

PARTE I

ENCUENTROS ENTRE INTEGRACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL EN EUROPA Y EN LAS AMÉRICAS DEL NORTE, CENTRAL Y ANDINA

FORMACIÓN PROFESIONAL EN UN CONTEXTO TRANSNACIONAL. EL CASO DE LA UNIÓN EUROPEA

ENRIQUE RETUERTO DE LA TORRE*

Sumario. I. Introducción. II. Institucionalización de la política social de la Unión Europea. III. Medidas y dispositivos comunitarios para la formación profesional. Base jurídica de los sistemas. IV. Una tipología de sistemas de formación profesional en la Europa Unida. Relación entre formación inicial y formación continua. Formación profesional de jóvenes y mercado de trabajo. Papel del Estado y los agentes sociales. La reglamentación de las fuentes de financiación. Evaluación de la formación profesional. Su adecuación y pertinencia. V. La formación profesional basada en competencias. VI. La compleja acreditación transnacional de competencia profesional. VII. La transnacionalidad de la formación profesional: factor de integración en la Unión.

I. INTRODUCCIÓN

En este trabajo se pretende resumir descriptivamente cómo la formación profesional, resulta un apoyo fundamental al mejor funcionamiento de los mercados de trabajo, destacando su papel en un marco transnacional -la Unión Europea (en adelante U.E.)- al acercar y reforzar los procesos que llevan a la mejora de la cualificación de los recursos humanos, y con ello a la promoción social de las personas.

* Consejero laboral de la Embajada de España en Chile.

Se parte de un hecho que ha sido confirmado en el transcurrir de más de una década, como lo es el buen funcionamiento de un mercado

único; y de la búsqueda de instrumentos para hacer real el postulado «la Europa de los ciudadanos».

En efecto, un mercado común conlleva necesidades de buscar transnacionalmente, la mejor calidad en los desempeños profesionales, para que todas las sociedades que lo integran avancen al mismo tiempo.

Esto supone, por una parte, el acercamiento en la comprensión mutua de las diferencias y similitudes propias en los Sistemas Nacionales de Formación Profesional (en adelante F.P.); y por otra, progresar en el reconocimiento entre Estados de las calificaciones emanadas de aquellos Sistemas «diferentes».

En cuanto al marco jurídico y a las iniciativas de base comunitaria, hay que recordar que los artículos 126 y 127 del Tratado de la Unión o de Maastricht (1993), indican que la Comunidad contribuirá al desarrollo de una educación de calidad, fomentando la cooperación entre los Estados miembros, y, cuando sea necesario, apoyar y complementar la acción de éstos. También se dice que la Comisión Europea desarrollará una política de formación profesional que refuerce y complete (como en el caso de la educación) las acciones de los Estados miembros.

Entre las medidas que hasta hoy se han derivado de los mencionados artículos del Tratado, sucesivos Consejos de Ministros han especificado sus requerimientos de iniciativas comunitarias que contribuyan a:

- el fomento de la adquisición de nuevos conocimientos;
- el acercamiento de la escuela a la empresa;
- la lucha contra la exclusión en las áreas de educación, formación profesional y empleo;
- la consideración de la formación como una inversión (como el equipamiento) por parte de la empresa; y
- la extensión del aprendizaje de otros idiomas.

Estas iniciativas de los Ministros, tienen su concreción en Programas de Acción de la Comisión Europea, entre los que pueden citarse el Programa **Sócrates** (para la educación), el **Leonardo** (para la formación profesional), el de **Jóvenes y Empleo**, el **Erasmus** (para estudios universitarios en otro(s) país(es)).

También entre los representantes de organizaciones empresariales y sindicales existe hoy la firme convicción de que el conocimiento estructura y dinamiza de modo creciente las sociedades, en el sentido de

combatir la exclusión y avanzar en la igualdad de oportunidades; al mismo tiempo reconocen el valor de la inversión en recursos humanos como motor de la competitividad en un entorno mundial.

El crecimiento del empleo y la conservación de la «sociedad del bienestar» -colaborarios de lo anterior- son citados dentro de los objetivos de la política social de la U.E., y todo este conglomerado de políticas, iniciativas y medidas, son objeto de examen y análisis, tanto en el Comité Económico y Social, cuanto en los foros de Organizaciones Empresariales y Sindicales, a nivel comunitario¹.

Más centrados en el área específica a la F.P. se ha asumido que el aprendizaje profesional ha de prolongarse a todo lo largo de la vida activa de la persona (Libro Blanco de la Comisión Europea: «Enseñar y aprender: hacia una sociedad del conocimiento», 1996) privilegiando la alternancia escuela-trabajo, y desarrollando modalidades relativamente nuevas de aprendizaje, como el auto-aprendizaje, la formación multimedia, o la organización del trabajo como una vía de aprendizaje (los grupos de trabajo organizados a este fin y la simulación de problemas en el trabajo durante el proceso mismo).

Se ha consolidado el tripartismo en todos los procesos de la F.P., desde el establecimiento de los programas hasta la acreditación de las competencias o de la calificación profesional.

Desde los años sesenta la acción comunitaria ha dado resultados muy significativos en términos de cooperación transnacional, si bien el Tratado de Amsterdam (1998), como veremos, implica ya un paso decisivo hacia la integración de las políticas de empleo nacionales.

A partir de este escenario presentaremos unos trazos acerca de:

- la institucionalización de la política social, y por ende de la F.P., en el ámbito de la U.E.;
- el funcionamiento de tres de los modelos más representativos de los Sistemas de F.P., entre los quince que hoy día la componen;
- la nueva orientación de la formación profesional, hacia la calificación sobre la base de competencias;
- la transnacionalidad de los sistemas y los problemas de acreditación que ésta conlleva; y,
- los esfuerzos de integración en el campo que nos ocupa, y el importante papel de los agentes sociales en éstos.

¹ UNICE (Unión de Confederaciones de la Industria y de los Empleadores de Europa).
CEEP (Centro de Empleados de Empresas Públicas).
CES (Confederación Europea de Sindicatos).

La información que sigue procede de distintos trabajos y estudios del «Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional» (CEDEFOP), particularmente en torno a la «competencia profesional», las «calificaciones», y los «sistemas de F.P.», en los distintos países. El lector que quiera profundizar en dichos trabajos o estudios, así como en las iniciativas o programas comunitarios citados podrá hacerlo vía Internet con el CEDEFOP (e-mail: info@cedefop.gr)

Por otra parte, también le resultará sugestiva la lectura del Libro Blanco de la Comisión Europea ya citado («Enseñar y aprender: hacia una sociedad del conocimiento», 1996), cuyas referencias encontrará en la misma fuente.

II. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LA U.E.

En sus orígenes la Comunidad Económica Europea cita expresamente la F.P. como «campo a desarrollar» en aquella Europa a seis (artículo 127 del Tratado de Roma o tratado fundacional 1957). No ocurrió así con la Educación, que antes del Tratado de la Unión Europea (mencionado) no tiene «su artículo» en la carta magna (126).

Hasta el Tratado de Maastricht, la Comunidad giraba en torno al objetivo de un mercado único de «libre circulación de mercancías, personas, servicios y capital». Este propósito, reflejado en el «Acta Unica» (1986), permitía funcionar con disposiciones supranacionales en materias -además de las comerciales- de salud y seguridad en el trabajo, el fortalecimiento de las bases científicas y tecnológicas, y, en lo que nos interesa, con unas primeras directivas (limitadas en su ámbito de aplicación) sobre reconocimiento recíproco de títulos y diplomas de nivel Superior, así como una decisión de los ministros para buscar la correspondencia de las calificaciones de F.P., a nivel de «obrero o trabajador calificado» (1985).

En Maastricht ya se habla de Unión (Europea). Y lo que es más importante, se habla de una «Europa de los ciudadanos», atribuyéndose a ese ciudadano europeo una serie de derechos y deberes; particularmente, derechos electorales fuera de su país de nacionalidad (para elegir y ser elegidos), para elevar directamente peticiones al Parlamento Europeo y al Defensor del Pueblo (una figura que introduce el Tratado), así como para recibir protección consular fuera del territorio de la

Unión en cualquiera de las delegaciones diplomáticas de sus miembros.

En esta ocasión, nos interesa destacar el impulso que, en ese contexto, el Tratado da a la libre circulación de las personas para su establecimiento en el trabajo. Esta se ve reforzada en la práctica, porque el ciudadano de un país que desea instalarse en otro tendrá las ventajas derivadas de las leyes de trabajo, de establecimiento económico y profesional, y de protección social de ese otro Estado miembro.

Los logros más generales en política social comunitaria, que entran en el campo de la promoción social y profesional son el fomento del empleo (más adelante se amplía la información sobre este crucial tema), la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, una protección social adecuada, el diálogo social (incluso con propuestas de negociación colectiva a nivel comunitario), el desarrollo de los recursos humanos, la promoción de la igualdad de oportunidades, y la lucha contra las exclusiones.

A estos fines el Consejo de Ministros comunitario (el más alto órgano decisor a nivel sectorial), irá dictando «disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente, teniendo en cuenta las condiciones y regulaciones técnicas preexistentes en cada Estado ...».

Igualmente hay que mencionar que, según los principios democráticos y de participación que presiden esta comunidad de Estados, los Consejos de Ministros actuarán «en cooperación» con el Parlamento Europeo, y «consultarán» sobre las medidas a aplicar, al Comité Económico y Social. Estas medidas pueden ser de carácter vinculante para los Estados, (existen como tales los Reglamentos y Directivas; y, con menor rango, las Resoluciones y Decisiones), y no vinculantes, como son las Recomendaciones y Dictámenes.

La Política Social, y más concretamente, las Políticas de Empleo al interior de la U.E., han recibido un decisivo impulso en el Tratado de Amsterdam (1998). Se trata de un Protocolo cuyo Título sobre el empleo se propone contribuir a la «promoción de un alto nivel de empleo», como figuraba enunciado entre los objetivos de la Unión en el artículo 2 del Tratado de Maastricht.

El desempleo continúa siendo un fenómeno preocupante en la Unión, con unas tasas que en la mayoría de los Estados se sitúan entre el 8 y

el 12 por 100, de las poblaciones activas respectivas. Es un tema que no podía quedar fuera de disposiciones y medidas acordadas al interior de la Unión, porque afecta notablemente al gasto público, y a las metas de bienestar y no exclusión en una Europa que progresa económica y tecnológicamente.

Se prevé en este Título sobre el empleo, aprobado en la Cumbre de Amsterdam, «una estrategia coordinada para el empleo entre la Comunidad y los Estados miembros», al darle a la promoción del empleo el carácter de preocupación política común.

La implicación de la Unión en las políticas de empleo se traduce en medidas como las siguientes:

- El Consejo de Ministros examinará anualmente la situación del empleo, en todos y cada uno de los Estados miembros.
- La elaboración de Orientaciones a los Estados para que estos informes sean indicativos.
- A la vista de los informes anuales, el Consejo podrá, por mayoría cualificada, formular Recomendaciones a los Estados.
- El Consejo podrá adoptar medidas supranacionales de fomento a la cooperación entre los Estados, para el desarrollo del empleo.
- Se crea un Comité de Empleo, de carácter consultivo, para promover la coordinación de las políticas nacionales.

El Consejo podrá adoptar mediante Directivas, disposiciones sobre mínimos a cumplir, siguiendo el procedimiento de co-decisión con el Parlamento Europeo, y por mayoría cualificada. Tales disposiciones serán relativas a la mejora del medio de trabajo, al impulso a la información y consultas a los trabajadores sobre los mercados de empleo, y a la igualdad de oportunidades.

No obstante, la actuación y competencia del Consejo de Ministros no se aplicará ni a las remuneraciones, ni a los términos de los derechos de asociación y huelga, o de cierre patronal en cada Estado.

En cuanto a los interlocutores sociales, se dice en el Tratado que «los Estados pueden confiarles la participación en la trasposición de Directivas adoptadas por el Consejo, a normas nacionales».

También a partir de ahora, la Comisión Europea deberá consultar a los representantes de empleadores y trabajadores sobre «la posible orien-

tación de acciones comunitarias en materia de política social». Asimismo, en este ámbito, los interlocutores sociales podrán «negociar y concluir acuerdos» en sus representaciones a nivel comunitario.

III. MEDIDAS Y DISPOSITIVOS COMUNITARIOS PARA LA FORMACIÓN PROFESIONAL

Con los objetivos mencionados, inscritos en el Capítulo 31 «Educación y Formación Profesional» (artículos 126 y 127) del Tratado de la Unión, y en los artículos 149 y 150 del Tratado de Amsterdam, se refuerzan los dispositivos preexistentes para apoyar la formación profesional, a la vez que, reconociendo estatutariamente el papel de la educación, se facilita avanzar en el encuentro -inevitable- entre ambos procesos. La «educación permanente» y la «formación a lo largo de toda la vida activa», constituyen un «continuum», y ese postulado explica que las ofertas de educación y formación profesional estarán adaptándose a las exigencias de más altas calificaciones de las empresas: para producir a tiempo, con productos y servicios que inciten demandas económicas y sociales en mercados cada vez más competitivos, y en condiciones de empleo más flexible (empleo a tiempo parcial, empleo temporal, etc.).

La U.E. incrementa sus medidas en forma de Programas de Acción, a la vez que mantiene la enorme importancia del «Fondo Social Europeo» (para regiones con índices menores de desarrollo y para paliar el desempleo o reducir los riesgos de exclusión), con el propósito de «mejorar las posibilidades de empleo en el mercado interior a la Unión ..., y facilitar la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como la adaptación a las transformaciones productivas ...».

La formación continua -sin reducir el apoyo decidido a la formación inicial (todos los jóvenes deben tener, al menos, un año de formación profesional)- está recibiendo la mayor parte de las iniciativas del II Programa **Leonardo**, que (desde 1994) concede cofinanciación a proyectos transnacionales, a desarrollar por instituciones o grupos de actores de la formación en varios países. Estos proyectos cubren una amplia gama de actuaciones: desde estudios para mejorar la calidad de la formación a intercambio de formadores; facilitando a trabajadores prácticas formativas en empresas de otro país, o pasando por la formación plurinacional de formadores y realizando conjuntamente programas o material multimedia.

En este tipo de acciones -recordando también que el Programa **Erasmus**, facilita a estudiantes de últimos años de carrera, completar estudios en centros de otros países- la transnacionalidad resulta un factor determinante de los proyectos. La filosofía que preside esta condición de trabajar entre agentes de varios países es la de acercar las diferentes culturas del trabajo, al tiempo que los sistemas nacionales de educación y de formación se acercan a través de experiencias de casos prácticos trabajados conjuntamente.

El proyecto de facilitar la libre circulación de trabajadores por el mercado interior, que por el momento afecta más a niveles medio-altos de calificación profesional, podrá extenderse a medida que tome cuerpo y se divulgue la iniciativa de la Comisión Europea de crear un «pasaporte europeo» de competencia o calificación profesional.

El acercamiento entre los Sistema Nacionales, y la idea de un acervo común de estudios, programas, y experiencias de los actores fuera de su país de origen, combinada con la hipótesis de que expedientes personales de profesionalidad sean «legibles» entre empresarios y trabajadores de distintos países, ayudará a consolidar esta Europa de los ciudadanos, en una unidad económica y monetaria, con una moneda única ya funcionando.

No obstante, para entender las diferencias que persisten entre los Sistemas Nacionales de F.P., sus modos de trabajar consolidados y reconocidos en las diferentes sociedades, en el apartado que sigue, se describen muy esquemáticamente tres de estos sistemas; los más emblemáticos.

Por otra parte, si (como se decía) el reconocimiento transnacional de una calificación profesional dependerá de su acreditación en el mercado de trabajo de origen, también se incursionará particularmente en este tema, en otro apartado.

Base jurídica de los sistemas

- El británico (normalizado por medio de las Calificaciones Nacionales o NVQ) está regulado por el mercado.
- El Sistema Dual, en Alemania, sigue regulaciones con base en agentes sociales (empresarios y sindicatos).
- El Sistema Francés, más escolarizado, está regulado por el Estado.

El cuadro institucional puede resumirse en las siguientes coordenadas:

- En Alemania no existe superposición entre los currícula -y, por tanto, en sus salidas de mercado- del aprendizaje (negociado y con derecho a percepción salarial) y los establecimientos de enseñanza profesional a tiempo completo. También son así los casos de Austria y Dinamarca.
- En Francia, los liceos profesionales y los centros que tienen concertado el aprendizaje preparan para casi los mismos diplomas. Recientemente se han establecido disposiciones para que se dé mayor permeabilidad entre ambas modalidades. Este proceso también se repite en España.
- En el Reino Unido, las calificaciones nacionales (NVQ, con niveles más bajos, y GNVQ, de niveles intermedio-altos) son normalizadas a partir de los requisitos que solicitan las empresas, aunque no lo son las modalidades y lugares de formación.

En todo caso, todos los sistemas –que enfrentan problemas de desempleo relativamente elevado entre los jóvenes– potencian (con mayor o menor acierto) programas de F.P. para inserción de jóvenes y para grupos más desfavorecidos. En ellos, el Estado asume el costo, y la Comisión Europea, a través sobre todo del Fondo Social Europeo (con varios miles de millones de dólares) y los Programas «Youth» y **Leonardo**, cofinancian esta formación.

IV. UNA TIPOLOGÍA DE SISTEMAS DE FORMACIÓN PROFESIONAL EN LA EUROPA UNIDA

El debate político internacional sobre la regulación de la F.P. transcurre entre posiciones que apuestan porque ésta sea de total competencia de la empresa (posturas «voluntaristas»), y aquellas otras que abogan por las responsabilidades compartidas, que implican que en su intervención -siempre decisiva- las empresas se obligan a compromisos hacia el Estado (el caso más claro es el de la alternancia), o contribuyen tributariamente, para que la formación sea suministrada desde fuera de ellas.

En este apartado se resumen principalmente, los tres sistemas europeos mencionados antes, como los más tradicionales y emblemáticos. Entre los tres se resumen las posiciones mencionadas, a la vez que

uno u otro, a veces más de uno, tienen características que se dan en el resto de los sistemas de la U.E.

Recordemos los rasgos más definitorios relativos al debate sobre la responsabilidad -pública, privada o mixta- de la formación profesional: Alemania, con fuerte peso de la negociación; Francia, de tradición «académica» y estatista; y Reino Unido, con una presencia fuerte del empresario (habrá referencias, aquí y allá, a otros sistemas europeos, según se aproximen en ciertos aspectos a los anteriores).

Los criterios que se siguen en un reciente estudio del CEDEFOP² para caracterizar los sistemas de F.P. se refieren a: la distinción entre formación inicial y otras formaciones; la importancia de la formación en la inserción profesional; la financiación; la adecuación o evaluación de la F.P.; y el papel del Estado y de los agentes sociales.

Relación entre formación inicial y formación continua

Debido a la rápida evolución de las competencias requeridas en el trabajo, y de sus modos de organización, la formación inicial se manifiesta insuficiente. Apoyarla en su papel de formación de base, relacionándola con la educación regular (con pasarelas entre ambas, y una mayor simbiosis en la construcción curricular), se convierte en objetivo importante en la U.E.

Sin embargo, debido al término del trabajo estable y vinculado a un solo segmento de la producción, el «continuum» que se citaba en un apartado anterior obligará cada vez más a modularizar las formaciones, inicial y continua (esta última fuera o dentro de la empresa), de manera que con un sistema de referencias (unidades de competencia, como algunos países proponen, o bien con el mismo esquema a estándares de desempeño, como ha instalado el modelo británico), el individuo construya su calificación profesional a lo largo de su vida activa. Este ya es un postulado en las políticas formativas (y educativas) en la U.E.

Ahora bien, las diferencias entre los subsistemas de formación inicial -de responsabilidad de los Ministerios de Educación, en general- y de formación continua -de responsabilidad empresarial, junto a los Ministerios de Trabajo- se concretan, no sólo en esa responsabilidad institucional, sino también en los lugares de formación y en los modos de organizarla (la formación continua se sirve frecuentemente, de empresas o agentes privados de formación, y generalmente, se programa en

2 El citado Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional, dependiente de la Comisión Europea, y de administración cuatripartita, dedica sus tareas a estudios comparados, y a Información y Documentación.

la empresa). Sobre todo, se diferencian en los sistemas de acreditación y certificación. Si bien, como se verá en otro apartado, es la vía de la acreditación la que hará avanzar el reiterado enlace entre todas las formaciones que un individuo experimenta a lo largo de su vida: antes de insertarse en el mercado y en los desempeños de trabajo que tenga posteriormente.

Otro obstáculo que enfrentan los Estados, para relacionar modalidades de formación, es el prestigio social -fuerte en el sur, menos en el centro-norte de Europa- que la enseñanza superior lleva consigo. En este punto habrá que confiar en que los contenidos cada vez más generalistas, exigidos a un perfil de formación profesional, coadyuve a que caigan ese tipo de barreras.

Formación profesional de jóvenes y mercado de trabajo

Salvo en los países donde la F.P. es claramente negociada desde su planeamiento (Alemania, Austria, Dinamarca, Holanda, ...) de otros puede afirmarse, simplificando, que los vínculos con el mundo de la empresa, por parte de las instituciones de formación, no son tan fuertes, y éstas no parecen decididamente dispuestas a asumir los costes de las prácticas, en sus establecimientos.

Este fenómeno empieza a aparecer incluso en Alemania, donde decreció en los últimos cuatro años, el número de plazas que las empresas ofrecen para el aprendizaje.

Si unimos a este hecho de la evolución misma de la F.P. el número importante de jóvenes que antes de terminar un ciclo de enseñanza secundaria o formación se incorporan al mercado, más el número de titulados que tienen que aceptar puestos de trabajo cuyo nivel exige menos conocimientos teóricos de los que adquirieron ..., hay que concluir (como algunos estudios de investigación), que en la U.E. se da un índice muy elevado de inscripciones en los subsistemas educativo y formativo, pero que también se da una costosa (económica y socialmente) descompensación entre las formas de contratación (cauces, salarios, etc.) y de formación y/o educación (entre educación y formación profesional van desapareciendo las diferencias de contenidos o niveles, como se señalaba, aunque sigan fuertemente instaladas las diferencias formales).

Papel del Estado y de los agentes sociales

En prácticamente todos los Sistemas de la U.E. se contemplan fórmulas de funcionamiento tripartito.

Desde la coparticipación plena (Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Suecia), a una participación escasamente definida (Grecia y algunas regiones de Italia), donde es el Estado con la empresa la fórmula real (Portugal, con una menor presencia sindical, y Reino Unido), pasando por sistemas donde el tripartismo tiene un papel más consultivo, aunque siempre presente (España, Francia, Irlanda).

Las diferencias, simplificando, son debidas al orden en el proceso de participación. En el centro y norte de Europa, el proceso de negociación se inicia sectorialmente, o local y sectorialmente. En Gran Bretaña, el proceso parte de la empresa y de ahí directamente se envían las referencias sobre requerimientos a una unidad técnica estatal que las procesa y de nuevo, en el mercado, intervienen para contratar y reconocer la calificación de las tres aristas del sistema.

En Francia, Portugal y España son instituciones públicas las que proponen programas de formación, y los Consejos en que están representados los interlocutores sociales pueden intervenir en planes globales para el funcionamiento anual o bianual de los sistemas. Lo que hará que, de nuevo, el sector público, separadamente, rectifique las programaciones.

En Italia, cada región es autónoma en todo el proceso, y según las prácticas de negociación en cada una de ellas, el tripartismo será más o menos fuerte.

En suma, la mayor diferenciación en la fuerza del tripartismo depende, por una parte, de que se negocie a escala local (regional) o estatal; por otra, de la agilidad y eficacia de los Consejos tripartitos que serán así decisores, o bien, simplemente consultivos.

La reglamentación de las fuentes de financiación

En Francia y España, entre otros, el Estado tutela que las empresas y trabajadores coticen porcentajes de las retribuciones, y así se constituyen fondos de financiación regulados. En Francia se cubre así parte de la formación inicial y la de adultos (orientada directamente a un merca-

do de empleo). En España, estos fondos cubren la formación ocupacional (para desempleados jóvenes y adultos, y públicos con dificultades) y la continua en las empresas.

En Alemania, Dinamarca, Holanda, entre otros, predomina la financiación por las empresas que contratan aprendices y la región, o directamente, por los poderes públicos regionales con aportaciones variables de las empresas y de los trabajadores. En Italia, descentralizado y autónomo, el sistema se parece más a los anteriores.

En los casos en que no se recaudan cuotas obligatorias por los poderes públicos (nacional o regionalmente), en la formación continua, la norma es que las empresas inviertan en formación, y al hacerlo obtengan ventajas fiscales.

Puede concluirse que donde el subsistema de formación inicial depende de los Ministerios de Educación, la financiación es pública en su mayor parte (en el sistema dual las empresas pagan al aprendiz).

Cuando se trata de subsistemas que tratan de apoyar directamente el empleo (o combatir el desempleo) el Estado y las regiones gestionan fondos, o de su propio presupuesto y del Fondo Social Europeo, o fondos mixtos de cotizaciones en las empresas y de los presupuestos generales.

Finalmente, cuando se trata de formación continua en las empresas, se produce un retorno desde las cuotas que éstas cotizaron a las arcas públicas, o bien se incentivan fiscalmente estas inversiones, o las empresas mismas la financian.

Evaluación de la formación profesional. Su adecuación y pertinencia

En términos teóricos, la evaluación de la eficiencia y de la eficacia de la F.P. son las dos vías propuestas cuando se habla de buena gestión y de su adecuación al mercado. Ahora bien, la eficiencia o relación coste-beneficio es de muy difícil medición en la práctica, porque los beneficios financieros no pueden, de ordinario, medirse.

En la U.E., en muchos casos se aplican análisis de la adecuación de la oferta de formación a las evoluciones del empleo. Así, se miden la capacidad de cambiar de empleo o de empresa después de la formación;

allá donde predominan los mercados de trabajo profesionales (por ejemplo, el de ingenieros, o técnicos, o informáticos de gestión, ...) y donde la formación tiene una base en la empresa (Alemania, Países Nórdicos, Reino Unido, etc.) los trabajadores obtienen calificaciones transferibles de una empresa a otra. La explicación es que la relación oferta y demanda puede ser mejor acotada al basarse, sobre todo, en desempeños fácilmente observables, y en descripciones formuladas por los mismos actores.

A estas orientaciones generales sobre los criterios de evaluación habría que añadir el «grado de institucionalización» de la formación. La institución pública de formación profesional está en mejor posición que las privadas para recoger información del mercado de trabajo, globalmente, dedicar más recursos a medios didácticos, al profesorado, etc. Ahora bien, en determinados países todavía no se aplican sistemáticamente encuestas y entrevistas en las empresas en torno a la definición de sus necesidades.

Para terminar con este tipo de resúmenes -aún a riesgo de simplificar la realidad, tan variada en la U.E.- el «éxito» de la F.P. se relaciona cada día más con su organización y financiación, por una parte (eficacia interna), y con la comprensión de la organización del trabajo, con la intensidad de la negociación, con las oportunidades de movilidad profesional, y la relación salario-trabajo (eficacia externa), por otra.

V. LA FORMACIÓN PROFESIONAL BASADA EN COMPETENCIAS³

En una sociedad en que la producción y los servicios se desarrollan en buena medida con tecnologías de la información ¿cuáles son las aptitudes requeridas?

Los conocimientos básicos administrados por los sistemas educativos y por la formación profesional inicial -es decir, la lectura, la escritura, la comunicación, y el cálculo, con complementos de saberes tecnológicos (electrónica, física, hidromecánica, etc.) generales- son frecuentemente citados como la plataforma necesaria para las primeras fases de formación profesional (o de educación, que enlaza con la formación inicial).

Ahora bien, estamos hablando de saberes «transversales», útiles a procesos productivos variados (electrónica, y su aplicación a procesos quí-

³ Entendemos aquí por competencia profesional: el saber general, los conocimientos técnico-profesionales, y los comportamientos, aplicados o activados en una situación de trabajo.

micos, metálicos, de envasado, textiles, informatización de procesos), y de prestación de servicios (sobre todo, los de oficina y ventas).

En Europa se trabaja intensamente en la delimitación de lo que se dio en llamar en los años 80 «competencias-llave» (en terminología alemana), o «core-skills», que configuren cuerpos curriculares aplicables en cierto número de situaciones o de procesos de trabajo. Este tipo de competencias -debido a tasas de rotación en el empleo, cada día más altas- serán nucleares en la enseñanza y formación profesional regladas.

A partir de ellas, en el siguiente ciclo de formación inicial en los subsistemas de formación profesional de ciclo corto, o para la adaptación al empleo, así como en la formación continua en la empresa, los aprendizajes serán por su naturaleza específicos a empleos dados (dentro de la formación en la empresa, a grupos de puestos de trabajo), constituyendo con los anteriores ese «continuum» formativo que se ha mencionado al hablar del postulado comunitario de una formación a lo largo de la vida activa de las personas.

Así pues, la carrera profesional de una persona será gestionada cada día más por ella, a base a competencias que agregará a su recorrido o experiencia profesional, partiendo de los diplomas de enseñanza profesional (apoyados, como acaba de indicarse, en competencias más generales o de base) y continuando con otros títulos, certificados y/o acreditaciones profesionales.

Para que el ciudadano de la U.E. ejerza su responsabilidad en la construcción de su calificación profesional, los Estados miembros incrementan los programas de orientación e información (sobre ofertas de perfiles profesionales y demandas de éstos dentro y fuera de ese Estado), como también incentivan el acceso a la formación fuera de la empresa.

Por su parte, la Comisión Europea, con las iniciativas reseñadas en el apartado II trata de favorecer la movilidad de profesionales, trabajadores en general y estudiantes, con la finalidad de que todos ellos tengan mayores posibilidades de enriquecer sus competencias; tal movilidad -bajo actividades y ayudas variables- se apoya en ese objetivo. Así que «otras formas de aprender y de enseñar», en centros de formación y en empresas, se convierten en un factor a añadir a la búsqueda de un lenguaje común y transferible de una a otras realidades. Lenguaje que,

desde el citado Libro Blanco de la Comisión (1996), está basado en la competencia profesional, tal como se ha descrito anteriormente.

VI. LA COMPLEJA ACREDITACIÓN TRANSNACIONAL DE COMPETENCIA PROFESIONAL

Es convicción probada entre los máximos responsables de la F.P. en los Estados de la U.E., que se producen desequilibrios entre una «sobrecalificación» académica, producto de la masificación de la enseñanza superior, y una «infrautilización de competencias profesionales» que reflejan los mercados de trabajo. Son dos ángulos del mismo problema -la falta de encaje entre oferta de trabajo calificado y demanda de perfiles profesionales necesarios- no nuevo, pero agudizado en la U.E., en donde (como de decía) las tasas de desempleo son altas, y por otra parte, la delimitación de competencias útiles o aplicables a exigencias de otros modos de producción y de organización de la empresa, no está todavía bien perfilada.

Entre otras razones, porque en cada sociedad, y muchas veces dentro de la misma sociedad nacional de empresa a empresa, no coinciden las descripciones de los demandantes de perfiles profesionales (esta descripción fue relativamente fácil mientras se mantuvieron las categorías profesionales estables y los trabajadores desempeñaban puestos de trabajo de la misma gama de actividad profesional).

De lo anterior se infiere la importancia, y las dificultades, de los trabajos que desde los últimos años de la década de los 80, se llevan a cabo a nivel de la Unión para tratar de reconocer las certificaciones y acreditaciones de la formación profesional de unos países a otros.

Desde un ángulo exclusivamente técnico, la comparación de certificados, títulos o diplomas de F.P. (respondiendo a una Decisión de Consejo de Ministros de 1985, sobre la «correspondencia de calificaciones de formación profesional») se reveló insuficiente. Tras seis años de trabajos técnicamente difíciles (comparar los contenidos de las certificaciones profesionales -aún para un solo nivel de calificación predeterminado- entre doce países, y de modo tripartito), y una valoración tripartita de la mayor parte de los Estados que resultó negativa, no se prosiguió el trabajo de esa forma.

La evaluación concluía que los perfiles profesionales comunes, extraídos de las certificaciones de cada sistema se comparaban en sus com-

ponentes menos específicos; es decir, los descriptores de la calificación resultaban demasiado genéricos. No servían, pues, para que el empresario -antes de otras pruebas profesionales- supiera si el candidato a un puesto, a la vista solo de estos descriptores, resultaba apto a desempeñar las tareas pertinentes. Tampoco servían a las instituciones formativas para comparar y adecuar -llegado el caso- sus contenidos curriculares a los de instituciones de otros países.

Desde 1992, la óptica de la Comisión en relación a este tema cambió tajantemente. Se habla de «transparencia» (no correspondencia) de cualificación (Resolución del Consejo de Ministros de 1992). Se trata, en suma, de intercambios -mediante una red de instituciones nacionales que se ocupan de las calificaciones- de información sobre qué significan en el mercado y qué recorridos de formación requieren las distintas calificaciones profesionales. Con esta nueva estrategia se intenta evitar el «voluntarismo» para hacer corresponderse los contenidos de calificaciones, que en un país de tradición en formación dual pueden suponer 2.500 horas, y en otros modelos de formación menos de 1.000.

En cualquier caso, la nueva orientación («la transparencia») parece un proceso previo a cualquier otro que pretenda «la homologación» de las calificaciones certificadas.

En los Estados miembros, y particularmente en los sistemas que se han tratado como «modelos» o paradigmas de referencia, la acreditación de competencias -esquemáticamente resumido- evoluciona en forma diversa.

En Alemania -modelo de concertación por antonomasia- consensuados tripartitamente los contenidos de la formación inicial para cada grupo de ocupaciones, un organismo tripartito federal (el Instituto Federal para la Formación Profesional - BIBB) desarrolla y establece elementos de acreditación de los programas de formación derivados de ellos. Estos elementos tienen valor de mercado, y por consiguiente, sirven de referencia para todos los tribunales tripartitos de certificación que se constituyen en los distintos Estados.

En Francia, la variedad de títulos y diplomas, junto a las prácticas formativas en las empresas que así lo acuerdan con las instituciones públicas, más la experiencia laboral probada por cada trabajador, constituyen los elementos que configuran el llamado «balance personal de competencias». Tal balance, a petición del interesado y pagándolo a

unos «Centros de Balance de Competencias» (reconocidos), sirve para que las personas muestren en el mercado lo que constituye su completo saber profesional. El reconocimiento de esta carpeta o balance por empresarios y trabajadores, a la vez que el hecho de que el trabajador (o, en su caso, una empresa) paga por su realización, son garantía de su confiabilidad.

En el Reino Unido, la enorme dispersión de la formación, con base sobre todo en la empresa, impulsó hace más de quince años el ya referido sistema de acreditación, a partir de instancias empresariales («lead bodies»), sectorialmente, y de un Consejo Nacional de Calificaciones (NCVQ) que convierte la información recibida de las empresas, en estándares de desempeño y en módulos de competencias profesionales para formación y acreditación (las NVQ, ya citadas).

En base a ellos, los trabajadores obtienen, tanto el certificado de calificación profesional, como una base para complementar su formación.

VII. LA TRANSNACIONALIDAD DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL: FACTOR DE INTEGRACIÓN EN LA UNIÓN

Desde el Tratado de Amsterdam (1997) en su Título sobre el empleo, se han sucedido la ejecución de los Planes de Empleo nacionales para 1998 y (en vías de finalización) 1999. Lo importante de este, desde una óptica de integración de políticas sociales, es que ya en las disposiciones preliminares se postula una «estrategia coordinada para el empleo» por la Unión y los Estados miembros, y el reconocimiento de la promoción del empleo como «una cuestión de interés común» (aún respetando las competencias de los Estados).

La Comisión Europea es, por definición, el órgano encargado de elaborar los paquetes de medidas que se proponen a los Estados miembros para esos planes anuales de empleo. De la propuesta de Orientaciones de Empleo para el 2.000. cabe destacar entre otras medidas recomendadas:

- La potencialidad, aún no explotada completamente, del Sector Servicios como fuente de empleo.
- El refuerzo de los sistemas de aprendizaje (por ejemplo, se pide que en el 2.002 todos los estudiantes de la enseñanza obligatoria tengan acceso a Internet).

- Se insiste en recomendar el desarrollo de la formación continua (uno de los cuatro ejes del Tratado).
- El incremento de las medidas activas de inserción profesional. Entre estas, las principales son la formación profesional para todos los jóvenes, y la orientación profesional (otro de los ejes de las políticas inscritas en el Tratado).
- La integración del protocolo social en el Tratado de Amsterdam consagra el papel de los interlocutores sociales en la elaboración o aplicación de la política social.
- Los Estados miembros pueden confiar a los interlocutores sociales la transposición de las Directivas adoptadas por el Consejo.
- La Comisión debe consultar a los interlocutores sociales cualquier propuesta de ejecución sobre política social.
- Los interlocutores sociales pueden entablar una negociación y concluir acuerdos a nivel comunitario en este ámbito, acuerdos que seguirán en su aplicación, los procedimientos y prácticas propios de los interlocutores sociales y de cada Estado.

Entre las novedades reglamentarias que interesa destacar, a efectos de integración de políticas sociales, está la posibilidad del Consejo de Ministros de adoptar por mayoría cualificada y en codecisión «medidas ... de cooperación entre los Estados que supongan iniciativas para mejorar el conocimiento, desarrollar el intercambio de información y buenas prácticas, y promover ... la lucha contra la exclusión social».

En el plano preciso de la F.P., dentro del cuadro político resumido en los puntos que preceden, lo más destacado como iniciativas comunitarias, se refiere, por una parte, a la potenciación de la movilidad de estudiantes (Programas **Erasmus** y **Juventud** por Europa), y de la movilidad de participantes en la Formación Profesional (Programa **Leonardo**); por otra parte, se destacan otras medidas -ya descritas en el apartado VI- sobre la comparación y el reconocimiento, en suma, la transnacionalidad de las calificaciones de formación profesional.

A partir del Tratado de Maastricht, y sobre todo del Libro Blanco citado ya en la Introducción, se pone el acento sobre la acreditación de la calificación profesional, que, como se indicaba, comprende en este caso la acreditación de títulos, diplomas y certificados de enseñanza y formación profesional, así como la evaluación de la calificación adquirida por la experiencia laboral.

En ese documento, que representa la orientación del último cuatrienio en las acciones comunitarias, las bases y pautas para avanzar en el camino de la transnacionalidad son las que siguen:

- Desarrollar demandas de educación y formación para quienes no pueden (o no quieren) entrar en los sistemas formales.
- Permitir o facilitar que cada persona obtenga el reconocimiento de competencias parciales, en un sistema flexible de validación de unidades de competencias.
- Apoyar formas de acreditación en consonancia con los anteriores objetivos (paquetes de programas de evaluación, tests, evaluadores, etc.).
- Apoyar la configuración de redes de centros europeos (para identificar en común núcleos de competencias).
- Avanzar en la determinación de fórmulas útiles para el establecimiento de «tarjetas (u otro documento) personales de competencias» para circular en los mercados de trabajo de la U.E.

Agunos datos⁴

- En 1995 había poco más de 117 millones de personas menores de 25 años en los 15 Estados de la U.E.; lo que equivale a alrededor de un 32 por 100 de la población. Pese a este porcentaje, desde 1973, la población joven disminuye continuamente.
- Durante el año escolar 1992 en la U.E. se contabilizaban aproximadamente 67 millones de escolares y de universitarios. Para la entonces Europa de los 12, cerca de un 60 por 100 de los jóvenes menores de 25 años estaban escolarizados. Desde entonces esta tasa ha ido en aumento; además, si se añade a los menores preescolarizados, la tasa aumentaría al 70 por 100 de la población de menos de 25 años.

En el mismo curso escolar, cerca de 10 millones de matrículas se registraron a nivel de enseñanza superior (de ellos, un 7 por 100 figuran inscritos en educación a distancia). También para ese año un 5 por 100 de los estudiantes no eran del país en que estaban matriculados (variando entre más del 10 por 100 en Bélgica, y un 1,4 por 100 en Grecia).

- A nivel de enseñanza secundaria, los que terminan son en promedio alrededor del 80 por 100.
- Para la enseñanza básica y secundaria se contabilizaban más de cuatro millones de profesores.

⁴ Datos tomados de documentos elaborados por la Comisión Europea o por la OECD. Conviene tomarlos con prudencia, ya que la mayoría de ellos se remontan a cuatro o más años atrás.

- En 1995, más del 20 por 100 de los jóvenes menores de 25 años, no escolarizados, se encontraban desempleados (los porcentajes oscilaban entre el 6,5 por 100 en Luxemburgo y el 45 por 100 en España).

En general (salvo la excepción de España, cuyos índices, por otra parte, se han reducido en unos 8 puntos en el año 1998), hay una relación directa entre nivel educativo y tasa de desempleo.

- En enseñanza y formación profesionales:
 - Un 60 por 100 de los jóvenes cursaban enseñanza profesional de nivel secundario superior; de ellos un 62 por 100 hombres y un 58 por 100 mujeres.
 - Los empresarios dedican -según estimaciones, ya que no hay estadísticas al respecto- un 1,5 por 100 de la masa salarial a la formación profesional.
 - Cada año, se estima que la población activa participa en un 20 por 100 de una enseñanza o formación profesional continua de corta duración.
 - Aunque existen más de 3.000 instituciones de enseñanza superior en la U.E., en la formación continua participan en proporciones ligeramente superiores al 10 por 100 en Escandinavia y Reino Unido, y entre un 2 a 3 por 100 en Alemania. En Francia, se estima la participación en un 5 por 100.
- Ejemplos de programas comunitarios en el ámbito de la educación y la formación:

Movilidad y Comunidad **Erasmus** (estudiantes universitarios)

Decisión del Consejo: 1987

Participantes:	1987-1988	3.000	becarios
	1995-1996	170.000	becarios

Comett II (Cooperación Universidad-empresa y estudiantes en períodos de prácticas en la Industria)

Decisión del Consejo:	1988	
Participantes:	1990	4.400 estudiantes en períodos de prácticas transnacionales
	1994	8.700 estudiantes en períodos de prácticas transnacionales

El 75% de las empresas participantes en los proyectos COMETT eran PYME.

Petra II (jóvenes en formación profesional inicial y trabajadores jóvenes)

Decisión del Consejo:	1991	
Participantes:	1992-1994	23.566 jóvenes en formación profesional inicial
		13.053 trabajadores jóvenes

FORCE (formación permanente en Europa)

Decisión del Consejo:	1990	
Participantes:		5.000 asociaciones europeas, de ellas unas 3.000 empresas o agrupaciones de empresas (70% PYME) y 900 asociaciones europeas de formación que implican a los interlocutores sociales en el marco de 720 proyectos.

En 1994 apareció el Programa **Leonardo**, que vino a incluir el **Force**, **Petra** y el **Comett**, ampliando además sus objetivos