



El programa Leonardo da Vinci (1995-1999) en España: resultados de un informe de evaluación



Lorenzo Cachón Rodríguez
Profesor Titular de Sociología Universidad Complutense de Madrid

Introducción

La Unión Europea viene manteniendo desde la década de 1970 posiciones avanzadas en materia de formación profesional. El programa Leonardo da Vinci (LDV) se sitúa en esa línea y se puso en marcha tras los diversos programas desarrollados desde mediados de la década de los ochenta (como Petra, Comett, Force, Eurotecnet, Lingua, etc.), con el impulso del Tratado de la UE y del Libro Blanco "Crecimiento, competitividad y empleo" de 1993. Desde el punto de vista de la realidad española, el LDV se ha desarrollado en un momento de profundas transformaciones del sistema de formación profesional tras la aprobación de la LOGSE en 1990 y cuando en la sociedad española comienza a otorgarse una creciente importancia a la dimensión europea de la educación y la formación.

El programa Leonardo da Vinci

El 6 de diciembre de 1994, el Consejo de Ministros adoptó el Programa Leonardo da Vinci para el quinquenio 1995-1999 (Decisión 94/819/CE, DOCE, L/340, 29 diciembre 1994). El LDV perseguía promover proyectos que mejoraran la calidad y la innovación en la formación profesio-

nal en Europa. Entre sus objetivos se encontraban los siguientes:

- a) La mejora de la calidad y la capacidad de innovación de los sistemas;
- b) La promoción de la formación a lo largo de toda la vida para responder a las necesidades de los trabajadores de las empresas;
- c) El desarrollo y adquisición de competencias clave y lingüísticas;
- d) La adaptación de la formación a los cambios sociales y tecnológicos;
- e) El uso de tecnologías de la información dentro de la formación abierta y a distancia;
- f) La formación para jóvenes y adultos sin formación y con riesgo de exclusión social;
- g) La transparencia de las cualificaciones.

Estos grandes objetivos se concretaron en cinco prioridades del LDV que los Estados miembros concretaban en sus respectivos territorios:

- a) Adquisición de nuevas competencias;
- b) Acercamiento entre centro de enseñanza o formación profesional y empresas;

El programa Leonardo da Vinci (LDV) entró en vigor durante el periodo 1995-1999, en un contexto de profundos cambios en el sistema español de la formación profesional. El presente artículo expone las conclusiones y recomendaciones de un informe encargado por la Administración española sobre el programa LDV en España.



- c) Lucha contra la exclusión;
- d) Inversión en recursos humanos; y
- e) Generalización del acceso a los conocimientos mediante los instrumentos de la sociedad de la información bajo la perspectiva de la formación permanente.

Para aplicar estos objetivos y prioridades el LDV incluía 23 tipos de acciones agrupadas en tres “capítulos” destinados tanto a la formación profesional inicial como a la continua:

- a) Capítulo I: Apoyo a la mejora de los sistemas y de los dispositivos de formación profesional en los Estados Miembros.
- b) Capítulo II: Apoyo a la mejora de las acciones de formación profesional, relativas a las empresas y los trabajadores, incluso mediante la cooperación Universidad-empresa.
- c) Capítulo III: Apoyo al desarrollo de las competencias lingüísticas, de los conocimientos y de la difusión de las innovaciones en el ámbito de la formación profesional.

Para llevar a cabo el programa, además de las estructuras creadas a escala comunitaria, cada Estado Miembro puso en marcha sus propias estructuras. En España se constituyó un comité director (el “Comité Director Leonardo”) y una instancia nacional de coordinación (“Agencia Española Leonardo da Vinci”). La composición del comité era tripartita (administración central, CC.AA. con competencias en formación profesional e interlocutores sociales). En la fase final del LDV contaba con 25 miembros (dos presidentes, uno del Ministerio de Educación y Cultura y otro del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; ocho representantes de diferentes centros directivos de los ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y de Educación y Cultura; siete representantes de las Comunidades Autónomas; cuatro representantes de las organizaciones empresariales y otros cuatro de las organizaciones sindicales). Las funciones más relevantes del Comité Director eran aprobar y difundir a escala nacional la convocatoria de algunos proyectos (especificados en la Decisión 94/819/CE) y actuar como órgano consultivo y de información ante la Comisión.

Para asegurar la gestión del LDV, el Comité Director estaba asistido por la Agencia Española Leonardo da Vinci. La Comisión Europea, a propuesta de la administración española, contrató a la empresa *Tecnología y Gestión de la Innovación S.A.* (TGI) para desarrollar las tareas de esta Agencia. Esta empresa comenzó sus tareas como Agencia Leonardo en abril de 1995 y se ha mantenido a lo largo de toda el período de esta primera fase del LDV. Sus funciones vienen determinadas contractualmente por la Comisión Europea y son básicamente operativas y de animación, difusión y divulgación.

La formación profesional en España

Para entender el cambio producido en la educación y la formación profesional en España en los últimos años hay que señalar también la profunda transformación del sistema productivo y del mercado de trabajo en los veinte últimos años. La crisis que las economías occidentales han sufrido desde mediados de los años setenta, el crecimiento económico en las fases de expansión, la apertura de los mercados y las transformaciones internas de las empresas, tanto en sus aspectos tecnológicos como organizativos, han producido un cambio profundo en las características del sistema productivo y en la cualificación y competencias de los trabajadores. Los requerimientos que se hacen al sistema educativo desde el sistema productivo se han transformado radicalmente en estos años.

Las reformas educativas emprendidas en España en los últimos años hay que entenderlas desde esta doble perspectiva: por una parte, como una evolución propia de los sistemas educativos, en aplicación de aquel derecho a la educación que reconoce la Constitución y desde el reconocimiento de las deficiencias que el sistema arrastraba, especialmente en el campo de la formación profesional y de la enseñanza universitaria; y, por otra parte, como un intento de dar respuesta a los requerimientos nuevos y más acuciantes que el sistema productivo demanda al sistema educativo. En este proceso de reordenación del sistema educativo español, ha jugado un papel fundamen-



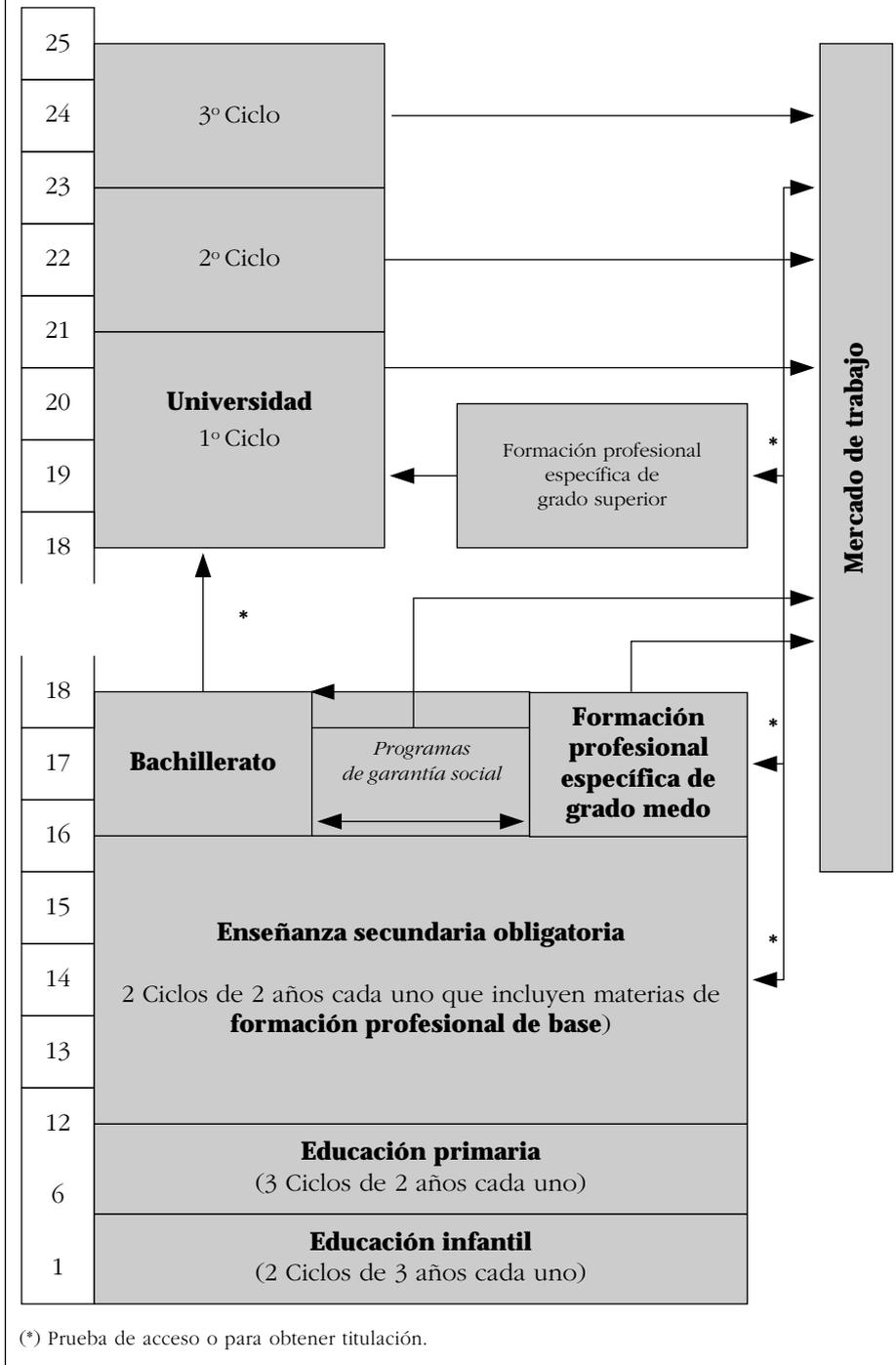
tal la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990, precedida por la Ley de Reforma Universitaria (LRU) de 1983.

La LOGSE culminó con gran consenso un amplio proceso de debate público sobre la nueva configuración que se debía dar al sistema educativo en España. Esta Ley quería dar respuesta a una serie de problemas estructurales e insuficiencias del sistema educativo entonces vigente (que había sido configurado por la Ley General de Educación de 1970) como la carencia de diseño educativo en el tramo previo a la escolaridad obligatoria; el desfase entre la conclusión de ésta (14 años) y la edad mínima legal (16 años); la existencia de una doble titulación al final de la Educación General Básica; la configuración normativa de la Formación Profesional como una vía secundaria, excesivamente académica y desvinculada y alejada del mundo productivo; el diseño propedéutico del bachillerato, orientado como una etapa hacia la universidad; y el desajuste entre la demanda de técnicos especialistas medios por el sistema productivo y la oferta de titulados que salían de la universidad.

Para ello, la LOGSE configura el sistema educativo en cuatro grandes etapas: 1ª) educación infantil; 2ª) educación primaria y educación secundaria obligatoria (ambas obligatorias y gratuitas); 3ª) educación secundaria postobligatoria: bachillerato y formación profesional específica de grado medio; y 4ª) educación superior: universidad y formación profesional específica de grado superior (véase Cuadro adjunto)

Antes de la LOGSE, la formación profesional en el ámbito educativo adolecía en España de falta de adecuación a los requerimientos del sistema productivo, de una compartimentalización de los diversos sistemas de FP, de falta de reconocimiento laboral y de cierto desprestigio social. La LOGSE "acomete una reforma profunda de la formación profesional (...) consciente de que se trata de uno de los problemas del sistema educativo vigente hasta ahora que precisan de una solución más profunda y urgente y de que es un ámbito de la mayor relevancia para el futuro de nuestro sistema productivo".

Cuadro:
Estructura del sistema educativo español desde 1990 y su relación con el mercado de trabajo



(*) Prueba de acceso o para obtener titulación.

Comienza configurando un solo sistema de formación profesional que comprende la FP reglada o inicial en el sistema educativo, la FP ocupacional y la FP continua. En este sentido señala (art. 30) que "la formación profesional comprenderá el



conjunto de enseñanzas que, dentro del sistema educativo y reguladas por esta Ley, capaciten para el desempeño cualificado de las distintas profesiones. Incluirá también aquellas otras acciones que, dirigidas a la formación continua en las empresas y a la inserción y reinserción laboral de los trabajadores, se desarrollen en la formación profesional ocupacional que se regulará por su normativa específica. Las Administraciones públicas garantizarán la coordinación de ambas ofertas de formación profesional”.

La LOGSE introduce el principio de la educación y la formación a lo largo de toda la vida, de la formación permanente: Comienza señalando en su Preámbulo que “la vertiginosa rapidez de los cambios cultural, tecnológico y productivo nos sitúa ante un horizonte de frecuentes readaptaciones, actualizaciones y nuevas cualificaciones. La educación y la formación adquirirán una dimensión más completa de la que han tenido tradicionalmente, trascenderán el período vital al que hasta ahora han estado circunscritas, se extenderán a sectores con experiencia activa previa, se alternarán con la actividad laboral. La educación será permanente y así lo proclama la ley al determinar que ése será el principio básico del sistema educativo”. Y luego el texto de la Ley (art. 2.1) declara que “el sistema educativo tendrá como principio básico la educación permanente. A tal efecto, preparará a los alumnos para aprender por sí mismos y facilitará a las personas adultas su incorporación a las distintas enseñanzas”.

La LOGSE se propone fomentar la participación de los agentes sociales en el diseño, planificación y evaluación de los ciclos formativos, especialmente en el campo de la formación profesional y de la formación práctica en los centros de trabajo. Con esto, además de dar continuidad al proceso de discusión previo a la aprobación de la Ley, se ha estimulado la participación activa de los interlocutores sociales en todos los campos de la FP.

Uno de los grandes desafíos lanzados por la LOGSE ha sido la renovación de los contenidos formativos. Siguiendo una metodología nueva en España se ha procedido, a partir de estudios sectoriales, a

la caracterización de áreas profesionales en el sistema productivo y luego a la delimitación de las figuras profesionales diferenciadas agrupadas en 20 familias. Aquellas figuras profesionales han sido recogidas en el “Catálogo de Títulos Profesionales” que comprende 135 títulos, de ellos 74 de Técnico Superior y 61 de Técnico. Para cada título se han delimitado determinadas unidades de competencia y módulos formativos asociados. Este catálogo de títulos debe ser revisado periódicamente para mantener su adecuación a las transformaciones del mundo del trabajo. En paralelo, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través del Instituto Nacional de Empleo, ha elaborado el “Repertorio de Certificados de Profesionalidad” que recoge los certificados que se otorgan a la finalización de los cursos de FP ocupacional (en la actualidad cuenta con 110 certificados de profesionalidad).

El reto actual de las estructuras administrativas y de los interlocutores sociales en este campo es la construcción de un “sistema nacional de cualificaciones profesionales” como pone de relieve el II Programa Nacional de Formación Profesional.

El órgano consultivo, de participación institucional y de asesoramiento del Gobierno en materia de Formación Profesional es el *Consejo General de la Formación Profesional*. Creado en 1986, en él participan, además de la administración central, las Comunidades Autónomas y los interlocutores sociales.

La adecuación de la FP a las necesidades y requerimientos del mercado de trabajo, tanto desde la perspectiva de las empresas como de los trabajadores, ha sido una preocupación de creciente relevancia entre los interlocutores sociales. En el “Acuerdo Económico y Social” (AES) de 1984 ya se hacía referencia al “alejamiento de la FP respecto a las necesidades auténticas de la mano de obra” en España. En el último pacto firmado en este campo el 19 de diciembre de 1996 se señala con énfasis que “la formación profesional constituye un eje fundamental tanto para el buen funcionamiento del mercado de trabajo como para la creación de empleo, la promoción personal y profesional de los trabajadores y el desarrollo



efectivo de la igualdad de oportunidades. Es un factor esencial, también, para la competitividad de las empresas y la calidad de los servicios y de los productos". Al AES siguió la constitución del Consejo General de la Formación Profesional y la elaboración del I Programa Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP) unos meses antes del ingreso de España en la Comunidad Europea. Diversos acuerdos celebrados en los años noventa tras la aprobación de la LOGSE han permitido potenciar la dinámica de esta Ley e incorporar plenamente a los agentes sociales en el campo de la formación profesional en diferentes niveles y hacer que sean ellos los que gestionen la formación continua por medio de la FORCEM (*Fundación para la Formación Continua en la Empresa*).

Es en este contexto de profundas transformaciones del sistema español de formación profesional en el que se inscribe la actuación del LDV entre 1995 y 1999.

Una valoración del programa Leonardo da Vinci (1995-1999) en España

La Decisión 94/819/CE preveía que antes de finalizar esta fase del programa el 31 de diciembre de 1999, las autoridades nacionales entregaran un informe a la Comisión analizando el desarrollo del mismo y evaluando su impacto en una serie de campos. En el mes de octubre las autoridades españolas encargaron a un equipo de sociólogos de la Universidad Complutense de Madrid la elaboración de ese informe sobre el LDV en España siguiendo un pliego de condiciones y un esquema establecido por los servicios de la Comisión Europea¹. Las consideraciones que siguen recogen en buena medida las conclusiones y las recomendaciones de dicho informe.

Conclusiones sobre aspectos generales relacionados con el programa

El LDV, como otros programas e iniciativas comunitarias, más allá de los resultados que alcancen en sus objetivos específicos, pueden ser relevantes por el pa-

pel que cumplen en la construcción europea. En el caso del LDV, a pesar de los limitados recursos de que está dotado, se puede afirmar que contribuye eficazmente al proceso de "hacer Europa". Lo consigue, al menos, desde tres perspectivas: en primer lugar, a través de los efectos directos de los objetivos propios del LDV; en segundo lugar, por el impacto indirecto que alcanzan medidas como las de estancias e intercambios que actúan como caja de resonancia del programa; y, en tercer lugar, porque el programa pone de manifiesto las ciertas limitaciones actuales del proceso de construcción europea (por ejemplo, la falta de reconocimiento mutuo de cualificaciones en la UE) y debe servir como un estímulo para su superación.

El LDV ha encontrado un buen eco en la sociedad española. Buena prueba de ello es el hecho de que unos 800 promotores hayan presentado 3.098 proyectos en el quinquenio 1995-1998. Está, por tanto, bien implantado pero dentro de un círculo limitado de promotores (como lo prueba el que sólo sean poco más de 200 los promotores que nunca han tenido un proyecto aprobado). A esta buena implantación del LDV han contribuido:

- La experiencia de programas comunitarios anteriores (como Petra, Comett, Force, Eurotecnet, Lingua);
- El papel desarrollado por las autoridades en la difusión del LDV;
- La creciente sensibilidad de los interlocutores sociales y de los actores implicados en la FP en España; y
- La consolidación de una red importante de servicios técnicos de apoyo (en instituciones, sindicatos y organizaciones patronales) y de consultorías especializadas.

El 12% de los 7.054 proyectos aprobados en el LDV en Europa entre 1995 y 1998 fueron presentados desde España; en términos de recursos esto supuso el 10% de los recursos totales (52 millones de euros sobre 513). Para el conjunto del período 1995-1999, España ha presentado 3.098 proyectos y ha visto aprobados 1.023, es decir, el 33% de los presentados. Las medidas de estancias e intercambios del capítulo I concentran el 61% de los proyec-

"En el caso del LDV, a pesar de los limitados recursos de que está dotado, se puede afirmar que contribuye eficazmente al proceso de 'hacer Europa'."

(¹) Para la elaboración del informe, además de examinar la documentación disponible en diferentes fuentes, se envió una encuesta postal (*Encuesta UCM-LdV-99*) a todos los promotores con proyectos aprobados a lo largo del quinquenio (599) y a una selección de promotores cuyos proyectos no habían sido aprobados (224). Se recibieron respuestas de 173 de los promotores con proyectos (que en conjunto habían gestionado 545 de los 1.023 proyectos aprobados en España en ese periodo). Se hicieron también 40 entrevistas personales con expertos que habían tenido relación con el Programa (de las diferentes administraciones, sindicatos, patronales, expertos, promotores, etc.). En noviembre se presentaron los trabajos que se estaban realizando en una reunión del Comité Director Leonardo en España. La primera versión del Informe fue discutida con las autoridades de los ministerios de Educación y Cultura y Trabajo y Asuntos Sociales y una segunda versión del mismo se presentó en una reunión de un grupo de trabajo del Comité Director antes de elaborar la versión final entregada a las autoridades nacionales y a la Comisión Europea. El Informe será publicado próximamente por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: L. Cachón (dir.), *Informe sobre el Programa Leonardo da Vinci (1995-1999) en España*, Madrid, autoedición, 30 diciembre 1999.



“La gestión administrativa global del programa obtiene un ‘suspense’ (2,7 puntos) en el tiempo de cobro y un ‘aprobado’ raso (3 puntos) en la justificación de pagos. Las críticas al exceso de burocracia y de ‘papeleo’ son reiteradas.”

tos aprobados, seguidas de los proyectos piloto del mismo capítulo (con el 12%), seguidas por estancias e intercambios (con el 11%) y proyectos piloto del capítulo II (con el 10%), y por encuestas y análisis del capítulo III (con el 3%). Madrid, Cataluña, Andalucía y la Comunidad Valenciana concentran más de la mitad de los proyectos aprobados. Un total de 9.143 personas se han beneficiado de estancias e intercambios del capítulo I y unas 3.129 personas en el capítulo II. Andalucía, Cataluña y Madrid concentran la mitad de los beneficiarios del capítulo I y Castilla y León y la Comunidad Valenciana las mayores cifras de beneficiarios del capítulo II.

El hecho de que el programa heredase la experiencia y las grandes líneas de actuación de programas como Comett, Eurotecnet, Force, Petra o Lingua e intentara su síntesis, dotó al LDV de una excesiva complejidad y de cierta rigidez en sus objetivos².

El desarrollo de experiencias de movilidad (estancias e intercambios) que el LDV ha facilitado a lo largo del quinquenio, ha puesto de relieve algunos elementos institucionales insuficientemente desarrollados en la UE, como el no reconocimiento mutuo de cualificaciones, la conveniencia de reducir formalismos que frenan la libre circulación de trabajadores (p.e. la necesidad del permiso de residencia si la estancia prevista supera los tres meses), o la escasa armonización de la legislación sobre seguridad en el trabajo.

En el caso de los proyectos piloto y de las encuestas y análisis, el buen cumplimiento formal de los proyectos, con frecuencia no se ve acompañado de un seguimiento posterior que permita difundir adecuadamente los resultados y acumular cierto “efecto Leonardo” sobre la FP, tanto en España como en Europa.

Conclusiones sobre el funcionamiento del programa

En la *Encuesta UCM-LdV-99*³ se ha solicitado a los promotores que evaluaran a los tres niveles de las administraciones que tienen alguna competencia en el desarrollo del LDV (Comisión Europea, Autoridades nacionales y Autoridades autonómicas) y a las dos agencias que han

tenido responsabilidades de gestión del programa (el BAT o Buró de Asistencia Técnica y la Agencia Española) en cinco aspectos diferentes: información, evaluación y selección de los proyectos, apoyo técnico, justificación y gestión. Se les solicitaba que calificaran la actuación de cada institución en los campos en los que tienen alguna competencia entre un mínimo de 1 (la peor calificación) y un máximo de 5 (la mejor calificación). Por tanto, puede considerarse que la calificación media (aprobado) es la de 3. Las calificaciones medias en el conjunto de las funciones analizadas arrojan los siguientes resultados: la mejor valorada (con un 3,7) es la Agencia Española, seguida de la administración nacional (con un 3,1), la Comisión y los gobiernos autonómicos (con un 2,9) y, en último lugar (con un 2,8), el BAT.

La gestión administrativa global del programa obtiene un “suspense” (2,7 puntos) en el tiempo de cobro y un “aprobado” raso (3 puntos) en la justificación de pagos. Las críticas al exceso de burocracia y de “papeleo” son reiteradas. En este campo se señala un contraste entre el mejor funcionamiento de la Agencia Española en comparación con el de “Bruselas”. El peligro que se deriva de estas excesivas cargas burocráticas es que promotores de buenos proyectos se desentencen del LDV y dejen de acudir al mismo.

Sobre el funcionamiento del LDV a escala comunitaria, los entrevistados señalan que la Comisión hizo cierta dejación de competencias en manos del BAT (hasta 1998) y que España ha tenido escasa presencia en el Comité LDV comunitario. El BAT, por su parte, es suspendido por los promotores en la Encuesta UCM-LdV-99 y recibe numerosas críticas por la excesiva burocracia, la poca claridad de la gestión, la falta de apoyo a los proyectos, la descoordinación de sus distintos departamentos, la falta de información sobre sus funciones y estructuras, el centralismo excesivo en la gestión de los proyectos, la falta de comunicación con los promotores y la falta de claridad sobre los criterios de calidad en la selección de los proyectos.

Existe una cierta confusión respecto a algunas responsabilidades y funciones de

⁽²⁾ La Decisión del Consejo de 26 de abril de 1999 por la que se establece la segunda fase del programa *Leonardo da Vinci* ha simplificado ya estos objetivos.

⁽³⁾ Véase nota 1.



las estructuras puestas en marcha en España, por la “autoatribución” de la “marca” LDV por parte de la Agencia Española y la identificación de ésta con la empresa (y su nombre) que la gestiona. El Comité Director LDV en España ha actuado como una buena plataforma de diálogo, a pesar de su carácter centralizado por el papel predominante que los ministerios de Educación y Cultura y Trabajo y Asuntos Sociales tienen en él, frente a las Comunidades Autónomas y a los agentes sociales. La Agencia Española recibe una buena calificación por parte de los promotores pero cosecha juicios mucho más críticos entre los responsables y expertos entrevistados, que señalan, por ejemplo, la falta de transparencia en la designación de la empresa TGI para esta función, la asunción por parte de la agencia de funciones propias del Comité Director y el aislamiento de la agencia respecto a organismos estatales competentes en materia de FP.

Muchos entrevistados sugieren cambios en el modelo de gestión del LDV en España en tres aspectos diferentes:

a) hay opiniones diferenciadas sobre si la gestión debe seguir siendo realizada desde una empresa privada o si debería pasarse a la gestión pública y/o tripartita.

b) posible transferencia de la gestión del LDV en España a las Comunidades Autónomas: aunque hay dos grandes posturas, unos que prefieren el modelo centralizado y otros un modelo descentralizado, es opinión bastante extendida que las Comunidades Autónomas deben jugar un papel más activo en la gestión del LDV.

c) mayor claridad en las relaciones entre la agencia y el comité, debiendo tener éste una mayor presencia en el desarrollo del programa. Las sugerencias de los entrevistados con relación a la gestión van, sobre todo, en una dirección: disminuir la burocracia e incrementar los recursos.

Han existido (y son señalados en la Encuesta UCM-LdV-99 y en las entrevistas) algunos problemas de funcionamiento de la agencia:

a) Respecto a la gestión, los entrevistados indican que ha mejorado a lo largo de los años pero señalan que en la actualidad hay

diversos problemas que relacionan con falta de personal, con la rotación del mismo o con su falta de preparación;

b) Respecto a la difusión y animación, el diagnóstico es positivo en cuanto a la información sobre el LDV pero negativo en lo relativo a la difusión de los resultados de los proyectos;

c) Respecto al apoyo que reciben los promotores, se señala que se pone demasiado el acento en cuestiones formales, descuidando el apoyo al objetivo de los proyectos y a la calidad de sus productos;

d) Respecto a la evaluación de los proyectos, los entrevistados señalan que la selección y el entrenamiento de los evaluadores son buenos pero no completamente satisfactorios; que los criterios que se aplican en el proceso de evaluación dejan un margen excesivo para la subjetividad del evaluador; y que existen problemas de relación entre forma y contenido en los proyectos. Este último punto desvela un problema importante que surge de proyectos formalmente muy bien presentados, porque han sido preparados por consultorías externas, pero donde no hay información suficiente sobre la voluntad de la organización para sacar el proyecto adelante.

La visibilidad del LDV – teniendo en cuenta el volumen de recursos que se destinan al mismo – es aceptable y creciente, pero está lejos de ofrecer una imagen clara de sus fines. Entre la gente informada es conocido que existe un programa comunitario llamado *Leonardo*, pero la mayoría no sabría definir sus objetivos. En el mundo educativo se conoce bien a escala institucional pero en las instancias educativas de base sólo se conoce adecuadamente entre los profesionales que participan en determinadas redes de información. En el mundo de la empresa no es conocido.

El programa tiene poca presencia en Internet desde España. La página *web* del LDV en España no ayuda a la visibilidad del mismo ni a la difusión de los resultados. No contribuye a mejorar la visibilidad porque su dirección no lleva el nombre de “Leonardo da Vinci” sino el de la empresa que gestiona la Agencia Española; no recogen la relación de la Agen-

“La visibilidad del LDV – teniendo en cuenta el volumen de recursos que se destinan al mismo – es aceptable y creciente, pero está lejos de ofrecer una imagen clara de sus fines.”

“El programa tiene poca presencia en Internet desde España. La página web del LDV en España no ayuda a la visibilidad del mismo ni a la difusión de los resultados.”



“La mayor parte de los responsables y expertos entrevistados señalan que el LDV está teniendo un impacto positivo aunque sea limitado en el campo de la calidad de la formación.”

cia con el Comité Director; es difícil de localizar; tiene una información muy fragmentada; algunas informaciones están sin actualizar y no facilita el contacto con y entre los proyectos. Además, ni los ministerios competentes ni la mayoría de las Comunidades Autónomas recogen información sobre el LDV en sus páginas *web*. Por otra parte, hay que señalar que las direcciones de correo electrónico de la agencia responden a nombres personales, lo que tampoco contribuye a mejorar la imagen institucional del programa.

Conclusiones sobre el impacto del programa

La complejidad de los objetivos del LDV y los hechos de que sólo tenga cinco años de vigencia como tal programa, que muchos de sus proyectos (sobre todo - pero no sólo - los de 1999) estuvieran todavía en fase de desarrollo cuando se llevó a cabo la evaluación y que no se haya realizado un análisis específico sobre los resultados e impacto de los proyectos (esto es, que no exista una evaluación *ex-post*), hace difícil una valoración documentalmente fundada sobre el posible impacto del LDV sobre la FP en Europa y en España. En esto coinciden todos los responsables y expertos entrevistados. Sin embargo, sobre la base de sus opiniones cualificadas y a las de los promotores de los proyectos se pueden apuntar pistas sobre la incidencia del LDV en la FP española.

El LDV se concibió como un instrumento para preparar el siglo XXI a través de la promoción de la calidad de los sistemas de formación profesional y de su capacidad de innovación, porque tanto la calidad como la innovación constituyen factores esenciales para el control de los cambios tecnológicos e industriales y de sus repercusiones sobre la organización del trabajo y la competitividad de las empresas en nuestro tiempo. Su objetivo es promover proyectos que puedan mejorar la calidad de la innovación en la formación profesional en Europa, añadiendo una plusvalía a los sistemas nacionales de formación, garantizando la promoción y la difusión de lo mejor de cada sistema. Un promotor lo resume categóricamente:

“Creo que Leonardo tiene sólo que cumplir con un objetivo: *ser un labo-*

ratorio de innovación en la FP; sólo cumpliendo este punto tiene sentido de ser el Programa *Leonardo*” (C162).

Por eso el análisis del impacto sobre la calidad de los sistemas de formación es una cuestión fundamental. El LDV puede estar contribuyendo a la mejora de la calidad de los contenidos de la FP en la línea que se viene manteniendo en España desde la LOGSE. Un 70% de los promotores de proyectos señalan diversos campos de la FP cuya calidad puede verse mejorada por la elaboración de materiales, el intercambio de experiencias, la inclusión de la dimensión europea en los contenidos formativos, la creación de redes o la mejora de las relaciones entre centros de formación y empresas. La mayor parte de los responsables y expertos entrevistados señalan que el LDV está teniendo un impacto positivo aunque sea limitado en el campo de la calidad de la formación. Sus positivos efectos se multiplicarían si las administraciones utilizaran y difundieran los resultados de los proyectos. Un aspecto sobre el que hay una opinión unánime, es el impacto positivo que tienen los proyectos de estancias e intercambios sobre la calidad de la FP. En estas medidas, el beneficio inmediato recae en las personas que participan en los proyectos, pero a partir de ellos se produce un efecto multiplicador por la difusión de su experiencia que hacen los propios participantes, lo que acaba repercutiendo “como una onda” sobre el sistema de FP.

El LDV persigue contribuir a mejorar la competitividad industrial de la UE en el contexto de la sociedad de la información, a fomentar un crecimiento que produzca más empleo, a la adaptación de los cambios industriales, a la acción comunitaria en favor de las PYMEs y al fortalecimiento de las capacidades de investigación y desarrollo. El impacto del LDV sobre la relación formación-empleo parte de una realidad diferenciada: mientras un 18% de los promotores de proyectos piloto consideran que las relaciones entre las empresas y los centros formativos en su entorno antes de participar en el programa eran buenas, y un 24% indica que eran inexistentes y el resto se sitúa en posiciones intermedias. La Encuesta UCM-LdV-99 ofrece unos resultados claros en este campo: el 33% de los promotores



juzgan que el LDV ha tenido un efecto “muy positivo” en esta relación y otro 40% lo juzga “positivo”, sea por los intercambios que ha favorecido sea por la innovación en metodologías y contenidos formativos. Tres cuartas partes de los promotores afirman tener informaciones concretas derivadas de sus proyectos que permiten hablar de la positiva influencia que el LDV ha tenido sobre la relación formación-empleo. Aunque el programa esté lejos de haber alcanzado una influencia sobre el mundo de la empresa, puede señalarse que ha contribuido a fortalecer los vínculos entre ese mundo y el de la formación. La opinión general concuerda en que el LDV ha contribuido también a potenciar la presencia de los interlocutores sociales en la FP y que ha facilitado la aparición de nuevos actores. Entre los entrevistados se manifiesta una fuerte polémica respecto al papel que juegan las consultorías en la preparación y desarrollo de los proyectos. La mayoría están de acuerdo en que deben limitarse a un papel de apoyo y asesoramiento técnico y no suplantar a los promotores en la dirección y desarrollo de los proyectos.

El LDV pretende reforzar la cohesión económica y social en la UE, promover la igualdad de oportunidades y desarrollar una ciudadanía activa. Un promotor señala el potencial de una de las dimensiones del LDV para un grupo destinatario (no el más frecuente) con necesidades especiales:

“El programa Leonardo puede ayudar de manera complementaria a la FP, puesto que en la mayoría de los casos ayuda al beneficiario a que tenga una visión más práctica de la realidad sobre la que trabaja o estudia. Dicho efecto se potencia si el colectivo al que se dirige el proyecto es con necesidades especiales para la inserción socio-laboral, que es el caso del colectivo de minusválidos” (C176).

Los grupos destinatarios más importantes a los que van dirigidos los proyectos son trabajadores (en general), educadores, alumnos de FP, alumnos de universidad, jóvenes (en general), responsables y directivos de recursos humanos y colectivos con problemas de exclusión. Otros grupos destinatarios mucho menos presentes son las mujeres y los trabajadores

con cualificaciones inadecuadas. Grupos tan diversos tienen diferentes carencias formativas. El LDV ha tenido un impacto limitado en el acceso a la formación y en la mejora de la misma en esos grupos destinatarios específicos. Ese impacto se produce, sobre todo, a través de elaboración de herramientas y metodologías y mediante la planificación de actividades formativas concretas. Pocos promotores y entrevistados señalan una incidencia positiva en la contribución del LDV a la igualdad entre mujeres y varones en el terreno de la FP.

El LDV pretende aportar un valor añadido a través de la cooperación transnacional entre agentes y operadores de los Estados Miembros y contribuir al desarrollo de una política de cooperación con los países terceros, en particular con los países de Europa central y oriental, Chipre y Malta. La cooperación transnacional y dimensión europea del programa es uno de sus rasgos básicos, tanto por ser uno de sus requisitos como una de sus más visibles consecuencias. Más del 90% de los promotores señalan que el LDV les ha permitido conocer mejor la realidad de la FP en el resto de la UE y que ha contribuido a mejorar las bases para el reconocimiento mutuo de las cualificaciones y competencias en el ámbito comunitario. Los promotores valoran como un elemento claramente positivo del LDV la experiencia de cooperación con los socios de otros países porque contribuye a la creación o al fortalecimiento de redes estables en el campo de la FP a escala comunitaria. Los pequeños promotores - sobre todo si es la primera vez que se acercan al programa - encuentran dificultades para conocer socios con los que presentar sus proyectos.

La experiencia de movilidad transnacional que proporcionan las medidas de estancias e intercambios del LDV merece una valoración altamente positiva. Estas medidas dotan a los participantes de nuevas habilidades sociales para desenvolverse en su vida personal y laboral, mejoran su autoestima, les facilitan la inserción laboral y les ayudan a conocer nuevas formas de trabajo y a practicar los conocimientos lingüísticos y profesionales adquiridos. Muchos promotores no sólo señalan que las Estancias e Intercambios han mejorado las posibilida-

“Tres cuartas partes de los promotores afirman tener informaciones concretas derivadas de sus proyectos que permiten hablar de la positiva influencia que el LDV ha tenido sobre la relación formación-empleo.”

“El LDV ha tenido un impacto limitado en el acceso a la formación y en la mejora de la misma en esos grupos destinatarios específicos. Ese impacto se produce, sobre todo, a través de elaboración de herramientas y metodologías y mediante la planificación de actividades formativas concretas.”

“Los promotores valoran como un elemento claramente positivo del LDV la experiencia de cooperación con los socios de otros países porque contribuye a la creación o al fortalecimiento de redes estables en el campo de la FP a escala comunitaria.”



“Las consecuencias de esta mala difusión son pésimas para el programa: sus resultados no se conocen adecuadamente y se pueden estar duplicando proyectos.”

des de inserción de los participantes, sino que el LDV está contribuyendo a aumentar la demanda de movilidad y la valoración que experiencias de este tipo tienen en los procesos de selección de personal. Esta positiva valoración choca con las limitaciones presupuestarias del programa y con la falta de reconocimiento de las cualificaciones profesionales no universitarias en la UE.

Si bien el LDV tiene como objetivo básico la innovación en el campo de la formación profesional, lo que da sentido a esa innovación y al programa es la difusión de sus resultados para que lo innovado se extienda por el tejido formativo y se produzca un efecto multiplicador de los resultados, tanto en los sistemas de formación profesional como en el mundo de la empresa. Así resume un experto la necesidad de difusión del LDV:

“Leonardo es como si dijeras: hago un experimento y he conseguido un fármaco maravilloso, pero de poco sirve si luego no tengo ningún laboratorio que pueda realizarlo y comercializarlo” (E2).

La difusión de los resultados es probablemente el peor aspecto del LDV. Ésta es una cuestión crucial porque, tratándose de un programa que pretende fomentar la innovación en el campo de la FP en Europa, la difusión de sus resultados debería ser un elemento clave del mismo. Existe difusión de los resultados: una mayoría de los promotores declaran que la hacen y ha habido actividades orientadas a ello, pero esta difusión es generalmente considerada como pobre e ineficaz. La explicación de esta ineficacia es compleja. En el caso de los organismos responsables puede ir desde la falta de capacidad profesional u organizativa para llevarla a cabo desde los organismos nacionales, a la inexistencia de una estrategia adecuada o el desinterés en este tema por parte de la Agencia Española. En el caso de los promotores, las razones de una difusión limitada pueden ser las siguientes:

□ **Económicas:** Partiendo de las limitaciones presupuestarias, los promotores cuando se ven obligados a recortar, lo hacen en el camino de la difusión. Como se señalaba en el Informe Nacional interme-

dio, “muy pocos son los proyectos que han definido una estrategia precisa y que reserven fondos específicos para la difusión. Es también probable que, a causa de las reducciones presupuestarias, los promotores de los proyectos inviertan menos en este tipo de actividad”.

□ **Administrativas:** cuando los promotores quieren difundir sus resultados se encuentran con trabas administrativas que dificultan su desarrollo. La difusión tiene que ver con problemas de *copyright*, la cofinanciación introduce elementos de complejidad en la propiedad de los productos y esto afecta a cómo se van a utilizar. Aunque hay quién señala con rotundidad que “se insiste mucho en la propiedad intelectual. Pero al estar involucradas instituciones públicas la propiedad intelectual debe ser compartida” (E34).

□ **Dificultades con los socios:** en algunos casos, sea en el desarrollo del proyecto sea en el uso posterior de los productos.

□ **Problemas de contacto con los instrumentos de difusión** (como la prensa o las revistas especializadas).

□ **Falta de motivación al finalizar el proyecto:** hay que tener en cuenta que la difusión se realiza al final del proyecto y en esa etapa puede aparecer un cierto descenso de la motivación que produzca, más allá de los problemas derivados de insuficiencias económicas y de los problemas administrativos o legales, una difusión deficiente de los productos por parte de los promotores y los resultados se queden en un cajón o en una estantería.

□ **Problema de la transferibilidad de resultados:** por la especificidad de los productos obtenidos.

Las consecuencias de esta mala difusión son pésimas para el programa: sus resultados no se conocen adecuadamente y se pueden estar duplicando proyectos. Esta mala difusión es clamorosa en la era de Internet: el poco uso que se hace de esta vía es muy llamativo en un programa entre cuyos objetivos prima –precisamente– la innovación.



A modo de recomendaciones

A partir del examen del primer programa LDV en España y de las entrevistas realizadas con responsables y expertos, el equipo que redactó el informe español planteó a la Comisión una serie de recomendaciones, como posibles elementos de reflexión para las autoridades y los agentes con responsabilidades en el LDV. Se han ordenado en cinco bloques con doble palabra clave: 1) “Recursos y objetivos”; 2) “Organismos y funciones”; 3) “Funcionamiento y transparencia”; 4) “Promotores y socios” y 5) “Difusión e Internet”.

Recursos y objetivos

❑ Mejorar la dotación económica del LDV.

❑ Mejorar la dotación económica de los proyectos que se aprueben en el LDV para facilitar su desarrollo y mejorar la calidad de los mismos.

❑ Aumentar las partidas presupuestarias para algunos aspectos de los proyectos (por ejemplo, para facilitar viajes de los docentes tutores a los países donde se realizan las prácticas).

❑ Hacer hincapié en la mejora de la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones en el campo de la FP.

❑ Prestar más atención a los proyectos que, cumpliendo los objetivos del LDV, estén orientados hacia colectivos especialmente desfavorecidos en el mercado de trabajo, evitando la tendencia a concentrarse en los menos desfavorecidos (como los universitarios)

Organismos y funciones

❑ Descentralizar todas las funciones posibles en las instancias nacionales aplicando en esta gestión el principio de subsidiariedad. Se trataría de traspasar competencias de gestión desde “Bruselas” a las instancias nacionales para favorecer que el seguimiento y la atención a los proyectos sea más cercana y fácil. La Comisión siempre tendrá, además de otras funciones, la capacidad (y la obligación)

de supervisar todo el desarrollo tanto del programa como de los proyectos.

❑ Mejorar la coordinación entre las estructuras que gestionen el LDV en Bruselas y en España.

❑ El modelo de gestión que se adopte a escala nacional debería ser discutido y consensuado en el Comité Leonardo (y, en su caso, en el Consejo General de la Formación Profesional) entre la Administración Central (ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y de Educación y Cultura), las Comunidades Autónomas y los interlocutores sociales.

❑ Mantener el doble nivel de Comité Director y de Agencia Nacional que ha existido en la primera etapa del LDV, pero dejando claramente establecida - también en la práctica cotidiana - la relación entre ambos.

❑ No se desea emitir un juicio sobre el carácter público o privado que deba tener la Agencia Nacional porque depende de consideraciones cuyo fundamento no es estrictamente técnico. Sin embargo, sí cabe recomendar que en la configuración de la Agencia Nacional se establezcan con claridad sus funciones, que han de estar ligadas a la gestión. La formulación de políticas y estrategias debe ser competencia del Comité Director. Asimismo se debería establecer con claridad la subordinación de la Agencia a las decisiones y directrices del Comité.

❑ Potenciar el nivel regional en toda la gestión del programa. Se deberían buscar fórmulas que permitieran crear estructuras regionales de gestión, con participación de los gobiernos autonómicos, y bajo la coordinación del Comité Director (para las directrices del LDV en España) y de la Agencia Nacional (en la gestión). Si no se llega a esta regionalización de la gestión, deberían buscarse fórmulas para que las Comunidades Autónomas tengan una participación efectiva mayor en el desarrollo del programa.

Funcionamiento y transparencia

❑ Las estructuras del LDV, tanto a escala comunitaria como nacional y, en su caso, regional, deben ser más transparentes para los promotores y usuarios: el



quién es quién y qué hace en cada organismo y sus coordenadas deberían ser más claros y figurar actualizados en Internet.

❑ Agilizar la gestión administrativa del LDV.

❑ Aumentar los contactos y la comunicación entre los organismos responsables y los promotores una vez aprobados los proyectos.

❑ Mejorar la evaluación de los proyectos que se presentan, tanto en Bruselas como en España, intentando disminuir los elementos subjetivos y no dar prioridad a la presentación formal sobre el fondo de los proyectos y las características de los promotores.

❑ Mejorar la información que se difunde sobre los criterios de calidad que se demandan a los proyectos.

❑ Motivar adecuadamente las comunicaciones de las agencias que denieguen proyectos presentados.

❑ Mejorar los mecanismos de selección y entrenamiento de los evaluadores, tanto en Bruselas como en España, para que accedan sólo aquellas personas que tengan un conocimiento adecuado de los sistemas de formación profesional y cierta experiencia en estos campos.

❑ Permitir la presentación de pre-proyectos para que toda la tramitación de demandas y selección de las mismas sea más ágil para los promotores, aunque haya que organizar “dos vueltas” de selección.

❑ Reducir los tramites burocráticos a los actos administrativos mínimos imprescindibles.

❑ Reducir los plazos en los que se producen los pagos a los promotores.

Promotores y socios

❑ Mejorar los dispositivos de búsqueda de socios, tanto a escala comunitaria como nacional.

❑ Abrir líneas especiales de apoyo a los pequeños promotores y organizaciones en diversos aspectos: como búsqueda de

socios, desarrollo del proyecto o justificación de gastos.

❑ Potenciar y crear redes transnacionales de cooperación entre empresas y centros formativos.

❑ Estimular la creación y fortalecimiento de redes de socios en áreas determinadas.

❑ Prever dispositivos ágiles para poder prescindir de un socio cuando éste entorpezca el desarrollo del proyecto o cuando no participe de forma activa en el mismo.

Difusión e Internet

❑ Hacer de Internet un medio real de gestión y de difusión del LDV y de los resultados del mismo y de sus proyectos.

❑ Crear un “museo virtual” Leonardo para todo el programa que sea accesible en Internet y que esté integrado por los museos virtuales Leonardo de cada Estado Miembro (y, en su caso, de cada región europea). Este museo debería permitir colocar en Internet una relación bien ordenada, a partir de descriptores claros, de los productos de los Proyectos Piloto, de los Análisis y Encuestas y de los resultados de otras medidas *Leonardo*, con la posibilidad de enlazar directamente con los promotores y sus proyectos.

❑ Crear en España una *web* LDV dependiente directamente del Comité Director, con enlaces desde y hacia los ministerios implicados, las consejerías autonómicas competentes, los organismos de formación de los interlocutores sociales y la Agencia Nacional.

❑ Obligar contractualmente a los promotores (de proyectos piloto, encuestas y análisis) a publicar al menos una información básica de sus proyectos y de los resultados de los mismos en Internet; en caso de que esta obligación no llegase a establecerse, las autoridades deberían hacer esa publicación de oficio.

❑ Establecer conexiones entre las *web* de los programas comunitarios y entre éstos y los programas nacionales y autonómicos relacionados con la FP.



- ❑ Establecer como dirección de correo electrónico del programa en España una dirección específica de nombre fácilmente asociable al LDV, y hacer referencias oficiales en el programa únicamente a dicha dirección o a sus diferentes funciones.
- ❑ Realizar seminarios temáticos en diferentes Comunidades Autónomas (con participación de expertos en la materia de todo el Estado y otros países) y crear foros de debate sobre algunas problemáticas clave del LDV.
- ❑ Crear una colección “Biblioteca Leonardo da Vinci” que recoja los textos de los mejores estudios elaborados dentro del LDV y que podría ser editado por algunos de los ministerios implicados en el programa, bajo los auspicios del Comité Director. Esta “Biblioteca Leonardo da Vinci” podría ser resultado de premios convocados por el Comité para difundir las mejores prácticas del propio programa.
- ❑ Publicar una revista del Leonardo da Vinci en España, con una frecuencia al menos semestral, abierta a todos los promotores, que difunda las experiencias de las actividades desarrolladas en los proyectos y que facilite el intercambio de ideas, el conocimiento y el contacto entre los promotores. Además de existir en forma impresa, la revista debería estar completa en Internet.
- ❑ Establecer dispositivos, en cooperación con las organizaciones empresariales y sindicales sectoriales, que permitan divulgar los resultados de proyectos LDV entre las empresas.
- ❑ Establecer un dispositivo de seguimiento de los productos de los proyectos dentro del Instituto Nacional de las Cualificaciones para analizar el uso que podrían hacer de los mismos los diferentes subsistemas de FP en España y para poner en relación directa a los responsables administrativos de cada subsistema con los responsables de proyectos.
- ❑ Recurrir más a los medios de comunicación para difundir el programa y sus proyectos.