



**Steve
Bainbridge**
Cedefop, Salónica



Julie Murray
Cedefop, Salónica



Disposiciones políticas y legales de desarrollo de una política de formación en la Unión Europea

Parte II- Desde Maastricht hasta Amsterdam

Este artículo tratará sobre la evolución que ha experimentado la política comunitaria de formación profesional a partir del Tratado de Maastricht. Mostrará la manera en la que las disposiciones políticas incorporadas en nuestras regiones como *acquis* o acervo europeo han impulsado la aparición de políticas de formación permanente y fomentado el análisis crítico y la reforma de los sistemas de formación profesional. A pesar de ello, este artículo mantiene que la función fundamental de la Unión Europea - ser un punto de referencia para el desarrollo de políticas nacionales de formación - ha perdido la fuerza que tuvo en su día, aun cuando en este momento dicha función sea más necesaria que nunca para hacer realidad la idea de la formación permanente.

Preámbulo

Este es el segundo de dos artículos que tratarán sobre el desarrollo e implantación práctica de políticas de formación profesional a escala europea, desde la creación de la Comunidad Económica Europea, en virtud del Tratado de Roma de 1957, hasta el Tratado de la Unión Europea firmado en Amsterdam y que entró en vigor en mayo de 1999.

El primer artículo, que apareció en el número 20 de la Revista Europea, se centraba en el periodo de la política común de formación profesional, establecida por el Tratado de Roma y que fue sustituida por una política comunitaria de formación profesional por el Tratado de la Unión Europea, acordado en Maastricht en 1992.

Este artículo tratará de la evolución que ha experimentado la política comunitaria de formación profesional (FP) a partir del Tratado de Maastricht y de los *acquis communautaires* europeos (el corpus o acervo de normativas comunitarias, que hace recaer responsabilidades sobre los Estados Miembros o los individuos). En este artículo interpretaremos estos *acquis* en sentido amplio, es decir, incluyendo en ellos:

- a) los instrumentos legales de la Comunidad Europea: reglamentos, directivas, decisiones y recomendaciones;
- b) las sentencias del Tribunal de Justicia europeo;
- c) las declaraciones políticas no vinculantes - conclusiones y resoluciones del Consejo de Ministros -, las comunicaciones y los libros blancos y verdes de la Comisión Europea, así como las denominadas posiciones conjuntas de los interlocutores sociales.

Este artículo intentará mostrar la manera en la que las disposiciones políticas establecidas por los *acquis* europeos han impulsado la aparición de políticas de formación permanente y fomentado el análisis crítico y la reforma de los sistemas de formación profesional, facilitando asimismo la cooperación entre partidos en Europa para buscar mejoras en la formación profesional. A pesar de ello, este artículo mantiene que el papel o función fundamental de la Unión Europea - ser un punto de referencia para el desarrollo de las políticas nacionales de formación - ha perdido la fuerza que en su día tuvo, aun cuando en este momento dicha función sea más necesaria que nunca para hacer realidad la idea de la formación permanente



Desde Roma hasta Maastricht

Antes de pasar a analizar las evoluciones que han tenido lugar desde el Tratado de Maastricht, sería conveniente hacer un breve repaso de los acontecimientos que precedieron al mismo. Dichos acontecimientos se trataron en mayor profundidad en el primer artículo.

El mecanismo para instaurar la política común de FP introducido por el Tratado de Roma quedó estipulado por los diez principios de la Decisión del Consejo de 2 de abril de 1963, que establecían la orientación que había de aplicarse. A lo largo de los años, en particular desde la mitad de la década de 1970 hasta la mitad de la década de 1980, las disposiciones políticas se adaptaron y redefinieron mediante varias decisiones políticas, no vinculantes legalmente, pero que contaban con un fuerte respaldo, tales como resoluciones del Consejo de Ministros y comunicaciones de la Comisión Europea.

Las resoluciones del Consejo y las comunicaciones de la Comisión, aunque legalmente no vinculantes, impulsaron nuevas formas de cooperación, incluyendo entre ellas la experimentación mediante proyectos piloto, la realización conjunta de investigaciones, el establecimiento de redes y los intercambios de información y experiencias. Los interlocutores sociales, por su parte, contribuyeron al desarrollo de estas disposiciones políticas mediante una serie de opiniones conjuntas, no vinculantes legalmente, que fomentaron el surgimiento de la política de formación profesional como herramienta importante de las políticas de empleo y de mercado de trabajo activo. Se consideró que la formación profesional desempeñaba un importante papel mejorando las perspectivas de empleo, facilitando la adaptación a los cambios, impulsando la integración de los jóvenes y de otros grupos en el mercado de trabajo y promoviendo la igualdad de oportunidades.

Hay que añadir que, desde una perspectiva europea, la política común de formación profesional fomentó el debate entre los Estados Miembros, permitiendo con ello una discusión más amplia de cuestiones nacionales e identificar así te-

mas de interés común. En consecuencia, la dimensión europea supuso un importante punto de referencia para el desarrollo de las políticas nacionales de FP.

No obstante, el método de desarrollar y aplicar en la práctica una política común de FP a través de resoluciones legalmente no vinculantes, respaldadas por compromisos a escala gubernativa, quedó modificado a mediados de la década de 1980, tras un acuerdo adoptado por las instituciones de la CE (antecesora de la UE) que preveía decidir la financiación europea a través de un instrumento legal basado en el Tratado.

Todo esto dio como resultado la implantación de una política común de FP a través de decisiones legalmente vinculantes, que lanzaron una serie de programas de acción. Cada uno de dichos programas se centraba en un aspecto específico de la política común de FP: desarrollar el papel de la FP como elemento de adaptación al cambio (Comett I y II en 1986 y 1989, y Eurotecnet, en 1990), apoyar a los jóvenes (Petra I y II, en 1987 y 1991), mejorar la formación continua (Force, en 1990), promover la cooperación en enseñanza superior (Erasmus, en 1987), y el aprendizaje de idiomas (Lingua, en 1990) y apoyar a los discapacitados (Helios I y II en 1988 y 1993). Los programas de acción apoyaron y desarrollaron los mismos tipos de cooperación que ya se habían puesto en marcha a iniciativa de anteriores resoluciones del Consejo.

Por otro lado, durante la década de 1980 se dictaron también numerosas sentencias por parte del Tribunal Europeo de Justicia (TJ) que ampliaban, en opinión de los Estados Miembros, las competencias comunitarias en el ámbito de la formación profesional. Este hecho, junto a la necesidad de utilizar instrumentos legalmente vinculantes para instaurar la política común de FP, inquietaban a los Estados Miembros por la perspectiva aneja de una regulación comunitaria legalmente vinculante de sus sistemas de FP.

Por consiguiente, los Estados Miembros aprovecharon la oportunidad que se les presentó durante la conferencia intergubernamental (CIG) que preparaba el terreno a la unión monetaria para revisar las disposiciones del Tratado en materia

“ (...) es importante destacar que los cambios realizados por los Estados Miembros [sobre la política común de formación profesional y llevados a cabo en el Tratado de Maastricht] buscaban conservar la naturaleza de la política llevada a cabo hasta aquel momento y mantener el delicado equilibrio entre sus intereses nacionales y los de la Comunidad. La introducción de dichos cambios se hizo para excluir la posibilidad de intervención europea en los sistemas de FP de los Estados Miembros, al tiempo que se mantenían las diversas formas de cooperación práctica.”

**Cuadro 1**

Tratado de la Unión Europea, Maastricht 1992

Artículo 127

1. La Comunidad desarrollará una política de formación profesional que refuerce y complete las acciones de los Estados Miembros, respetando plenamente la responsabilidad de los mismos en lo relativo al contenido y a la organización de dicha formación.
2. La acción de la Comunidad se encaminará a:
 - a) facilitar la adaptación a las transformaciones industriales, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales;
 - b) mejorar la formación profesional inicial y permanente, para facilitar la inserción y la reinserción profesional en el mercado laboral;
 - c) facilitar el acceso a la formación profesional y favorecer la movilidad de los educadores y de las personas en formación, especialmente de los jóvenes;
 - d) estimular la cooperación en materia de formación entre centros de enseñanza y empresas;
 - e) incrementar el intercambio de información y de experiencias sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los Estados Miembros.
3. La Comunidad y los Estados Miembros favorecerán la cooperación con terceros países y con las organizaciones internacionales competentes en materia de formación profesional.
4. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189 C y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptará medidas para contribuir a la realización de los objetivos establecidos en el presente artículo, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados Miembros

los sistemas de FP de los Estados Miembros, al tiempo que se mantenían las diversas formas de cooperación práctica.

La política comunitaria de formación profesional: hacia la formación permanente

Al igual que su predecesora, la nueva política comunitaria para la formación profesional fue desarrollándose a través de instrumentos legalmente no vinculantes. De conformidad con la tradición, el Consejo adoptó una resolución en junio de 1993 que resaltaba una vez más la importancia de la función que cumple la FP en los ámbitos políticos clave de adaptación a los cambios, apoyo a los jóvenes, lucha contra el paro y exclusión social, para estimular la cooperación entre organizaciones educativas y formativas y empresas, y para promover la movilidad. Pero esta resolución también indicaba la necesidad de reforzar los vínculos entre la educación general y los sistemas de FP, a fin de ofrecer una FP de carácter general a los jóvenes, y de estrechar también los lazos entre la formación inicial y la continua. Estos puntos se convertirían en elementos de la nueva política de formación permanente.

La Comisión Europea contribuyó también a impulsar la política comunitaria de FP y a desarrollar el concepto de formación permanente a través de su Libro Blanco, publicado en 1993, *Crecimiento, competitividad y empleo: retos y vías hacia el siglo XXI*.

Este Libro Blanco definía una estrategia para implantar un crecimiento con mayor índice de empleo dentro de la UE, señalando que la FP debía cumplir la función tanto de combatir el paro como de impulsar la competitividad. Y, para desempeñar esta función, los sistemas educativos y de FP debían adaptarse a fin de satisfacer los nuevos requisitos. El Libro detectaba una serie de carencias principales de los sistemas nacionales, en concreto:

- a) un déficit de competencias en ciencia y tecnología;

de FP. De este modo, en el nuevo Tratado de Maastricht, la política común de FP se sustituyó por una política comunitaria de FP que apoyara y complementara las intervenciones nacionales de los Estados Miembros (véase el Cuadro 1). Quedó excluida la armonización de los sistemas de FP y se reafirmó la responsabilidad de los Estados Miembros sobre su contenido y organización.

Sin embargo, es importante destacar que los cambios realizados por los Estados Miembros buscaban conservar la naturaleza de la política llevada a cabo hasta aquel momento y mantener el delicado equilibrio entre sus intereses nacionales y los de la Comunidad. La introducción de dichos cambios se hizo para excluir la posibilidad de intervención europea en



b) un número relativamente alto de jóvenes europeos que abandonan la escuela sin disponer de una formación básica (lo que desemboca a su vez en exclusión social);

c) desarrollo inadecuado de los sistemas de formación continua y del acceso a éstos;

d) falta de un auténtico mercado europeo de competencias tanto para competencias como para cualificaciones, y

e) escasas oportunidades de aprendizaje abierto y a distancia.

Para remediar estos defectos, el Libro Blanco planteaba una serie de propuestas orientadas fundamentalmente a desarrollar la formación permanente y dar a la formación continua un carácter más sistemático, proponiendo con este fin la celebración de un Año Europeo de la Formación Permanente, que tuvo lugar en 1996.

El desarrollo de la estructura política prosiguió a través de otro Libro Blanco de la Comisión ceñido específicamente a los temas de la educación y la formación profesional: *Enseñar y aprender - hacia la sociedad del conocimiento*, publicado en 1995. En él se sugería que las políticas educativa y de FP debían orientarse a ampliar la base de conocimientos y mejorar la empleabilidad. Las propuestas del Libro Blanco, hicieron avanzar el proceso de análisis de los sistemas y las posibilidades de mejora de los mismos.

Reconociendo la importancia de disponer de cualificaciones para encontrar un empleo, el Libro Blanco defendía el desarrollo de una formación permanente mediante métodos más flexibles que concedieran una acreditación a las competencias obtenidas al margen de los sistemas tradicionales de educación o FP. Propugnaba también integrar en los aprendizajes un periodo formativo de experiencia laboral en el extranjero, como medio para adquirir numerosas competencias sociales clave, necesarias para mejorar la empleabilidad de una persona. A fin de combatir la exclusión social, el Libro proponía asimismo la creación de escuelas de segunda oportunidad para ayudar a los jóvenes que abandonan el sistema educativo sin disponer de cualificación

alguna. Aun cuando esta propuesta recibiera algunas críticas, no puede negarse que intentaba construir sistemas más adaptables. Por último, el Libro Blanco indicaba la conveniencia de analizar la forma en que las políticas de otros ámbitos, en particular la legislación fiscal, podrían actuar incentivando o desincentivando la inversión en FP.

La atención prestada a la formación permanente por los dos libros blancos de la Comisión y por el Año Europeo pasó a reflejarse a continuación en la actividad del Consejo, que redactó una estrategia al respecto al término de este último. Las conclusiones del Consejo señalaban que la formación permanente, considerada como un concepto en evolución, resultaba esencial para afrontar los desafíos que plantean los cambios sociales, económicos y tecnológicos, lo que a su vez tenía sus efectos sobre la actitud ante la educación y la FP y la organización de éstas. Enumeraba una serie de principios sobre los que podría basarse una estrategia de formación permanente, y planteaba un conjunto de campos para su desarrollo ulterior (véase el Cuadro 2). El Consejo invitaba a las presidencias comunitarias subsiguientes a considerar los temas planteados en dichos campos conforme a su propia discreción y prioridades, y a presentar allí donde lo considerasen conveniente otras conclusiones provisionales al Consejo.

Un aspecto significativo del debate sobre la formación permanente fue el hecho de que se centrara en la necesidad de adaptar los sistemas educativos y de FP ya existentes. Los debates y la cooperación previos a escala europea partían sobre todo de la función de la FP como elemento contribuyente al éxito de otras políticas: adaptación a los cambios, mejora de las perspectivas de empleo particularmente para grupos determinados, igualdad de oportunidades o libre circulación de los trabajadores. El debate sobre la formación permanente estimulaba a la evaluación de los propios sistemas y del proceso formativo. La enumeración de campos para el posible desarrollo de la formación permanente incluía aquellos relacionados con la estructura de los sistemas, con los diferentes intereses manifestados, la forma de fomentar la cooperación entre éstos, así como la influencia

“El Libro Blanco (...) de la Comisión Europea, publicado en 1993, Crecimiento, competitividad y empleo: desafíos y vías hacia el siglo XXI (...) planteaba una serie de propuestas orientadas fundamentalmente a desarrollar la formación permanente y dar a la formación continua un carácter más sistemático, proponiendo con este fin la celebración de un Año Europeo de la Formación Permanente, que tuvo lugar en 1996.”

“ Un aspecto significativo del debate sobre la formación permanente fue el hecho de que se centrara en la necesidad de adaptar los sistemas educativos y de FP ya existentes (...) Se estimulaba a la evaluación de los propios sistemas y del proceso formativo (...) (posibilidades de intervención:) la estructura de los sistemas, los diferentes intereses manifestados, la forma de fomentar la cooperación entre éstos, así como la influencia que sufrían los propios sistemas por las evoluciones emergentes.”



Cuadro 2

Una estrategia para la formación permanente

Las conclusiones del Consejo sobre una estrategia para la formación permanente, formuladas en 1996, plantean el siguiente conjunto de campos de posible desarrollo para la formación permanente:

- a) desafíos para el sistema escolar;
- b) consideraciones económicas y sociales;
- c) formación continua;
- d) itinerarios y vínculos entre la enseñanza general y la FP;
- e) acceso, certificación y acreditaciones;
- f) maestros y formadores adultos.

ma para la aplicación de dicha política: el programa Leonardo da Vinci, que entró en vigor el 1 de enero de 1995.

El programa Leonardo da Vinci

El objetivo del nuevo programa era aprovechar las ventajas de los programas anteriores y aunarlos el creciente interés que despertaba el desarrollo de la formación permanente. Con la agrupación de las diferentes medidas en un único programa se aspiraba a trascender algunas de las divisiones entre FP inicial y continua y entre los sectores educativos y la FP, divisiones anteriormente reforzadas por el hecho de disponer de programas separados. Con todo, el programa Leonardo da Vinci - que posteriormente sería objeto de fuertes controversias - se vio obstaculizado desde su nacimiento por la estructura extremadamente compleja que generaron las negociaciones, al dotársele de 19 objetivos, cuatro capítulos y 22 medidas diversas. Esta complejidad socavó la capacidad del programa para hacer realidad sus objetivos generales.

A pesar de su objetivo de racionalizar las diferentes medidas y de promover la formación permanente, la distinción entre la FP inicial y la continua que el programa pretendía superar se mantuvo en la práctica, al continuar separadas las medidas para cada una de éstas. La asignación de recursos a medidas e iniciativas particulares estaba muy normatizada y garantizaba un nivel mínimo de gastos para los distintos tipos de actuación - FP inicial, FP continua, cooperación universidad - empresa, proyectos piloto y colocaciones laborales - siguiendo por lo esencial la estructura de los programas previos y dejando un escaso margen de maniobra. También los procedimientos de selección eran distintos para las diferentes medidas, correspondiendo la decisión en algunos casos a los Estados Miembros y en otros a la Comisión Europea, lo que perpetuaba los diferentes procedimientos de aplicación práctica de los programas anteriores. Además, la estructura para la aplicación práctica del programa era muy compleja; por ejemplo, cerca de 44 "organismos" distintos eran responsables a escala nacional de los servicios de apoyo para la oferta del programa: las "unidades nacionales de coordinación".

" (...) el debate sobre la formación permanente permitió definir con mayor claridad los temas referentes al proceso formativo y a los sistemas de impartir formación en la práctica. Puso también de relieve elementos que concernían a la política de FP por sí misma, y no por la función que desempeñase para otros ámbitos políticos."

" (...) el programa Leonardo da Vinci (...) se vio obstaculizado desde su nacimiento por la estructura extremadamente compleja que generaron las negociaciones, al dotársele de 19 objetivos, cuatro capítulos y 22 medidas diversas (...) A pesar de su objetivo de racionalizar las diferentes medidas y de promover la formación permanente, la distinción entre la FP inicial y la continua que el programa pretendía superar se mantuvo en la práctica, al continuar separadas las medidas para cada una de éstas "

que sufrían los propios sistemas por las evoluciones emergentes. Incluían asimismo las ciencias educativas, así como los diferentes métodos formativos y la combinación de aprendizajes formales e informales.

El proceso de la formación en sí no se había pasado por alto: se fomentaba a largo plazo la cooperación en el desarrollo de materiales curriculares y formativos. Así, el debate sobre la formación permanente permitió definir con mayor claridad los temas referentes al proceso formativo y a los sistemas de impartir formación en la práctica. Puso también de relieve elementos que concernían a la política de FP por sí misma, y no por la función que desempeñase para otros ámbitos políticos.

Aplicación práctica de la política comunitaria de FP: los programas Leonardo da Vinci

Aun cuando la política comunitaria de FP continuase avanzando a través de instrumentos no vinculantes jurídicamente, las medidas para llevarla a la práctica y su financiación requerían aún de un acuerdo a través de un instrumento legal. Los programas de acción se habían creado para periodos determinados, y al llegar éstos a su término se decidió racionalizarlos y sustituirlos por un único programa



La engorrosa cuestión del reparto de responsabilidades sobre la FP entre la administración europea y los Estados Miembros, que había llevado al cambio del Tratado en 1992, volvió a aparecer en el debate sobre el programa Leonardo da Vinci. La Comisión propuso un conjunto o marco común de objetivos que actuaran como punto de referencia para desarrollar los sistemas nacionales y las políticas de FP. Sin embargo, si bien los Estados Miembros estaban dispuestos a aceptar objetivos políticos acordados a escala europea, pero no vinculantes jurídicamente, no lo estaban para asumir una política más amplia a través de un instrumento legalmente vinculante. Algunos Estados Miembros opinaban que con dicho método se aspiraba a implantar una armonización, explícitamente excluida por el Tratado de Maastricht. Se acordó finalmente que el marco común de objetivos se aplicaría únicamente a las medidas incluidas en el programa.

Esta reticencia a distanciarse de las estructuras creadas para los programas precedentes revelaba la escasa disposición por parte de los Estados Miembros para impulsar una política que realmente integrase el propuesto fomento de la formación permanente.

Leonardo da Vinci II

Desde el 1 de enero del 2000, la política comunitaria de FP se ha llevado a la práctica a través del programa Leonardo da Vinci II. Con éste se intenta de nuevo racionalizar la intervención europea en el campo de la formación profesional. Se ha mantenido el alcance del programa Leonardo da Vinci I, pues el nuevo programa apoya la movilidad y las actuaciones piloto, ocupándose también de productos, servicios y metodologías innovadoras, y de promover el desarrollo lingüístico. Además, continúa facilitando la cooperación en los campos políticos clave: formación permanente, apoyo a los jóvenes, lucha contra la exclusión social y fomento de la igualdad de oportunidades.

El Leonardo da Vinci II es mucho más sencillo que su predecesor, con tan sólo tres objetivos y cinco medidas, combinables entre sí en los diversos proyectos. Así pues, este nuevo programa parece

disponer de la flexibilidad suficiente que le permita dejar margen a interpretaciones individuales de los países participantes y actuar complementariamente a los sistemas nacionales de FP. Simultáneamente, parece estar lo suficientemente organizado para ofrecer un contexto operativo coherente que permita evaluar, agregar y difundir sus efectos.

Pero a diferencia de sus predecesores, el preámbulo a la decisión del programa explica los planteamientos de éste pero sin hacer referencia alguna a la política comunitaria general para la FP, definida por ejemplo en las conclusiones y resoluciones del Consejo o en las posiciones comunes de los agentes sociales. Se efectúa una alusión a los objetivos del Libro Blanco *Enseñar y aprender*, con respecto a la movilidad, y al anterior programa Leonardo da Vinci, pero eludiendo toda otra referencia.

En consecuencia, aun cuando el Leonardo da Vinci II contribuya hacia un objetivo político general, puede afirmarse que no forma parte de una política coherente que coordine diversas actividades conducentes a la consecución de objetivos específicos. Considerando los problemas surgidos bajo el Leonardo da Vinci I, es comprensible que la Comisión Europea no haya intentado articular el programa dentro de una política de carácter más general, a través de una decisión legalmente vinculante. Con todo, la falta de referencias a toda estructura política más general produce la impresión de que el Leonardo da Vinci II no es ya un instrumento para aplicar una política determinada, sino que constituye de hecho dicha política. Ello supone además olvidar la importante función constructiva que la dimensión europea ha desempeñado como punto de referencia para el desarrollo de las políticas nacionales de FP.

La formación profesional y la estrategia europea del empleo

El debate sobre la formación permanente se vio favorecido por la importancia adjudicada a la FP como medida activa para mejorar las perspectivas de empleo en el mercado de trabajo. Los altos índices de

“ Esta reticencia a distanciarse de las estructuras creadas para los programas precedentes revelaba la escasa disposición por parte de los Estados Miembros para impulsar una política que integrase realmente el propuesto fomento de la formación permanente.”

“ El Leonardo da Vinci II es mucho más sencillo que su predecesor (...). Este nuevo programa parece disponer de la flexibilidad suficiente que le permita dejar margen a interpretaciones individuales de los países participantes y actuar complementariamente a los sistemas nacionales de FP.”

“(...) la falta de referencias a toda estructura política más general produce la impresión de que el Leonardo da Vinci II no es ya un instrumento para aplicar una política determinada, sino que constituye de hecho dicha política. Ello supone (...) olvidar la importante función constructiva que la dimensión europea ha desempeñado como punto de referencia para el desarrollo de las políticas nacionales de FP.”



“Dentro de la estrategia europea del empleo, la FP supone una importante actuación política sobre el mercado de trabajo, y su función, al igual que en el pasado, es la de ayudar a los trabajadores para adaptarse a los cambios, mejorar sus perspectivas de empleo (...) y promover la igualdad de oportunidades. Pero es importante considerarla como parte integral de un conjunto global de medidas, que incluyen a programas de FP operativos, combinados por ejemplo con iniciativas que inciden sobre los servicios de empleo, los sistemas fiscales y de ingresos, las actividades locales o regionales o las actuaciones de los agentes sociales.”

paro, que en 1994 alcanzaron un techo que superaba ya el 11%, y la convergencia de las políticas macroeconómicas que preparaban la unión monetaria estimularon a los Estados Miembros para coordinar sus proyectos referentes a política de empleo y desarrollar en consecuencia una estrategia europea para el empleo.

Esta estrategia tuvo su nacimiento en las conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Essen en diciembre de 1994. Partiendo del Libro Blanco *Crecimiento, competitividad y empleo*, el Consejo Europeo de Essen incluyó a la FP como uno de los cinco campos que requieren una actuación para combatir el paro y dispuso asimismo un procedimiento anual de informes sobre el progreso logrado en cada uno de los campos definidos..

Este proceso condujo a la celebración de un Consejo Europeo extraordinario sobre el empleo, celebrado en Luxemburgo en noviembre de 1997. El Consejo hizo entrar inmediatamente en vigor las nuevas disposiciones sobre el empleo aprobadas por el Tratado de Amsterdam y que aún no se habían aplicado, para coordinar formalmente las políticas de empleo de los Estados Miembros a partir de 1998. Esto implicaba la creación de directrices europeas sobre el empleo, con un control de progresos a través de un procedimiento de reporte por el que cada Estado Miembro debe presentar un informe anual - su plan nacional de acción para el empleo (PNA) - que exponga los avances en la realización de dichas directrices. El Consejo tiene la obligación de examinar dichos informes y de acordar cambios en las directrices según lo considere conveniente.

Dentro de la estrategia europea del empleo, la FP supone una importante actuación política sobre el mercado de trabajo, y su función, al igual que en el pasado, es la de ayudar a los trabajadores para adaptarse a los cambios, mejorar sus perspectivas de empleo - particularmente para jóvenes y desfavorecidos ante el mercado de trabajo - y promover la igualdad de oportunidades. Pero es importante considerarla como parte integral de un conjunto global de medidas, que incluyen a programas de FP operativos combinados por ejemplo con iniciativas que inciden sobre los servicios de empleo, los

sistemas fiscales y de ingresos, las actividades locales o regionales o las actuaciones de los agentes sociales.

Transparencia

La “transparencia” de cualificaciones, por lo que se entiende la necesidad de dotar a las cualificaciones de mayor visibilidad y comprensibilidad, tiene gran prioridad en la Unión Europea, con el objetivo de fomentar la libre circulación de trabajadores. En diciembre de 1992, el Consejo consideró la necesidad individual de ofrecer informaciones fiables sobre la formación, cualificaciones, competencias y experiencia profesional y sugirió asimismo que esta información podría presentarse de manera útil a través de un formato común. Una carpeta individual de competencias con informaciones sobre cualificación, que permitiera que los empresarios de otros Estados Miembros determinasen la idoneidad de una persona para un empleo particular, fue el proyecto en el que se trabajó entre noviembre de 1993 y diciembre de 1995. En última instancia, se decidió finalmente no continuar con el proyecto de portafolio o carpeta de competencias por considerarlo demasiado complicado. Así y todo, se fomentaban los intercambios recíprocos de información sobre cualificaciones entre los Estados Miembros. La experiencia sugirió una preferencia por un sistema descentralizado para la convergencia de cualificaciones, con la idea de que tomasen la iniciativa los directamente interesados, particularmente a escala sectorial.

En 1996 se promulgó una segunda resolución sobre la transparencia. En ésta se ponía de relieve la importancia de disponer de cualificaciones y certificados de FP que presentasen claramente la formación obtenida y pudieran ser utilizados por empresarios y trabajadores de toda Europa. Este es el principio aplicado para la *Formación Europass* a partir del 1 de enero del 2000, que utiliza un certificado común para atestiguar la formación profesional recibida en otro Estado Miembro.

Los Estados Miembros siguen diversas vías para dar transparencia a sus cualificaciones profesionales de acuerdo con las resoluciones de 1992 y 1996. Las diversas



medidas van desde el desarrollo de un sistema transparente dentro de un país hasta la formulación de convenios bilaterales para aplicar nuevas iniciativas orientadas explícitamente a una de las resoluciones. Cada medida supone un paso en la evolución hacia la transparencia europea. Con todo, la aplicación de estas dos resoluciones ha sido dificultosa, y en general apenas se han obtenido progresos.

Un esfuerzo para reactivar este proceso es el efectuado por la Comisión Europea y el Cedefop, con la creación en 1999 del Foro Europeo sobre la Transparencia de las Cualificaciones de FP. Compuesto por representantes de los Estados Miembros y de los agentes sociales, este Foro ha elaborado un plan de actuación para la transparencia de las cualificaciones profesionales. Este plan parte de las recomendaciones contenidas en las dos resoluciones mencionadas e integra las lecciones extraídas del programa Leonardo da Vinci y de diversas iniciativas nacionales. El plan propone un certificado complementario y una red de centros nacionales de referencia sobre cualificaciones profesionales. El Foro se creó a fin de coordinar la actuación europea, sin contravenir al derecho de cada Estado Miembro a decidir su propio mecanismo.

La evolución en el ámbito de la transparencia refleja el abandono de los proyectos centralizados y legislativos para promover la movilidad, en favor de un mecanismo más orientado al usuario. Además, este último sistema permite tomar mejor en cuenta la diversidad nacional.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos para fomentar la movilidad, los obstáculos para la libre circulación de personas en su etapa de formación profesional continúan existiendo, como indican el Libro Verde de la Comisión Europea de 1996, y el informe elaborado por una alta comisión asesora sobre la libre circulación de personas (Comisión Europea, 1998). En noviembre de 1997, la Comisión preparó un plan de acción para la libre circulación de trabajadores, con el objetivo de favorecer el surgimiento de un auténtico mercado de trabajo europeo, y revisó a continuación detalladamente el seguimiento de las recomendaciones de la comisión asesora. El plan de acción será sometido

a la consideración del Consejo durante el año 2000.

Tratado de Amsterdam y observaciones finales

Tras la revisión del Tratado de Maastricht, se sustituyó éste por el nuevo Tratado de la Unión Europea, firmado en Amsterdam y que entró en vigor en mayo de 1999. El texto referente a la política comunitaria de FP se transfirió sin modificación alguna, pasando a ser el artículo 150 del Tratado de Amsterdam.

Esto nos sugiere que el debate sobre la evolución de la FP desde el Tratado de Maastricht se ha caracterizado por un interés en aumento por la formación permanente. Es necesario señalar que la naturaleza de este interés plantea desafíos para la estructura de los sistemas de FP, que según se afirma deberá adaptarse a las tendencias cambiantes que afectan al proceso formativo. Tanto la estructura política como las medidas de aplicación práctica aspiran a llevar a cabo este proceso de adaptación.

Los diversos programas de acción que se ocupan de diferentes aspectos de la política de FP han quedado racionalizados en uno solo: el Programa Leonardo da Vinci. Este proceso de racionalización, acompañado de una simplificación del complejo mecanismo que presentaba el programa anterior, ha proseguido en el Leonardo da Vinci II. Con todo, a pesar de hallarse firmemente implantado en un contexto político, y en concreto en la estrategia europea del empleo, el nuevo programa no hace referencia alguna a una estructura política de naturaleza más amplia.

Ello obliga a plantear la cuestión de si se reconoce lo suficiente el papel fundamental de la Comunidad como punto de referencia (aun cuando no sea legalmente vinculante) para el desarrollo de las políticas nacionales de FP, y si se toma en cuenta dicho papel en un momento crítico, cuando la política de formación profesional pretende incorporar a ésta la formación permanente. Esta situación contrasta con la política de empleo, donde la Comunidad ha puesto en marcha un conjunto claro de directrices políticas, en el

“(...) el debate sobre la evolución de la FP desde el Tratado de Maastricht se ha caracterizado por un interés en aumento por la formación permanente. (...) [Existe] la cuestión de si se reconoce lo suficiente el papel fundamental de la Comunidad como punto de referencia (...) para el desarrollo de las políticas nacionales de FP, y si se toma en cuenta dicho papel en un momento crítico, cuando la política de formación profesional pretende incorporar a ésta la formación permanente. Esta situación contrasta con la política de empleo, donde la Comunidad ha puesto en marcha un conjunto claro de directrices políticas (...)”



cual la FP desempeña una función esencial como una de las medidas destinadas a estimular el crecimiento del empleo.

Podría señalarse que la estructura creada con la estrategia del empleo resulta suficiente como punto de referencia para el desarrollo de la FP. Sin embargo, es importante distinguir entre la política de empleo, a la que la formación contribuye, y la política para el desarrollo de los propios sistemas de FP. Esta última resulta importante para garantizar que los sistemas incorporen los nuevos procesos

formativos y estructuras flexibles que requiere la formación permanente.

Por otro lado, todos los Estados Miembros tienen como interés común el éxito de los sistemas de FP en otras regiones de la UE, ya que la formación constituye un factor determinante esencial para la prosperidad de la economía comunitaria en su conjunto. No debiera pasarse por alto la función que la Comunidad puede desempeñar, como punto de referencia, en el ámbito clave del desarrollo de los propios sistemas de formación profesional.

Referencias bibliográficas

- 1) Decisión del Consejo de 2 abril de 1963, por la que se establecen los principios generales para la ejecución de una política común de formación profesional (63/266/CEE), DO 63, 20.4.63.
- 2) Decisión del Consejo de 24 de julio de 1986 por la que se aprueba un programa de cooperación entre la universidad y la empresa en materia de formación en el campo de las tecnologías (Comett) 86/365/CEE, DO L 222, 8.8.1986, p.17
- 3) Decisión del Consejo de 16 de diciembre de 1988, por la que se adopta la segunda fase del programa de cooperación entre la universidad y la empresa en materia de formación en el campo de las tecnologías (Comett II) (1990 a 1994) (89/27/CEE), DO L 13, 17.1.1989, p.28
- 4) Decisión del Consejo de 18 de diciembre de 1989, por la que se establece un programa de acción destinado a fomentar la innovación en el sector de la formación profesional como resultado de los cambios tecnológicos en la Comunidad Europea (Eurotecnet) (89/657/CEE), DO L 393, 30.12.1989, p.29
- 5) Decisión del Consejo de 1 de diciembre de 1987 por la que se crea un programa de acción para la formación y la preparación de los jóvenes para la vida adulta y profesional (Petra) (87/569/CEE), DO L 346, 16.12.1987, p.31
- 6) Decisión del Consejo de 22 de julio de 1991 por la que se modifica la decisión 87/569/CEE sobre un programa de acción para la formación y la preparación de los jóvenes para la vida adulta y profesional (Petra) (91/387/CEE), DO L 214, 2.8.1991
- 7) Decisión del Consejo de 29 mayo de 1990 por la que se crea un programa de acción para el desarrollo de la formación profesional continua dentro de la Comunidad Europea (Force) (90/267/CEE), DO L 156, 21.6.1990, p. 1
- 8) Decisión del Consejo de 15 de junio de 1987 por la que se adopta el programa de acción de la Comunidad Europea para la movilidad de los estudiantes universitarios (Erasmus) (87/327/CEE), DO L 166, 25.6.1987.
- 9) Decisión del Consejo de 28 de julio de 1989 por la que se establece un programa de acción para promover el conocimiento de lenguas extranjeras en la Comunidad Europea (Lingua) (89/489/CEE), DO L 239, 16.8.1989, p.24
- 10) Decisión del Consejo de 18 de abril de 1988 por la que se crea un segundo programa comunitario de acción para discapacitados (88/231/CEE), DO L 104, 23.4.1988.
- 11) Decisión del Consejo de 18 de abril de 1988 por la que se crea un tercer programa comunitario de acción para discapacitados (Helios II, 1993-96) (93/136/CEE), DO L 56, 9.3.1993.
- 12) Véase: Caso 242/87: la Comisión de las Comunidades Europeas contra el Consejo de las Comunidades Europeas (1989) TJ 687.
- 13) Resolución del Consejo de 11 de junio de 1993, relativa a la política de formación profesional en el decenio de 1990, DO C 186, 8.7.1993, p.3
- 14) Comisión Europea (1993) Libro Blanco: Crecimiento, competitividad y empleo, desafíos y vías hacia el siglo XXI. Luxemburgo
- 15) Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 1995, por la que se declara a 1996 "Año Europeo de la Formación Permanente", (2493/95/CE), DO L 256, 26.10.1995.
- 16) Comisión Europea (1995) Libro Blanco: Enseñar y aprender, hacia la sociedad del conocimiento. Luxemburgo
- 17) Decisión del Consejo de 6 de diciembre de 1994 por la que se establece un programa de acción para la aplicación de una política de formación profesional de la Comunidad Europea (94/819/EC), DO L 340, 29.12.1994.
- 18) Decisión del Consejo de 26 de abril de 1999 por la que se establece la segunda fase del programa de acción comunitario en materia de formación profesional Leonardo da Vinci (99/382/EC), DO L 146, 11.6.1999.
- 19) Resolución del Consejo de 3 de diciembre de 1992 sobre la transparencia de cualificaciones, DO C 49, 19.2.1993.
- 20) Resolución del Consejo de 15 de julio de 1996 sobre la transparencia de los certificados de formación profesional, DO C 224, 1.8.1996.
- 21) Decisión del Consejo de 21 de diciembre de 1998 sobre la promoción de itinerarios europeos de formación por experiencia laboral, incluyendo los aprendizajes (1199/51/CE), DO L 17, 22.01.1999
- 22) Comisión Europea (1996): Libro Verde: educación, formación, investigación – obstáculos a la movilidad internacional. Luxemburgo
- 23) Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el seguimiento de las recomendaciones del Alto Comité sobre la Libre Circulación de Personas, COM (98) 403 final.