



La política de formación profesional de la Unión Europea

La formación profesional en el Libro Blanco

En el Libro Blanco de la Comisión sobre crecimiento, competitividad y empleo se aborda una cuestión capital para la Unión: cómo establecer -utilizando las importantes bazas de la Comunidad- un modo de desarrollo que consiga un nuevo equilibrio entre los factores de crecimiento, competitividad y empleo y que permita romper con las lógicas de subempleo y exclusión que caracterizan el período actual.

La ambición del Libro Blanco es encontrar las vías para impulsar una nueva dinámica en los sistemas de empleo de la Comunidad, es decir, en el conjunto constituido por la educación y la formación, la protección social, la organización del trabajo, los mercados internos de las empresas y el mercado de trabajo. A tal fin, se insiste mucho en que los recursos humanos -y por consiguiente la educación y la formación- son un factor fundamental de la acción. La cualificación de los recursos humanos en la Unión Europea representa una baza capital para afrontar con éxito los desafíos planteados por los cambios tecnológicos y las consiguientes transformaciones sociales.

El reto consiste en convertir los recursos humanos y el acceso al saber en el centro del nuevo paradigma socioeconómico, con el fin de favorecer las transformaciones industriales y la evolución de los sistemas de producción. Las empresas saben que la continuidad de los cambios tecnológicos y el mantenimiento de las ventajas comparativas frente a los países, antiguos o nuevos, que intervienen en el mercado mundial exigen la modificación de las competencias y cualificaciones de los trabajadores durante toda su vida activa. Hay que reconocer y promover la

cualificación como factor clave de la competitividad y el crecimiento.

En el informe sobre seguimiento del Libro Blanco, titulado "Europa y la sociedad global de la información", se pone todavía más de manifiesto la necesidad de una adecuación de los mecanismos de educación y formación a los retos descritos en el citado Libro Blanco. La difusión cada vez más amplia de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en todos los sectores de la producción de bienes y servicios, comerciales y no comerciales, abre nuevas posibilidades de acceso al saber, pero también requiere una elevación y una generalización de la educación y la formación para todos. Se trata de una nueva revolución basada en el acceso a la información, su difusión y la multiplicación de las posibilidades de transmisión y de tratamiento. La educación y la formación deben desempeñar un papel capital en la preparación de los ciudadanos europeos para esta revolución. El objetivo del Libro Blanco de garantizar a todos los ciudadanos europeos un derecho a la educación y a la formación durante toda su vida encuentra aquí plena justificación.

Por otra parte, el sistema económico tiene una mayor dependencia que en el pasado de la creatividad y la capacidad innovadora de las instituciones de educación y formación, en particular las universidades, en lo que respecta tanto al saber científico disponible como al papel que han de desempeñar. Uno de los principales retos del período actual es dominar la sociedad "de la información". Los factores clave (innovación, I+D, redes de telecomunicación) tienden a consolidar el tratamiento y la transmisión de la información como elemento estructurador de los procesos de producción y de las relaciones sociales. La educación y la formación se presentan como un medio de in-



Antonio Ruberti

Miembro de la Comisión Europea del 6.1.93 al 23.01.95. Rector de la Universidad La

Sapienza de Roma, Ministro de Ciencia de Italia de 1987 a 1992.

"Por su propia naturaleza, la actuación de la Unión únicamente puede tener un efecto indirecto sobre la adecuación de los sistemas de educación y formación en los Estados Miembros. Dicha naturaleza, de carácter necesariamente operativo y programático, debe servir de ayuda a los agentes y responsables de las decisiones en los Estados miembros, a todos los niveles, para identificar los objetivos que han de perseguir en común, si bien el control de las políticas respectivas corresponde a los Estados miembros. La política de la Comunidad, basada en la aplicación del programa LEONARDO, (...) responde plenamente al principio de subsidiariedad fijado por el Tratado de la Unión Europea".

"La ambición del Libro Blanco es encontrar las vías para impulsar una nueva dinámica en los sistemas de empleo de la Comunidad, es decir, en el conjunto constituido por la educación y la formación, la protección social, la organización del trabajo, los mercados internos de las empresas y el mercado de trabajo."



“El reto consiste en convertir los recursos humanos y el acceso al saber en el centro del nuevo paradigma socioeconómico, con el fin de favorecer las transformaciones industriales y la evolución de los sistemas de producción.”

“La adecuación (...) de los sistemas de educación y formación (...) será consecuencia más de una multiplicación -a veces, aparentemente desordenada- de adaptaciones localizadas o sectoriales que de reformas estructurales globales.”

“(...) los dos problemas fundamentales planteados en el Libro Blanco: la elevación de la formación básica de los jóvenes y el desarrollo masivo de la formación continua.”

tegración y dominio de esta sociedad de la información. Son una condición para el aprovechamiento del capital intangible y para su transmisión entre generaciones, pero también para su renovación dentro de una misma generación, teniendo en cuenta la rapidez de los cambios socioeconómicos.

La adecuación de los sistemas

La adecuación en profundidad de los sistemas de educación y formación preconizada en el Libro Blanco se ha iniciado ya. Los agentes que intervienen, ante todo las autoridades públicas de los Estados miembros, son conscientes de la magnitud de las transformaciones necesarias. De todos modos, esa adecuación será consecuencia más de una multiplicación -a veces, aparentemente desordenada- de adaptaciones localizadas o sectoriales que de reformas estructurales globales. Por lo demás, los Estados miembros reconocen claramente la necesidad de elevar la calidad de los sistemas de formación y de responder a los dos problemas fundamentales planteados en el Libro Blanco: la elevación de la formación básica de los jóvenes y el desarrollo masivo de la formación continua.

El desempleo juvenil se ha convertido, por los niveles que ha alcanzado en algunos países, en un tema prioritario de la política. Para abordarlo hay que intensificar las medidas dirigidas a evitar la salida prematura de los sistemas de educación y de formación inicial, a fin de reducir al mínimo el número de jóvenes que llegan al mercado de trabajo sin una formación básica suficiente. Hay que multiplicar asimismo las medidas tendentes a facilitar y complementar el proceso de transición entre la escuela y la vida activa para los grupos con mayores dificultades, recurriendo en particular a sistemas de “garantías” de reanudación del proceso de formación, aunque en general estas medidas se extienden también a la mayoría de las salidas de los sistemas, incluidas las de los jóvenes con cualificación. La elevación del estatuto de la formación profesional en el marco de la formación inicial y el aumento de su atractivo, así como la mejora de la orientación profesio-

sional, siguen siendo temas de preocupación constante y son objeto de múltiples iniciativas en varios Estados miembros.

En cuanto a la formación continua, su desarrollo se ha convertido en todos los Estados miembros en un tema de diálogo permanente entre poderes públicos y agentes, así como entre los propios agentes sociales, incluso a escala regional, sectorial y/o de agrupaciones empresariales. Ahora bien, aunque el objetivo del desarrollo del acceso a la formación continua sea compartido por todos, la realidad efectiva de dicho acceso sigue siendo insuficiente y se caracteriza por desigualdades dependientes de las categorías de trabajadores o de empresas. Por otra parte, aun reconociéndose la rápida transformación de las condiciones socioeconómicas, no se observa una aceleración clara y notable del acceso a la formación, con lo cual la adecuación de las competencias resulta indudablemente menos rápida de lo necesario. El desarrollo de la inversión en formación por parte de las empresas se reconoce como un objetivo prioritario, en particular en el caso de las PYME, para las que se han desarrollado numerosas fórmulas innovadoras (agrupaciones, sustituciones, mutualización de los fondos...), pero los resultados siguen rezagados respecto a las necesidades, derivadas en particular de las transformaciones industriales. Un aspecto positivo reside en el desarrollo de la cooperación entre el sector público y el privado y en una búsqueda de sinergia y coherencia entre los esfuerzos respectivos, incluso en el plano de los recursos.

La política de la Unión

Por su propia naturaleza, la actuación de la Unión únicamente puede tener un efecto indirecto sobre la adecuación de los sistemas de educación y formación en los Estados miembros. Dicha actuación, de carácter necesariamente operativo y programático, debe servir de ayuda a los agentes y los responsables de las decisiones en los Estados miembros, a todos los niveles, para identificar los objetivos que han de perseguir en común, en tanto que el control de las políticas respectivas corresponde a los Estados miembros. En



un espacio europeo sin fronteras, pero garante de las singularidades culturales e históricas, las medidas complementarias de apoyo aplicadas por la Unión tienen por finalidad reforzar la sinergia, la convergencia y la cooperación, en particular contribuyendo a la formación de un patrimonio común de experiencias y buenas prácticas.

Una política basada en la subsidiariedad

El Tratado de la Unión Europea atribuye la misión básica de la financiación y aplicación de las medidas de formación profesional a los poderes públicos de los Estados miembros y a los interlocutores sociales. La Unión debe cumplir una función de impulso e innovación. Su intervención tiene por objetivo favorecer la convergencia voluntaria y capitalizar los esfuerzos de calidad y la capacidad de innovación de los sistemas. Basándose en un conjunto de objetivos comunes, la Unión puede apoyar el desarrollo de medidas transnacionales que contribuyan a la convergencia de las políticas de formación en la Comunidad.

La política de la Comunidad, basada en la aplicación del programa LEONARDO (que debería decidirse antes de finales de 1994 y aplicarse a partir del 1 de enero de 1995)¹⁾, responde plenamente al principio de subsidiariedad establecido en el Tratado de la Unión Europea. En este último se excluye la posibilidad de una armonización de los sistemas nacionales, se reconoce la plena responsabilidad de los Estados miembros en la organización de los sistemas y el contenido de la formación y se confiere a la Unión la responsabilidad de aplicar una política de formación profesional que apoye y complete la acción de los Estados miembros.

Sobre la base de la posición común sobre LEONARDO, adoptada por el Consejo el 22 de junio de 1994, pueden avanzarse ya los principales elementos que caracterizarán la política de la Unión.

1. La mejora de la calidad y la capacidad de innovación de la formación profesional se considera indispensable para la estrategia de crecimiento, competitividad

y empleo, en particular para aumentar la capacidad de creación de empleo de las economías europeas y para complementar la evolución de los sistemas de empleo.

2. La actuación de la Unión en el ámbito de la formación profesional, como apoyo y complemento de las acciones de los Estados miembros, engloba un conjunto de objetivos comunes que, desde el punto de vista de la Comisión, constituyen las prioridades políticas que deben perseguirse dentro de la Unión para mejorar la calidad y la capacidad de innovación en materia de formación profesional.

3. La actuación de la Unión tiene por objetivo desarrollar el concepto de cooperación entre todos los agentes para mejorar la formación profesional, en particular mediante una estrecha asociación de los interlocutores sociales a todos los niveles pertinentes, incluso como operadores.

4. La actuación de la Unión debe ponerse de manifiesto a través del procedimiento de seguimiento y evaluación del programa, realizado en cooperación por la Comisión y los Estados miembros y sometido a información regular a los órganos correspondientes, en particular el Comité consultivo para la formación profesional.

La aportación de las acciones transnacionales

El programa de acción en el ámbito de la formación profesional -Leonardo- capitaliza la experiencia adquirida en los programas anteriores -Comett, Force, Petra, Eurotecnet, Lingua- para ofrecer un marco de apoyo coherente y homogéneo a los distintos agentes. Se hace hincapié en el desarrollo de cooperaciones transnacionales en el marco de proyectos en los que participen directamente los agentes correspondientes y que conduzcan al desarrollo de redes y a intercambios transnacionales de estudiantes, jóvenes en formación y especialistas de la formación.

A partir de la experiencia adquirida en Petra, el programa Leonardo prestará una

“(...) los principales elementos que caracterizarán la política de la Unión (...) – La mejora de la calidad y la capacidad de innovación de la formación profesional (...) – un conjunto de objetivos comunes que, desde el punto de vista de la Comisión, constituyen las prioridades políticas que deben perseguirse dentro de la Unión (...) – desarrollar el concepto de cooperación entre todos los agentes para mejorar la formación profesional, en particular mediante una estrecha asociación de los interlocutores sociales (...)”

“(...) el procedimiento de seguimiento y evaluación del programa, realizado en cooperación por la Comisión y los Estados miembros (...)”

“Leonardo capitaliza la experiencia adquirida en los programas anteriores -Comett, Force, Petra, Eurotecnet, Lingua (...) Se hace hincapié en el desarrollo de cooperaciones transnacionales en el marco de proyectos (...)”

1) Nota de la redacción: véase la Decisión del Consejo, de 6 de diciembre de 1994, por la que se establece un programa de acción para la creación de una política de formación profesional de la Comunidad Europea.

Luxemburgo, en: Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 340, 29.12.1994, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.



“Entre los ámbitos prioritarios de intervención, junto a los ya tradicionales de cooperación establecidos por COMETT, PETRA o FORCE, es conveniente subrayar la especial importancia concedida a la orientación profesional, las competencias lingüísticas y la promoción de la igualdad de oportunidades por y en la formación, o incluso al desarrollo de los intercambios de formadores y al aumento del apoyo prestado al diálogo entre los interlocutores sociales. Leonardo ofrecerá a los interlocutores sociales (...)”

“También debe incrementarse el esfuerzo realizado para multiplicar los resultados de los proyectos y difundir las innovaciones y resultados de los proyectos piloto transnacionales, en particular en el ámbito de las innovaciones tecnológicas.”

atención especial al desarrollo de cooperaciones de formación inicial en las que participen distintos organismos de formación de los Estados miembros, así como a los intercambios de jóvenes trabajadores. Se trata, en particular, de favorecer, mediante la cooperación entre estos organismos, la aparición de perfiles de cualificación debidamente validados sobre el terreno. Con este mismo espíritu, Leonardo apoyará el desarrollo de proyectos conjuntos que favorezcan la inserción social y profesional de los jóvenes, en particular mediante cooperaciones entre los centros de formación inicial y las empresas a escala regional y local. Se prestará especial atención a los intercambios transnacionales de formadores y expertos de la formación profesional inicial, incluidos los responsables de la orientación profesional.

El programa Leonardo, por la importancia que concede a la mejora de la calidad de los sistemas de formación continua y a la capacidad de innovación en la formación (incluidas las formaciones multimedia y a distancia), puede contribuir mucho a la reflexión y la actuación de los Estados miembros y de los interlocutores sociales en este ámbito. Mediante el apoyo a proyectos conjuntos de formación continua, en particular de carácter sectorial y temático, o mediante el intercambio de buenas prácticas (incluido el intercambio de formadores), Leonardo puede responder a las preocupaciones de los agentes de la formación continua en los Estados miembros. De hecho, partiendo de la experiencia adquirida en programas como Force o Comett, ofrece la ocasión para una confrontación fructífera de los enfoques aplicados en ámbitos tan complejos como la elaboración de planes de formación internos de las empresas, agrupaciones de empresas o sectores, o las interacciones entre una gestión individualizada y una gestión colectiva de la formación continua.

Se ha buscado el equilibrio entre las medidas dirigidas a dar continuidad a las acciones de los programas Comett, Force, Eurotecnet, Lingua y Petra que han demostrado su valor y la promoción de nuevas acciones y medidas. Estas últimas permitirán desarrollar la acción de la Unión con miras a la formación durante toda la vida, tal como se recoge este objetivo en el Libro Blanco, a aumentar las

posibilidades de multiplicar los resultados de los proyectos y de difundir las innovaciones, a desarrollar los intercambios de formadores y aumentar el apoyo prestado, y cuestión importante, al diálogo entre los interlocutores sociales.

La distribución de las medidas entre dos grandes capítulos -el primero referido principalmente a los sistemas y mecanismos de formación y el segundo a las acciones y el mercado de la formación, en una definición bastante próxima a la propuesta inicial de la Comisión- resulta esclarecedora y contribuye de forma importante a poner de manifiesto la actuación comunitaria. Este efecto se refuerza con la aplicación de un doble procedimiento de selección de los proyectos, según que se refieran a los sistemas o al mercado, que permitirá una amplia participación de todos los agentes. Es conveniente subrayar que, con arreglo al principio de subsidiariedad, la posición común prevé una mayor participación de los Estados miembros en la selección de los proyectos, lo que debería conducir a una mejor articulación de las acciones transnacionales con las políticas de los Estados miembros.

Ambitos prioritarios

Entre los ámbitos prioritarios de intervención, junto a los ya tradicionales de cooperación establecidos por COMETT, PETRA o FORCE, es conveniente subrayar la especial importancia concedida a la orientación profesional, las competencias lingüísticas y la promoción de la igualdad de oportunidades por y en la formación, o incluso al desarrollo de los intercambios de formadores y al aumento del apoyo prestado al diálogo entre los interlocutores sociales. Leonardo ofrecerá a los interlocutores sociales, que desempeñan un papel esencial en la formación continua, un marco de apoyo tanto para organizar operaciones específicas como para mejorar su conocimiento de operaciones innovadoras en las que participen distintos agentes sociales sobre el terreno. La acción de la Unión permitirá apoyar asimismo el diálogo entre cooperadores, a todas las escalas, en relación con el objetivo del desarrollo de la formación continua.



También debe incrementarse el esfuerzo realizado para multiplicar los resultados de los proyectos y difundir las innovaciones y resultados de los proyectos piloto transnacionales, en particular en el ámbito de las innovaciones tecnológicas. Se aplicarán medidas específicas para la difusión de las innovaciones y la transferencia de las metodologías, resultados y herramientas de formación profesional entre los sistemas y mecanismos de formación, recurriendo para ello a redes telemáticas y a sistemas de aprendizaje y formación abiertos y a distancia. Por otra parte, se reforzará la coordinación de las acciones del programa Leonardo con el programa Sócrates y con las iniciativas de la Unión y del Fondo Social Europeo.

Por otra parte, se dedicarán medios importantes a un programa de encuestas, análisis e intercambios de datos sobre el ámbito de la formación profesional en su conjunto. Los prometedores resultados obtenidos en el marco del programa FORCE -cuadros informativos de la formación continua- demuestran el interés de este tipo de trabajos para la constitución progresiva de elementos de referencia comparables y reconocidos que permitan a los operadores, así como a los responsa-

bles de las decisiones políticas, situar sus propios indicadores y datos. El programa de encuestas y análisis aplicado en el marco de LEONARDO será articulado y podrá apoyarse en los proyectos de investigación que serán subvencionados en virtud del capítulo socioeconómico del Cuarto programa marco de investigación y desarrollo.

Para concluir

Con LEONARDO, la Comunidad va a dotarse de un instrumento político que debe contribuir de forma decisiva a alcanzar los objetivos fijados en el Libro Blanco. Estos objetivos son ambiciosos; en algunos aspectos, podrían parecer incluso osados. De todos modos, está claro que la cualificación de los hombres y las mujeres, la transformación de las organizaciones de trabajo, la multiplicación de las posibilidades de acceso al saber y la difusión de las innovaciones y de los resultados de I+D pueden permitir alcanzarlos. La política de formación profesional de la Unión se desarrollará con este objetivo.

“(...) se reforzará la coordinación de las acciones del programa Leonardo con el programa Sócrates y con las iniciativas de la Unión y del Fondo Social Europeo.”

“(...) se dedicarán medios importantes a un programa de encuestas, análisis e intercambios de datos sobre el ámbito de la formación profesional en su conjunto.”