rev_POSO.2016.v53.n2.49370).
25. MARHUENDA, Fernando. La formación para el empleo de jóvenes sin graduado: educación, capacitación y socialización para la integración social. **Revista de Educación**, v. 341, p. 15-34, 2006.
26. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. **Education at a Glance 2017**: OECD indicators. Paris: OECD Publishing, 2017.
27. OTERO, Beatriz *et al.* ¿Pueden los centros de Formación Profesional tener un papel en el sistema de innovación? El caso de Navarra. **Revista Española de Sociología**, v. 25, n. 3, p. 387-407, 2016. DOI: <http://doi.org/10.22325/fes/res.25.3.2016.387>.
28. PIERRE, Jon; PETERS, Guy. **Governance, politics and the state**. Londres: Macmillan Press Ltd, 2000.
29. PIN, José *et al.* **La formación profesional dual como reto nacional una perspectiva desde la empresa**. Navarra: IESE Business School-Universidad de Navarra, 2017.
30. PLANAS, Jordi. Qué es y para qué sirve hoy la formación profesional? de la VT (formación profesional) a la VET (formación y educación profesional). **Revista de Sociología de la Educación**, v. 5, n. 1, p. 5-15, 2012.
31. PRIETO, Serafin. "Incertidumbre y riesgos de la reforma de la formación profesional". **Cuadernos de Relaciones Laborales**, v. 4, p. 34-40, 1994.
32. RAUNER, Felix; WITTING, Wolfgang. Differences in the Organisation of Apprenticeship in Europe: findings of a comparative evaluation study. **Research in Comparative and International Education**, v. 5, n. 3, p. 237-250, 2010. DOI: <http://doi.org/10.2304/rcie.2010.5.3.237>.

33. SANZ DE MIGUEL, Pablo. Gobernanza de la formación profesional dual española: entre la descoordinación y la falta de objetivos. **Revista Española de Educación Comparada**, n. 30, p. 60-81, 2017. DOI: <http://doi.org/10.5944/reec.30.2017.18705>.
34. SCHABBACH, Leticia. A governança global da Covid-19 e as ações emergenciais de países de renda baixa e média. **Sociologias**, v. 24, n. 60, p. 32-61, 2022. DOI: <http://doi.org/10.1590/18070337-121620>.
35. SMITH, Rfi. Focusing on Public Value: something new and something old. **Australian Journal of Public Administration**, v. 63, n. 4, p. 68-79, 2004. DOI: <http://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2004.00403.x>.
36. SPICER, Michael. Politics and the Limits of a Science of Governance: some reflections on the thought of Bernard Crick. **Public Administration Review**, v. 67, n. 4, p. 768-779, 2007. DOI: <http://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00759.x>.
37. VALLEJO, Mónica; MOLINA-SAORÍN, Jesús; MARTÍNEZ-LÓPEZ, María José. Evolución de la formación profesional en España: medio siglo de cambios y reformas. **Revista Interterritorios**, v. 3 I, n. 1, p. 162-186, 2017.

---

**Apoyo financiero:** Alcalá Desarrollo, Ayuntamiento de Alcalá de Henares.

**Conflicto de intereses:** Ninguno.

**Aprobación del Comité de Ética:** No aplicable.

**Disponibilidad de los Datos:** Research data is only available upon request.

**Editor:** Julio Souto Salom (UFBA, Brasil).

**Carmen Marina López Pino** es Doctora en Ciencias Políticas y Sociología, Grupo de investigación Ética Aplicada, Trabajo y Responsabilidad Social, Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia. [carmen982000@yahoo.com](mailto:carmen982000@yahoo.com)

Recibido: 10 ene. 2023.

Aceptado: 27 mayo 2024.