



Los programas de formación profesional de la CE y la UE de 1974 a 1999. Un intento de balance histórico-crítico



Burkart Sellin
CEDEFOP

Condiciones políticas y jurídicas generales de los programas de educación y formación profesional de la UE

Si se pretende analizar y valorar los numerosos programas en este ámbito de la UE - tanto pasados como presentes -, es necesario tomar en consideración las condiciones generales políticas y jurídicas de entonces y de ahora, que han ido evolucionando con el transcurso del tiempo.

Cronológicamente, los programas comenzaron casi 20 años más tarde de la creación de la CE en 1957. A mediados de los años setenta, la CE de los por entonces 9 Estados Miembros creó sus primeros programas juveniles, de educación y formación profesional. En comparación con otros campos políticos, el de la enseñanza disfrutaba por entonces en los Estados Miembros de una elevada consideración (lo que no es precisamente el caso actual, aun cuando últimamente parezca estar resurgiendo: véanse los temas de la campaña electoral y los últimos programas de intervención de los Estados Unidos en 1996, del Reino Unido en 1997 y, desde 1998, también en Francia y en la República Federal Alemana).

Los ministros de educación se reunieron por primera vez a escala comunitaria en 1974, aun cuando el Tratado de Roma (tra-

El autor es coordinador de varios proyectos dentro del Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional y de la Red Cedefop de Cooperación en investigación sobre Tendencias europeas en la evolución de profesiones y cualificaciones (Ciretoq). Trabaja desde hace más de veinte años como responsable de proyectos en el Cedefop y asesora a instituciones de la UE y a las instancias competentes de los Estados Miembros en cuestiones relativas a la evolución de la formación profesional. Este artículo, crítico pero constructivo, se entiende como contribución y apoyo a las reflexiones sobre la nueva formulación y - en particular - la aplicación práctica de la nueva (3ª) generación de programas de educación y formación profesional de la UE, cuyo éxito es también responsabilidad del Cedefop. En concreto, el programa Leonardo da Vinci - el programa de formación profesional de la UE - ha sido recientemente objeto de críticas, no relacionadas por fuerza con el escaso éxito de los proyectos, experiencias piloto y estudios de los innumerables investigadores y profesionales de la práctica que han trabajado en su contexto. Los problemas parecen deberse más bien a las condiciones generales, que solamente podían generar un éxito mediano, a pesar del gran compromiso de todos los participantes. El artículo se centrará por tanto en dichas condiciones como elemento clave para este análisis provisional.

Todas las opiniones y valoraciones que el texto contiene son atribuibles exclusivamente al autor, y no están compartidas necesariamente por el Cedefop en su conjunto. Este documento, no obstante, se utilizará también para apoyar la labor actual que efectúan el Cedefop, su Consejo de Administración - compuesto por representantes de todos los Estados Miembros (representantes de las administraciones públicas y portavoces de las organizaciones de los agentes sociales) - y la Comisión Europea para desarrollar un consenso lo más unitario y amplio posible ante los futuros desafíos que plantea la evolución de la formación profesional europea, por una parte, y fomentar el debate sobre las prioridades a medio plazo del Cedefop y su aplicación práctica para el curso de los próximos años, por otra. Llegado el caso, podría también ser de utilidad para fijar el futuro papel que el Cedefop podría desempeñar como asistencia técnico-científica a los programas de la UE en el campo de la formación profesional, ya que el fin del centro consiste - entre otras cosas - en apoyar a la UE y los Estados Miembros en la aplicación práctica de programas. Agradeceremos de muy buen grado los comentarios, sugerencias o correcciones que pueda inspirar el texto.

tado de la CE) no ofrecía base jurídica para ello. Por tanto, dicho encuentro no tuvo categoría de Consejo de ministros de educación, sino de simple reunión. En el campo de la formación profesional, por contra, la CE disponía desde sus comienzos de una base jurídica relativamente



«La colaboración en temas educativos, decidida en 1974, se centró inicialmente en torno a cuatro puntos:

- La cooperación entre universidades, y particularmente el intercambio de estudiantes.

- La igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la enseñanza secundaria.

- La enseñanza de los hijos de migrantes de la denominada segunda generación.

- La transición de los jóvenes de la escuela a la vida adulta y profesional.»

clara, fundamentada en el Artículo 128 del Tratado – ya desaparecido –, que dio pie a la elaboración de los principios generales de 1963 para una política comunitaria de la formación profesional. Hasta mediados de los años ochenta, los ministros de trabajo y de asuntos sociales eran responsables exclusivos de la formación profesional; continúan siendo en la actualidad sus protagonistas principales, si bien la participación de los ministerios de educación es cada vez mayor.

La colaboración en temas educativos, decidida en 1974, se centró inicialmente en torno a cuatro puntos:

□ La cooperación entre universidades, y particularmente el intercambio de estudiantes.

□ La igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la enseñanza secundaria.

□ La enseñanza de los hijos de migrantes de la denominada segunda generación.

□ La transición de los jóvenes de la escuela a la vida adulta y profesional.

Posteriormente, se añadieron a estos puntos los temas de la dimensión europea en la educación y de la colaboración entre los mundos universitario y de la economía.

A fin de mejorar el intercambio de informaciones entre los ministerios de educación y las administraciones escolares, se creó con Eurydice (véase más adelante) una red informativa y un servicio central para la información sobre la educación a escala comunitaria, que existe aún hoy financiado por la Comisión.

Estos cuatro puntos dominaron las actividades de la CE en el ámbito educativo hasta mediados de los años ochenta, en los que surgieron nuevos temas: las nuevas tecnologías, el fomento de la formación profesional y de gestión en las pequeñas y medianas empresas y en las nuevas iniciativas locales de empleo, la formación continua y la formación permanente...

En el campo de la formación continua no existía en aquella época programa es-

pecífico alguno, con excepción de las actividades de perfeccionamiento y reconversión profesionales en las regiones desfavorecidas de la CE (Italia meridional, Irlanda, Irlanda del Norte, Escocia y Gales, etc.), vinculadas a las intervenciones del Fondo Social Europeo, programas destinados particularmente a determinados grupos de personas desfavorecidas en el mercado de trabajo, pero que apenas contribuían a la evolución de los sistemas. La formación profesional – en particular de adultos jóvenes – como elemento para contrarrestar el creciente paro consumía cerca del 80 % de las contribuciones del Fondo. En estas regiones los programas contribuyeron de forma en parte considerable al surgimiento o ampliación de la infraestructura de formación profesional, consolidada más tarde por las contribuciones complementarias del Fondo Regional y del Programa para regiones mediterráneas, o también del Fondo de Cohesión. En épocas recientes, estas medidas han apoyado en grado mucho mayor y con un carácter mucho más preventivo el desarrollo de los sistemas en las regiones y Estados Miembros desfavorecidos. Considerando que las intervenciones de los fondos Social y Regional presentan contornos fundamentalmente económicos, regionales o de política de empleo, no constituirán un elemento central de nuestro análisis.

En 1975 y partiendo del programa de acción de política social de la CE, aprobado en 1974 por los jefes de estado y de gobierno reunidos en La Haya, se creó el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop) que comenzó su labor al año siguiente en Berlín (oeste). Esta institución, sita desde 1995 en Salónica/Grecia, consiste en un centro de información, documentación e investigación que asiste y asesora técnicamente a la CE/UE en su camino hacia una política comunitaria de la formación profesional. Así pues, el centro no fue ni es parte de un programa temporal, sino que constituye una de las instituciones permanentes integradas en la UE. El Cedefop trabaja esencialmente en torno a la formación profesional, colaborando en ello con Eurydice (el antes mencionado servicio informativo para la cooperación en educación). Por otra parte, el centro apenas ha ejercido o adqui-



rido influencia sobre la preparación y aplicación práctica de los programas de la CE en el campo de la formación profesional¹, si bien sus estudios previos, análisis y comparaciones de sistemas en numerosos de los campos mencionados han supuesto una ayuda nada despreciable para los debates políticos entre los protagonistas del ámbito formativo y entre los responsables de proyectos para la aplicación de los programas. En 1994 comenzó su labor la Fundación Europea para la Formación Profesional sita en Turín, que apoya a la UE en el fomento de la cooperación en formación profesional con los países de la Europa Central y del Este y en la aplicación de los correspondientes programas (Tempus, Tacis y Phare)².

El único programa que podía atribuirse al ámbito de la formación profesional antes de 1974 fue el intercambio de jóvenes trabajadores, estipulado formalmente por el Tratado de Roma. Este programa se integró posteriormente en el programa PETRA y a continuación en el de «La juventud con Europa».

El primer programa educativo merecedor de ese nombre se creó en 1975 en torno al tema de la transición de los jóvenes de la escuela a la vida profesional. Funcionó durante tres años, prorrogándose otros tres e integrándose por último en el programa PETRA, iniciado en 1985 (Sellin B., 1994). El objetivo político central era contribuir a la lucha contra el desempleo juvenil, en rápido aumento a mediados/finales de los setenta desde la crisis del petróleo. Tomando como principio general que ningún joven podía verse obligado a entrar en la vida profesional sin disponer de una formación profesional reconocida, se adoptó dicho objetivo como punto central, confirmándose éste en numerosas ocasiones.

El programa PETRA fue adoptado además por el primer Consejo de ministros de educación y trabajo de carácter conjunto, por mayoría cualificada y no – como era normal hasta la fecha – por unanimidad. Este hecho provocó una querrela de la República Federal Alemana ante el Tribunal Europeo de Justicia de Luxemburgo, que sin embargo fue rechazada con el argumento de que los principios generales sobre la formación profesional de

la CE de 1963 eran parte constituyente de los tratados y que la política de la formación profesional de la CE constituía parte de las denominadas cuatro libertades fundamentales: libre circulación de mercancías, de capitales, de servicios y de personas, para cuya consecución se aplicó en el contexto del Acta Única sobre el mercado interior de la CE una regulación que permitía la toma de decisiones por mayoría cualificada.

Hacia mediados de los años ochenta se crearon junto al programa PETRA otros programas para el intercambio de estudiantes y la colaboración entre universidades (Erasmus), para promocionar la colaboración de las universidades y las empresas (Comett), para fomentar la formación continua en la empresa (Force), para promover las cualificaciones en nuevas tecnologías (Eurotecnet), para impulsar la igualdad de oportunidades de las mujeres en la formación profesional (IRIS) y para la enseñanza de idiomas (LINGUA); es decir, surgió todo un abanico de programas que fueron poco a poco ampliándose prácticamente a todo el ámbito de la enseñanza y de la formación profesional, con excepción de la escuela obligatoria, y que en parte se solapaban o incluso se repetían a través de iniciativas paralelas financiadas por los Fondos Social y Regional de la CE (Piehl, Sellin, 1993).

Las aspiraciones de estos programas eran sumamente ambiciosas; sus objetivos, no obstante, no siempre fueron realistas: el volumen de financiación disponible, francamente modesto considerando la ampliación de la CE a 12 Estados Miembros, no podía corresponder a tan fuertes pretensiones políticas.

El programa de intercambio estudiantil ERASMUS creado a finales de los años ochenta sobrepasó, por su volumen de participantes y los fondos asignados, a los restantes programas mencionados. También fue el de mayor éxito, si bien no logró alcanzar la ambicionada cota de estancias de estudio en el extranjero (Europa) para cerca de un 10 % de toda la población estudiantil. En los años noventa se hizo accesible dicho programa también a estudiantes de la Europa Central y del Este, dentro del denominado programa Tempus.

1) Con una excepción: el programa de visitas de estudio para expertos de la formación profesional, coordinado antes y ahora por el Cedefop. Dicho programa formó parte del programa PETRA y ha pasado hoy en día a integrarse en el Leonardo da Vinci. En este último se mantiene asimismo una cierta cooperación del Cedefop para estudios y análisis, en particular en el ámbito de la investigación sobre cualificaciones.

2) Véase en el anexo un esquema de los diversos programas y sus objetivos.



«Un elemento común a todos estos programas era el de impulsar en mayor o menor grado el intercambio de técnicos y profesionales, el fomento de ensayos piloto colectivos y la realización de estudios comparativos entre los países participantes. Los intercambios de todo tipo constituían el elemento clave, por lo cual se utilizaba con frecuencia el nombre de programas de movilidad o programas de intercambio comunitario para denominar a todo el abanico de programas educativos y de formación profesional.»

«Por último, los programas implantados en 1995 tras la ratificación del Tratado de la Unión Europea en 1994, esto es: Sócrates en el terreno educativo, partiendo del artículo 126, y Leonardo da Vinci en el terreno de la formación profesional a partir del artículo 127, sustituyeron a los mencionados programas educativos y de formación profesional, agrupando los puntos centrales de éstos y manteniéndolos en gran medida.»

Un elemento común a todos estos programas era el de impulsar en mayor o menor grado

- el intercambio de técnicos y profesionales
- el fomento de ensayos piloto colectivos
- y la realización de estudios comparativos entre los países participantes.

Los intercambios de todo tipo constituían el elemento clave, por lo cual se utilizaba con frecuencia el nombre de *programas de movilidad* o *programas de intercambio comunitario* para denominar a todo el abanico de programas educativos y de formación profesional.

Por último, los programas creados en 1995 tras la ratificación del Tratado de la Unión Europea en 1994, esto es:

- *Sócrates* en el terreno educativo, partiendo del artículo 126
- y *Leonardo da Vinci* en el terreno de la formación profesional, a partir del artículo 127,

sustituyeron a los mencionados programas educativos y de formación profesional, agrupando los puntos centrales de éstos y en buena parte manteniéndolos. En el campo de los jóvenes había surgido ya a finales de los ochenta el programa La juventud con Europa (véase Resolución del Consejo del 26 de junio de 1991, en el diario oficial de la CE 91/C 208), que continuó operándose por separado y que prosiguió los programas de información e intercambio juvenil antiguamente integrados en PETRA, ampliándolos.

Paralelamente a la reforma de los fondos estructurales (social, regional y de garantía agraria) se crearon las denominadas iniciativas comunitarias (programas específicos de fomento internacional para determinados grupos de destinatarios, sectores y regiones desfavorecidos). Éstos están demostrando en la actualidad una cierta redundancia con los puntos centrales del programa Leonardo da Vinci. No obstante, sus objetivos se hallan más ceñidos a la promoción del empleo entre determinados grupos de personas, regiones o sectores.

Las ambiciones y la realidad para los programas de la primera generación

La evolución política y jurídica que hemos descrito brevemente nos permite diferenciar entre dos generaciones de programas comunitarios:

Mientras que la primera generación se basaba en los fundamentos jurídicos pre-Maastricht, y en particular en el por entonces vigente artículo 128 sobre la formación profesional, así como en las iniciativas comunes de los ministros de educación – cuya coordinación comenzó en 1974 –, la segunda generación se apoya en la estructura jurídica surgida después de Maastricht. Si bien nuestra evaluación se centrará sobre todo en la segunda generación de programas, para analizar ésta es indispensable valorar asimismo la primera generación, considerando también que tanto el programa Leonardo da Vinci como el Sócrates comenzaron a aplicarse sólo en 1996, y que las experiencias obtenidas con ellos hasta la fecha sólo permiten extraer conclusiones provisionales.

Los programas situados en el ámbito estricto de la formación profesional, como Petra y Force, han conseguido alcanzar perfectamente sus objetivos de promover el intercambio de informaciones y experiencias y la mejora de conocimientos y soluciones entre las personas e instituciones/institutos participantes en el programa. Con todo, los efectos de difusión o multiplicación esperados o ansiados con ellos fueron bastante limitados. Con otras palabras, en la mayoría de los Estados Miembros apenas se han observado efectos directos de estos programas sobre los sistemas reglamentarios de formación y educación, y tampoco en cuanto a reformas o innovaciones duraderas.

Los motivos de la escasa repercusión deben buscarse entre los siguientes:

- Una escasa difusión de los resultados por la UE y los Estados Miembros;
- Nulo o escaso apoyo científico a los profesionales y responsables para la aplicación práctica;
- El inmovilismo o incluso la resistencia de los sistemas reglamentarios de los Es-



tados Miembros contra reformas o innovaciones inspiradas a fin de cuentas desde el exterior;

- ❑ Los intereses particulares de los diversos protagonistas y responsables de los proyectos;
- ❑ La falta de una evaluación externa de los programas o proyectos;
- ❑ Los obstáculos de carácter burocrático a escala nacional o comunitaria, o para la colaboración de las diversas instancias competentes en los respectivos Estados Miembros, particularmente para seleccionar y aprobar los proyectos y su financiación;
- ❑ La escasa representación de políticos, profesionales de la práctica o «usuarios finales» de los resultados de modelos piloto e investigaciones.

En el caso del programa Petra, puede añadirse a esto que las expectativas eran desde un principio de naturaleza irrealizable: la solución al problema de la escasez de puestos de formación en la escuela o en la empresa, que correspondan por un lado a las aptitudes y tendencias de los jóvenes, y que impartan por otro lado una formación profesional de buena calidad y reconocida en la vida laboral. Este objetivo era plenamente ilusorio, considerando la escasa voluntad política de los gobiernos de la mayoría de los Estados Miembros, y considerando sobre todo la situación de sus presupuestos públicos. Se trataba de un objetivo declarado desde comienzos de los sesenta, inicialmente de la CEE, a continuación de la CE y por último de la UE. No obstante, desde hace algún tiempo ha dejado de proclamarse dicho objetivo, a lo que contribuye también el hecho de que los principios generales de 1963 han perdido su vigencia jurídica desde el acuerdo de Maastricht.

Además, la financiación del programa y de sus proyectos era demasiado modesta para permitir que surgieran auténticos impulsos. Las intervenciones dependientes de los fondos estructurales presentan ya una financiación de otro calibre; con todo, su problema consiste en conseguir de los presupuestos públicos nacionales, regionales o locales la aportación de fon-

dos complementarios que pueden suponer hasta un 50 % de los necesitados por el programa.

Esta necesidad de aportar fondos complementarios no atañía a la primera generación de programas educativos y de formación profesional pero se hizo extensiva a los de la segunda generación (Leonardo y Sócrates), convirtiéndose éstos en un problema nada despreciable y que disuade desde el principio a numerosos proyectos de llegar a realizarse.

La duración de los programas – 3 o 4 años – era también demasiado breve para conseguir reformas estructurales. Esto rige sobre todo para el programa Force, que no disponía de un programa previo como en el caso de Petra, al que antecedieron los denominados programas de transición. El éxito de numerosos proyectos de Force y Petra, y también de IRIS y de las iniciativas comunitarias vinculadas al Fondo Social Europeo, consistentes por lo esencial también en modelos piloto, investigaciones comparativas e intercambios de experiencias, se veía minado una vez más por el hecho de no existir – una vez transcurrido el periodo de financiación comunitaria – ninguna posibilidad de continuidad, por ejemplo a través de una financiación inmediata por los estados individuales.

La discontinuidad en la financiación por la CE o la UE de proyectos durante varios años y la falta de seguridad sobre la financiación subsiguiente, incluso para proyectos de pleno éxito, pusieron a los profesionales ante enormes desafíos. La investigación universitaria puede adaptarse a esta situación, pero los asesores y profesionales de la práctica de la formación continua apenas pueden liberarse de sus obligaciones de trabajo normales y dedicarse plenamente a realizar proyectos de la UE, que ni siquiera ofrecen la seguridad de poder proseguirse. La mayoría de los responsables participan por tanto en estos proyectos con dedicación no profesional, lo que sitúa frecuentemente a los proyectos y particularmente a su coordinación sobre una base inestable.

Junto al hecho de que los resultados de los programas de la primera generación, centrados en el ámbito estricto de la formación profesional, apenas ejercieran



«Estos programas se derivan de la política global de la CE (o la actual UE) en el campo de la enseñanza y la formación profesional, y sus efectos alcanzarán como máximo las cotas que permita lograr la política de integración europea en este ámbito.»

«Los programas de ámbito universitario, en particular ERASMUS y Comett, han tenido por lo general más éxito que los programas de ámbito escolar o de FP. (...) Otro factor esencial para esta diferencia es el relativo alto grado de autonomía del que las universidades disponen frente a la burocracia y las empresas, lo que no es el caso de las escuelas de FP o de los centros formativos. (...) En el ámbito de la formación continua, el perfeccionamiento y la reconversión profesionales, (...) los programas también tuvieron más éxito, al existir en este caso un margen para innovaciones y al hallarse los sistemas en fase de creación.»

efectos inmediatos sobre los sistemas reglamentarios, puede afirmarse asimismo que cuando dichos efectos existieron, quedaron desdibujados transcurrido un cierto tiempo. Es decir, no solamente faltó un desarrollo ulterior de estos proyectos, sino que ni siquiera se conservaron sus resultados para la siguiente generación de participantes en proyectos. Los nuevos solicitantes tuvieron que descubrir una y otra vez el Mediterráneo, esto es, aprender a gestionar proyectos internacionales, a entablar contactos, superar las dificultades iniciales de financiación, a reunir informaciones básicas, etc.

Los programas y su inserción en la política común de formación profesional de la UE

Estos programas se derivan de la política global de la CE (o la actual UE) en el campo de la formación profesional, y sus efectos alcanzarán como máximo las cotas que permita lograr la política de integración europea en este ámbito.

Para evaluarlos, será por tanto necesario intentar la difícil tarea de valorar dicha política.

Partiendo de las experiencias obtenidas con la denominada primera generación de programas de la etapa anterior a Maastricht, puede afirmarse de forma resumida lo siguiente:

Los programas de ámbito universitario, en particular ERASMUS y Comett, han tenido por lo general más éxito que los programas de ámbito escolar o de FP. No obstante, este hecho debe vincularse también a su dotación financiera, mucho mejor para los primeros que para estos últimos. Con todo, otro factor esencial para esta diferencia es el relativo alto grado de autonomía del que las universidades disponen frente a la burocracia y las empresas, lo que no es el caso de las escuelas de FP o de los centros formativos. Esta falta de autonomía impide en ellas las innovaciones y dificulta considerablemente la cooperación internacional. En el ámbito de la formación continua, el per-

feccionamiento y la reconversión profesionales, ya se efectúen estas dentro de la empresa o en centros colectivos, los programas también tuvieron más éxito, al existir en este caso un margen para innovaciones y al hallarse los sistemas en fase de creación. Con todo, han surgido para estos programas problemas debidos a los efectos de arrastre que se observan con frecuencia en la formación en la empresa y al insuficiente respeto a las normas de calidad de la formación impartida en centros colectivos.

Si se observan los efectos de la política de la UE en conjunto, incluyendo los correspondientes programas, el panorama cambia: en numerosos Estados Miembros se aprecian influencias profundas y nada despreciables, como el caso de la República de Irlanda, que consiguió modernizar todo su sistema de enseñanza y formación profesional con la ayuda de fondos de la UE y aceptando ideas procedentes de otros Estados Miembros, siendo uno de los primeros objetivos de esta reforma preparar a sus titulados escolares y universitarios a la movilidad geográfica hacia otros países de la Europa continental y no sólo a los países tradicionalmente receptores de migración irlandesa como son el Reino Unido, América del Norte y Australia. Otro caso de fuerte incidencia es el de España, país que tras la desaparición del régimen franquista y en un contexto de democratización y de adhesión a la CE en los años ochenta, ha efectuado reformas importantes en su sistema educativo para ponerse a nivel con la CE. A alguna distancia pueden citarse los casos de Portugal y de Países Bajos, y con menor incidencia el de Dinamarca, que han adaptado sus sistemas de formación profesional integrando explícitamente los debates vigentes en la UE. Los menores efectos se aprecian hasta la fecha en Francia, el Reino Unido y Alemania, que parecen mantenerse mutuamente en relación de fuerte competencia entre sí, pretendiendo conservar sus respectivas «culturas» de enseñanza y formación profesional y que sólo comienzan a abrirse tímidamente a estímulos exteriores. Estos tres países ya han comenzado a adaptar sus sistemas en numerosos detalles, si bien integrando para ello más indirecta que directamente los debates, resoluciones, recomendaciones o directivas de la UE.



Los efectos duraderos de los programas también han sido escasos en estos países, mientras que las intervenciones del Fondo Social, el debate sobre la armonización jurídica en el reconocimiento de títulos y las investigaciones comparativas – efectuadas entre otras instancias por el Cedefop -, p.e. para la aplicación práctica de la Decisión del Consejo de 1985 sobre la «correspondencia de cualificaciones entre los Estados Miembros de la CE», así como el debate sobre una estructura de los niveles formativos de la CE (véase en el anexo 1 dicha Decisión del Consejo) han ejercido y continúan ejerciendo por regla general un efecto más decidido (Sellin 1996). Otro efecto apreciable ya desde los años sesenta y mantenido hasta la fecha es el que tienen los esfuerzos de la UE o antigua CE por conseguir progresos en el campo del reconocimiento de las cualificaciones profesionales según el artículo 57, a través de una armonización jurídica de los accesos a la profesión (véanse las Directivas correspondientes).

Estos efectos se dejaban ya sentir dentro de la CEE de los Seis a finales de los años sesenta, cuando por ejemplo el debate en favor del reconocimiento particular de las profesiones de ingeniería forzó a la República Federal Alemana a transformar sus por entonces escuelas técnicas superiores de ingeniería en universidades técnicas, implantando las licenciaturas técnicas y asignándolas al ámbito universitario.

Mientras tanto, dentro de Europa la competencia entre los diversos sistemas educativos sigue manteniéndose desde la Revolución Francesa, de la que puede afirmarse que sustituyó a la aristocracia de sangre por la aristocracia académica o educativa. Desde luego, la UE intenta orientar esta competencia entre los sistemas para promocionar su convergencia, aproximación o incluso armonización mutua (véase también el texto de los Principios Generales de 1963 o el reglamento fundacional del Cedefop de 1975). Los nuevos programas Sócrates y Leonardo da Vinci, operativos desde 1995, deben aproximar o al menos hacer compatibles entre sí estos diversos sistemas mediante la promoción de innovaciones y el fomento de la cooperación internacional. Sin embargo, la autonomía de los diversos sistemas no se pone ya en cuestión, tal y

como intentó hacerse desde Bruselas en épocas anteriores a Maastricht.

Los mecanismos centralistas han producido ciertos resultados y – al contrario de lo que muchos opinan – no es cierto que hayan fracasado, pues han generado una serie de éxitos. Sólo desde hace poco tiempo comienza a pergeñarse un mecanismo federal o «de abajo a arriba», que para triunfar deberá adoptar objetivos claros. Esto significa que los proyectos centrales deberán concertarse, referirse o adaptarse a las iniciativas y proyectos locales, lo que permitirá que tanto los programas en su conjunto como los diversos proyectos logren el éxito. Éste no fue casi nunca el caso de los programas de la primera generación, lo que provocó una cierta desilusión en ambas partes: entre los diseñadores de los programas y los responsables de su aplicación, por un lado, y por parte de la política y la práctica de la formación profesional, por otro. Lamentablemente, ello inutilizó en parte el fuerte compromiso existente, que no obstante y sin duda no fue en vano.

Los nuevos programas de la UE de la segunda generación (Sócrates y Leonardo da Vinci, así como La juventud con Europa) han conseguido extraer toda una serie de enseñanzas importantes de estas experiencias, aun cuando los problemas fundamentales enumerados continúan existiendo, si bien en forma ligeramente distinta.

Los programas de la segunda generación y el programa Leonardo da Vinci para la formación profesional

Entre los programas de la segunda generación de la etapa post-Maastricht es necesario señalar en este ámbito los tres siguientes: el programa educativo *Sócrates*, el programa de formación profesional *Leonardo da Vinci*, y el programa *La juventud con Europa*. Sócrates parte del artículo 126, mientras que el programa Leonardo se basa en lo establecido por el artículo 127 del Tratado de Maastricht. Reúne a la mayoría de los denominados programas precursores del periodo ante-

«Los nuevos programas de la UE de la segunda generación (...) han conseguido extraer toda una serie de enseñanzas importantes de estas experiencias, pero los problemas fundamentales enumerados continúan existiendo, si bien en forma ligeramente distinta.»



rior en el ámbito de la formación profesional, en particular Petra, Force y Lingua. Aspira a promover globalmente la formación profesional en los Estados Miembros, a inspirar innovaciones y a mejorar simultáneamente la cohesión europea. Es necesario observar que pretende alcanzar estos objetivos como complemento y suma a la política de los Estados Miembros, cuya autonomía en cuanto a educación y formación profesional no pone en entredicho.

La dotación de medios para el periodo de cuatro años que va de 1995 a 1999 es algo mayor que la suma de la que dispusieron los programas precursores, pero puede seguir considerándose modesta si se compara con los objetivos del programa y los problemas de mayor calibre que va planteando la formación profesional en los Estados Miembros. Esto es particularmente cierto sopesando dicha dotación frente a la de los fondos comunitarios o simplemente la de las iniciativas comunitarias de ellos dependientes (Youthstart, Adapt, Now, etc.) (Sellin 1994).

Así pues, entre las aspiraciones y la realidad sigue abriéndose un profundo vacío, aun cuando ya no de una naturaleza tan evidente como en el caso del antiguo programa PETRA.

Las mejoras en comparación con los programas previos se cifran en los siguientes elementos:

- una mayor participación de los Estados Miembros y de sus instancias competentes en la selección de proyectos y la aplicación de criterios acordados por unanimidad;
- se han hecho más transparentes los criterios de selección por concurso público, revisados todos los años, y se ha reunido un mayor número renovado de responsables y de proyectos;
- la participación de los agentes sociales o de sus expertos junto con los servicios de la Comisión en el examen de las candidaturas y la aplicación de criterios unánimes;
- la mitad de los proyectos proceden de la selección previa de los propios países, mientras que la otra mitad continúa eligiéndose en primera instancia por la Comisión;

□ una distinción más clara entre proyectos de intercambio y piloto, por un lado, y estudios y análisis por otro.

De esta manera, se ha logrado dotar de un alto grado de transparencia a los procesos decisivos. Por otro lado, estos mecanismos presentan el inconveniente de que la vía entre la presentación de una candidatura hasta su aprobación puede durar mucho tiempo y estar llena de vericuetos. Las decisiones suelen corresponder a motivos de proporción, y no siempre a la objetividad. Las prioridades del programa se modifican de un año a otro más rápidamente que la producción de resultados por los proyectos. La mayoría de éstos se planifican para dos años, pero no consiguen respetar dicho plazo, ya que hay que esperar casi un año hasta que llegan los primeros fondos. Si los proyectos no disponen de posibilidad alguna de financiación previa, como es frecuente, se ven obligados a solicitar una prórroga. Además, los fondos complementarios siguen constituyendo en numerosos casos un problema, ya que la UE sólo concede fondos hasta cerca del 75 % de la inversión total.

Los gastos de viajes, de interpretación o reuniones, necesarios para los procesos de coordinación a escala nacional o comunitaria, las oficinas técnicas de asistencia a la administración de los programas en los Estados Miembros o la UE, los esfuerzos para elaborar y difundir las informaciones, la coordinación de la colaboración internacional transversal a los proyectos y ámbitos temáticos, son todos ellos actividades costosas que, si por un lado impulsan el intercambio de informaciones y experiencias entre los responsables de la administración y los agentes sociales, por otro sólo parecen producir escasos resultados concretos. Los propios proyectos comienzan a criticar la insuficiencia de las ayudas recibidas para llevar a cabo las innovaciones, estudios o análisis que pretenden. Sus resultados quedan archivados en las oficinas técnicas centralizadas a escala nacional o comunitaria, como ya sucedía con los programas precedentes, y aún no puede afirmarse si se harán accesibles a otros usuarios, publicándose y poniéndose al servicio de nuevos proyectos. La intención desde luego existe, pero el tiempo dirá si también lo hacen el dinero y el personal necesario.



Para poder extraer de los proyectos en curso enseñanzas de naturaleza general, debe comenzarse agrupando éstos por ámbitos temáticos y metodológicos, lo que se está intentando en la actualidad con el objetivo de lograr efectos sinérgicos y garantizar la complementariedad. La Comisión ha creado ya con los proyectos estos agrupamientos o «cluster» temáticos, invitándolos a una serie de conferencias. Se han previsto otras conferencias adicionales, que se celebrarán en estrecha colaboración con los Estados Miembros en 1999 y en el 2000, con el fin de evaluar y difundir los resultados de los proyectos.

Considerando la variedad de los temas, de los métodos o campos de aplicación y de los grupos destinatarios de los proyectos, los temas o «cluster» seleccionados eran excesivamente generales para servir de ayuda real a los proyectos. Aún debe averiguarse si en un futuro podrán extraerse de los proyectos, y hasta qué punto, enseñanzas generalizadas para la innovación de los sistemas de formación profesional en los diferentes estados, o cuanto menos para partes importantes de los mismos. Como ya hemos indicado, es demasiado pronto para efectuar una evaluación definitiva.

Algunos indicios señalan que los programas de la segunda generación provocarán, a pesar de algunas mejoras fundamentales en sus detalles, juicios parecidos a los de la primera:

- el programa Leonardo da Vinci (y también el Sócrates) pretenden alcanzar demasiado de una vez, es decir, están sobrecargados de objetivos;
- los responsables de los proyectos tienen dificultades para aplicar la financiación en el plazo previsto de manera objetiva y conveniente y que garantice la continuidad y la estabilidad personal del proyecto;
- los Estados Miembros participantes no están sometidos a ninguna obligación de extraer consecuencias para su propia política, aunque los proyectos logren un éxito absoluto.

El éxito de los proyectos puede venir favorecido por las mejores condiciones ge-

nerales y la participación de las instancias decisorias en los campos correspondientes, pero los puntos mencionados continuarán minando el mismo, al igual que fue el caso con los programas previos. Los estudios y análisis, por su parte, podrían incumplir los objetivos de vinculación a proyectos piloto y/o de apoyo a su aplicación en la práctica permanente de los sistemas, al ser con frecuencia opuestos a las condiciones generales políticas e institucionales. Con todo, los estudios y análisis como instrumento autónomo de un programa parecen cumplir otras funciones importantes, que apenas se aprecian salvo cuando faltan: preparación y trabajos de conclusión de proyectos, enlaces entre la política y la práctica, investigación y aplicación, mejora de las bases científicas, las terminologías y los métodos empleados para comparaciones o cooperaciones internacionales, documentación de éxitos y fracasos para la posteridad, etc.

Debemos poner de relieve, por tanto, la importancia de los estudios y los análisis como línea de trabajo autónoma. Los estímulos esenciales para la innovación suelen proceder de estudios y análisis, y sólo en segundo lugar de proyectos piloto. Los intercambios realizados sin documentación de las experiencias efectuadas por participantes y ofertores, sin una determinada concentración en torno a los temas presentes y adaptados al respectivo contexto apenas tienen sentido, como muestra por otra parte la experiencia del programa de visitas de estudio para expertos de la formación profesional, coordinado por el Cedefop. Será siempre necesaria una mezcla de científicos especializados, maestros y formadores, gestores y funcionarios de la administración pública, profesionales de la práctica sindical y de las empresas, para evidenciar el complejo contexto de una formación profesional y para hacer que éste evolucione ante los grandes desafíos que le afectan, tanto a la escala pequeña de un proyecto como a la escala global de todo un sistema.

A modo de síntesis

También en el plano europeo queda toda una serie de interrogantes por responder:

«Para poder extraer de los proyectos en curso enseñanzas de naturaleza general, debe comenzarse agrupando éstos por ámbitos temáticos y metodológicos.»

«Será siempre necesaria una mezcla de científicos especializados, maestros y formadores, gestores y funcionarios de la administración pública, profesionales de la práctica sindical y de las empresas, para evidenciar el complejo contexto de una formación profesional y para hacer que aquél evolucione ante los grandes desafíos que le afectan, tanto a la pequeña escala de un proyecto como a la escala global de todo un sistema.»



¿Cómo puede impulsarse con mayor eficacia la europeización de la formación profesional como apoyo a una política común social, laboral y educativa?

¿Cómo pueden vincularse en los intercambios las competencias lingüísticas e interculturales con la obtención de una cualificación técnico-profesional?

¿Cómo pueden aprovecharse y reconocerse correctamente las experiencias de países vecinos, integrando determinados módulos formativos?

¿Qué perspectivas de financiación precisan los proyectos para que puedan surgir relaciones asociativas duraderas entre los centros formativos?

¿Debe darse prioridad a la cooperación bilateral frente a la cooperación entre tres o más países?; ¿cómo puede perpetuarse o consolidarse dicha cooperación?

Particularmente, la *formación en idiomas extranjeros o un segundo idioma* dentro de los programas y los proyectos sigue siendo insuficiente. Los idiomas extranjeros debieran impartirse cada vez más por profesores nativos, y el primer idioma extranjero o segundo idioma debiera ofrecerse lo antes posible a un alumno. La formación bilingüe podría comenzar en los espacios urbanos ya en la escuela preparatoria para los niños que crecen en ambientes bilingües, y debiera ofrecerse hasta el término de la escuela profesional o del bachillerato³. Esta posibilidad nos parece importante como premisa para la intención política de ampliar la enseñanza de idiomas (Comisión Europea, 1995, Libro Blanco) dentro de la oferta de formación inicial, lo que ejercería efectos positivos sobre los proyectos y los programas, difundidos entre los países más diversos y que no deben tender a favorecer las zonas idiomáticas de expresión inglesa, alemana o francesa.

Los *estudios y análisis* dentro del programa Leonardo da Vinci deben intensificarse y concebirse mayoritariamente como acompañamiento científico de las innovaciones y ensayos piloto, adquiriendo el carácter de una investigación para la actuación concreta y prestando por tanto una contribución a la evaluación, la difusión y la ampliación de los resultados de

ésta. En la actualidad apenas existen estudios y proyectos de análisis que cumplan estas condiciones.

Las instancias competentes de los Estados Miembros debieran *comprometerse formalmente* a utilizar los proyectos con éxito y extraer realmente de ellos consecuencias para la remodelación o perfeccionamiento de la oferta reglamentaria en la enseñanza o formación profesionales, quizá con el apoyo de los fondos estructurales de la UE y para los respectivos ámbitos de intervención, ya sean en el terreno de la formación profesional, las regiones o los sectores. Su legislación sobre formación profesional y formación continua debiera adaptarse a este nuevo hecho.

La colaboración internacional y comunitaria en el terreno de la enseñanza y formación profesionales, iniciada hace ya 25 años y mucho más desarrollada actualmente que entonces, ha contribuido sin duda a implantar la dimensión y la integración europea en este campo. Con todo, aún nos hallamos lejos de una auténtica política europea de educación y formación profesional que merezca este nombre. Si se pretenden alcanzar los objetivos adoptados al más alto nivel en el denominado Pacto Europeo por el empleo de mayo de 1999, consecuencia del capítulo sobre la política de empleo incluido en el Tratado de Amsterdam, en el sentido de desarrollar un mercado europeo de trabajo y eliminar simultáneamente desfavorecimientos y discriminaciones en la educación y la formación profesional, garantizar una igualdad de oportunidades, luchar eficazmente contra el paro juvenil y de larga duración, mejorar el acceso a la formación profesional y la formación continua, etc., será imprescindible adoptar conclusiones más claras, indicadores del éxito y del fracaso de las medidas y programas nacionales, y con ellos de los programas de la UE y las intervenciones de los fondos comunitarios. Los impulsos procedentes de «arriba» deberán encontrarse con los originados «abajo», y viceversa. No puede prescindirse completamente del nivel de «arriba». Será necesario lograr un acuerdo rápido en torno a criterios claramente definidos sobre el éxito o el fracaso de las intervenciones realizadas en este ámbito, ya que de otra manera esta política arriesgará su credibilidad a corto o largo plazo.

3) Véase el modelo escolar de creación de las denominadas «Escuelas europeas estatales de Berlín», instituciones bilingües en las que se desarrolla la idea del segundo idioma, donde se introdujo con mucho éxito desde la preparatoria una enseñanza bilingüe que combina alemán con inglés, francés, ruso, polaco, turco, italiano, portugués o griego.



Los mayores poderes codecisionarios que el Tratado de Amsterdam concede al Parlamento Europeo y el mayor margen para crear mayorías cualificadas dentro del Consejo, particularmente en los campos de la formación profesional y el empleo, podrían permitir que la situación mejorara esencialmente en los próximos años. No obstante, en todos estos ámbitos es mucho lo que queda por hacer, si consi-

deramos la modernización de los sistemas y la adaptación a los nuevos desafíos de las instituciones responsables de aplicar la política educativa, de FP y de empleo, y lo que la integración europea podría aportar en este terreno de extraordinaria importancia. La Europa social y de los ciudadanos no caerá del cielo; serán *los europeos* quienes deberán reclamarla con mayor decisión a la política.

Bibliografía:

Decisión del Consejo del 26 de junio de 1991, Diario Oficial (CEE) 91/C 208

Comisión Europea (1995): Libro Blanco *Enseñar y aprender: hacia la sociedad del conocimiento* Bruselas/Luxemburgo

Piehl E., Sellin B. (1993): *Berufliche Bildung und Weiterbildung in Europa*, Cedefop, Berlín 1993

Sellin B. (1994): *Recent developments in the youth policy field, a summary of the new programmes content and objectives*, esquema de los programas, p. 10 y 16, Cedefop, Berlín

Sellin B. (1996): *Haben gemeinsame europäische Standards eine Chance? Zur Anerkennung bzw. Transparenz von Qualifikationen*, Cedefop, Salónica 1996



Anexo

Programas de acción en el ámbito de la formación profesional, 1974-1999

Resolución de los ministros de educación, reunidos en el seno del Consejo, de 6 de junio de 1974, relativa a la cooperación en el sector de la educación, DO C 98 20.8.1974

Resolución del Consejo y de los ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de 13 de diciembre de 1976, relativa a las medidas que hay que tomar para mejorar la preparación de los jóvenes para la actividad profesional y facilitarles el paso de la educación a la vida activa DO C 308, 30.12.1976 (modificada por resoluciones del 15 de enero de 1980, DO C 23, 30.1.1980, y del 12 de julio de 1982, DO C 193, 28.7.1982).

77/467/CEE: Recomendación de la Comisión, de 6 de julio de 1977, a los Estados miembros relativa a la preparación profesional de los jóvenes en paro o amenazados de perder su empleo, DO L 180, 20.7.1977.

Directiva 77/486/CEE del Consejo, de 25 de julio de 1977, relativa a la escolarización de los hijos de los trabajadores Migrantes (77/486(EEC), DO L 199, 6.8.1977.

79/642/CEE: Decisión del Consejo, de 16 de julio de 1979, por la que se establece un segundo programa común encaminado a favorecer el intercambio de trabajadores jóvenes en el seno de la Comunidad (79/642/EEC), DO L 185, 21.7.1979.

Resolución del Consejo, de 18 de diciembre de 1979, sobre la formación en alternancia de los jóvenes, DO C 1, 3.1.1980.

Résolution du Conseil et des ministres de l' éducation, réunis au sein du Conseil, du 3 juin 1985, comportant un programme d' action sur l' égalité des chances des jeunes filles et des garçons en matière d' éducation, DO C 166, 5.7.1985. (No existe versión española)

El programa Comett I (1986-1989), que tenía por objeto la cooperación entre uni-

versidades y empresas para la formación profesional en el campo de las nuevas tecnologías, dispuso de un presupuesto de 45 millones de ecus. Consiguió financiar cerca de 1300 proyectos y dar lugar a 125 «Asociaciones de formación» entre universidades y empresas. El programa posterior, Comett II (1990-1994) fue dotado con 200 millones de ecus, cifra en la que se incluyen los fondos aportados por los países de la AELC.

El programa para el fomento de la movilidad de estudiantes universitarios en la comunidad europea, Erasmus (1987-1995), recibió fondos por valor de 500 millones de ecus.

El programa Petra (1987-1991) para la formación de jóvenes y su preparación a la vida adulta y activa contó con un presupuesto de 40 millones de ecus. Se beneficiaron directamente del programa cerca de 75.000 jóvenes y más de 10.000 maestros y formadores. El programa Petra II (1992-1994) dispuso de un presupuesto superior: 104,2 millones de ecus.

El programa Lingua (1990-1994) para el fomento de las competencias idiomáticas en la comunidad europea tuvo una dotación presupuestaria de 153 millones de ecus, con los que se financiaron formaciones de perfeccionamiento para más de 7.000 profesores de idiomas y la participación de 33.000 maestros en proyectos de intercambio.

Eje central del programa Force (1991-1994) fueron la cantidad y la calidad de la formación profesional continua. El programa iba dotado de un presupuesto de 88 millones de ecus, que hizo posible la financiación de 720 proyectos para la transferencia de conocimientos e innovaciones en el terreno de la formación profesional continua.

El programa Eurotecnet (1991-1994), para el fomento de innovaciones en la formación profesional como consecuencia de la evolución tecnológica en la comunidad europea, dispuso de un presupuesto



de 9,2 millones de ecus, que se destinaron a financiar la coordinación de proyectos innovadores y de investigaciones internacionales sobre temas particulares conectados con la formación profesional.

Los programas Helios (1988-1991) y Helios II (1993-1996) tuvieron por objetivo fomentar la integración social y la autonomía de las personas con minusvalías.

Los fondos destinados a Helios II, 37 millones de ecus, permitieron que 1.150 centros para discapacitados tomaran parte de forma permanente en debates y ofreciesen posibilidades de intercambio con organizaciones equivalentes de otros estados miembros.

El programa IRIS (1988-1993) aspiraba a incrementar el grado de conciencia de las mujeres en este terreno dando a conocer y fomentando posibilidades de formación profesional para ellas, para lo cual apoyaba la elaboración de las correspondientes estrategias y métodos. Contribuyó a la realización de más de 300 programas en todos los estados miembros.

El programa IRIS II (1994-1998) destinó sus esfuerzos a fomentar la igualdad de oportunidades en el campo de la formación profesional y la formación profesional para la mujer; se crearon y consolidaron por toda Europa las asociaciones pertinentes. Su dotación de fondos ascendió a 4 millones de ecus.

94/819/CE: Decisión del Consejo, de 6 de diciembre de 1994, por la que se establece un programa de acción para la aplicación de una política de formación profesional de la Comunidad Europea (94/819/EC), DO L 340, 29.12.1994. (Leonardo I)

Decisión nº 819/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 1995, por la que se crea el programa de acción comunitario Sócrates(819/95/EC), DO L 87, 20.4.1995.

1999/382/CE: Decisión del Consejo, de 26 de abril de 1999, por la que se establece la segunda fase del programa de acción comunitario en materia de formación profesional Leonardo da Vinci (99/382/EC), DO L 146, 11.6.1999.