

Las disposiciones políticas y legales que han desarrollado la política de formación en la Unión Europea

Steve Bainbridge
Julie Murray

Preámbulo

Las disposiciones políticas de formación profesional (FP) analizadas consisten en los denominados *acquis communautaires* europeos, esto es, el corpus o acervo de normativas comunitarias que hace recaer responsabilidades sobre los Estados Miembros o los individuos con respecto a la FP. En este artículo interpretaremos estos *acquis* en sentido amplio, incluyendo en ellos:

- a) los instrumentos legales de la Comunidad Europea: reglamentos, directivas, decisiones y recomendaciones;
- b) las sentencias del Tribunal de Justicia europeo;
- c) las declaraciones políticas no vinculantes – conclusiones y resolucio-

El presente artículo trata sobre el desarrollo y aplicación de las disposiciones políticas de formación profesional en la Unión Europea, desde la creación de la Comunidad Económica Europea en virtud del Tratado de Roma de 1957, hasta el Tratado de la Unión Europea firmado en Ámsterdam y que entró en vigor en mayo de 1999. Fue publicado originalmente en la revista Formación Profesional de CEDEFOP, N°20 mayo-agosto de 2000 y N°21 septiembre-diciembre de 2000.

nes del Consejo de Ministros–, las comunicaciones y los libros blancos y verdes de la Comisión Europea, así como las denominadas posiciones conjuntas de los interlocutores sociales.

Este artículo examina la evolución de las disposiciones políticas desde la perspectiva de los artículos que, en los sucesivos tratados, están relacionados directamente con el sistema de FP. No abarca ni los artículos de los tratados ni las evoluciones de la política que afectan al Fondo Social Europeo.

Durante el período comprendido entre 1957 y 1992, los cambios económicos y sociales elevaron de forma permanente el perfil y la importancia de la formación profesional. Las disposiciones políticas en la UE se adaptaron en muchas ocasiones para tomar en cuenta las circunstancias cambiantes y

apoyaron el desarrollo de la FP como un instrumento clave para el empleo y la política activa de mercado laboral.

El artículo muestra cómo el conjunto de disposiciones políticas que generan estos *acquis* europeos ha permitido desarrollar la FP principalmente de dos maneras: en primer lugar, ha fomentado un debate entre los Estados Miembros, lo que ha posibilitado analizar más internacionalmente temas nacionales y detectar áreas de interés común; a este respecto, la dimensión europea ha actuado como punto clave de referencia para desarrollar políticas nacionales de FP. En segundo lugar, diversas iniciativas y programas lanzados a lo largo de los años han logrado hacer realidad una serie de medidas prácticas, incluyendo proyectos piloto e intercambios de información o de personas. Todas estas actividades han ido facilitando la cooperación entre protagonistas muy diversos de toda Europa, con la intención común de mejorar la FP.

El mecanismo para instaurar una política común de FP según el Tratado de Roma quedó estipulado por una decisión legalmente vinculante adoptada en 1963. A continuación, dicho mecanismo fue adaptándose en diferentes años mediante declaraciones políticas legalmente no vinculantes, que indicaban la dirección política y establecían la realización de determinadas medidas prácticas. A pesar de carecer de vigor legal, estas declaraciones po-

líticas y las medidas implantadas resultaban efectivas, al recibir un firme apoyo político por parte de los Estados Miembros a escala gubernativa.

No obstante, a comienzos del decenio de 1980 se acordó que las iniciativas europeas relativas a la FP, igual que las de otros ámbitos, solo podían basarse en instrumentos legalmente vinculantes. Esta decisión, junto con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, provocó la preocupación entre los Estados Miembros en torno al grado de injerencia comunitaria en la política nacional de FP. Esta preocupación condujo a modificar en 1992 la política común de FP preconizada por el Tratado de Roma, para adoptar una política comunitaria de FP que apoya y complementa la intervención nacional, explicitando de esta manera algo que ya antes se sabía implícito: que el contenido y la estructura de la FP continuará siendo responsabilidad de cada Estado miembro individual.

Este artículo analizará en detalle dichas evoluciones. Resaltará asimismo cómo los interlocutores sociales han ido ejerciendo una influencia cada vez mayor sobre el desarrollo de esta política, examinará la contribución de la FP a la libre circulación de trabajadores e intentará mostrar la manera en que se ha impulsado la aparición de políticas de formación permanente y fomentado el análisis crítico y la reforma de los sistemas de formación profesional.

Parte I - Desde el Tratado de Roma hasta el Tratado de Maastricht

El Tratado de Roma: una política común de FP

Parte integrante de las disposiciones sociales previstas por el Tratado de Roma es su artículo 128, en el que se estipula que el Consejo de Ministros establecerá: "...principios generales para aplicar una política común de formación profesional capaz de contribuir al desarrollo armónico de las economías nacionales y del mercado común".

Estos principios generales fueron adoptados por Decisión del Consejo, de 2 de abril de 1963¹, en la que se establecen los principios generales de aplicación de una política común de la formación profesional (véase el recuadro). Esta decisión de 1963 fija los tipos de cooperación previstos y, a pesar de los cambios posteriores introducidos en el Tratado, continúa en vigor.

Desde una perspectiva política, la política común de FP implicaba una cooperación fuerte y diversificada entre los Estados Miembros. Se definía como una intervención coherente y progresiva tanto a escala europea como de cada Estado Miembro, dirigida a realizar los diez principios estipulados por la decisión de 1963.

Esta decisión dio lugar a diversos tipos de cooperación en aplicación de

los principios, entre ellos estudios e investigaciones, intercambios de informaciones y experiencias. Se preveía, asimismo, un cierto grado de armonización. El principio octavo establecía que una política común de FP debía diseñarse para ir progresivamente armonizar los niveles formativos, con vista al reconocimiento mutuo de las cualificaciones. Con todo, la cooperación no debía cifrarse en que todos los Estados Miembros actuaran simultáneamente sobre los mismos temas: la decisión estimula a la Comisión Europea a celebrar acuerdos multi o bilaterales cuando se presente la ocasión.

La responsabilidad para la aplicación de los principios estipulados por esta Decisión recae tanto sobre los Estados Miembros como sobre la Comisión Europea. Pero la Decisión no establece una demarcación de responsabilidades clara entre ellos para la aplicación de estos principios. Aun cuando define los ámbitos que abarca la política común de FP, en concreto la formación para todos los jóvenes y adultos que puedan estar o se encuentren ya empleados en puestos de categoría inferior al cuadro directivo, no llega a definir la FP.

No obstante, la política común de FP no tuvo la misma suerte de las políticas comunes de otros sectores o ámbitos, por ejemplo en agricultura, trans-

Desde una perspectiva política, la política común de FP implicaba una cooperación fuerte y diversificada entre los Estados Miembros

Desde la mitad de la década de los 70 hasta mediada la de los 80, la realización práctica de la política común de FP se caracterizó por una serie de resoluciones no vinculantes adoptadas por el Consejo de Ministros

porte o competencia. En estos ámbitos, los poderes decisorios europeos –denominados también “competencias comunitarias”, eran muy amplios y, de conformidad con la situación, los Estados Miembros tenían la obligación de modificar sus sistemas nacionales o de instaurar mecanismos de adaptación. En el de la forma-

ción profesional, los esfuerzos debían centrarse no en la estructura organizativa de la FP, sino en generar una convergencia de normativas, en términos de cualificaciones, certificados y exámenes.

perencias sobre la orientación profesional³. Se llevaron a cabo asimismo trabajos para armonizar los niveles formativos y promover con ello la libre circulación de trabajadores, y en 1970 el Consejo adoptó una recomendación sobre el perfil profesional europeo para la formación de trabajadores cualificados de máquinas - herramientas⁴. No obstante, la Comisión Europea concluyó en 1971⁵ que la labor realizada conforme a la Decisión de 1963 no había rendido los resultados apetecidos. Citaba como motivos la falta de experiencia en cuanto a métodos para transformar principios abstractos en proyectos de trabajo, la insuficiente diferenciación entre proyectos a corto y largo plazo, y la carencia de los recursos adecuados.

180 La realización de la política común de FP

Partiendo de la Decisión de 1963 como fundamento político, la realización práctica comenzó con la institucionalización del papel de los interlocutores sociales junto a los Estados Miembros en el desarrollo de la política, para lo cual se crearon en diciembre de 1963 los comités consultivos sobre la formación profesional² (CCFP), cuya labor era dictar opiniones sobre cuestiones de importancia general o principios relativos a la FP. A ello siguió una recomendación de la Comisión Europea que ponía en marcha un procedimiento de informes para el intercambio de informaciones y ex-

La época de las resoluciones

Desde la mitad de la década de los 70 hasta mediada la de los 80, la realización práctica de la política común de FP se caracterizó por una serie de resoluciones no vinculantes adoptadas por el Consejo de Ministros (la línea de trabajo fue distinta en los ámbitos relativos a la libre circulación de trabajadores, como se verá más adelante). Estas resoluciones crearon el dispositivo político y fijaron las áreas políticas clave en las que debía tener lugar una cooperación. Se utilizaron además como puntos de referencia para desarrollar políticas nacionales, al recoger los principales debates económicos y sociales que atañían a la FP. Las

resoluciones propusieron asimismo diversas medidas para aplicar la normativa política general e indicaron, según la situación, las iniciativas adoptables a escala europea y realizables por los Estados Miembros. Al adaptar los principios de 1963 a las necesidades modernas, estas resoluciones contribuyeron a convertir la FP en un instrumento de política de empleo más elaborado, y en una herramienta para fomentar determinados objetivos sociales.

Como consecuencia de las directrices de 1971 que reclamaban nuevos esfuerzos en el campo de la FP, una primera resolución fue adoptada en 1974⁶. En esta se resaltaba la importancia de la política común de FP y de la consecución progresiva de sus objetivos. Preveía la creación de un Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (conocido comúnmente por sus siglas francesas de "CEDEFOP"). Creado en 1975⁷, este centro tenía por objetivo proporcionar análisis e informaciones técnicas sobre la FP, recopilar y difundir documentación y estimular la investigación y los trabajos sobre la aproximación de reglamentaciones de la formación, con el objetivo final de promover la libre circulación de trabajadores.

Los cambios económicos y sociales surgidos en el decenio de 1970 fomentaron el uso de la FP para lograr objetivos sociales, con medidas ideadas para grupos destinatarios específicos.

El primer grupo destinatario de ayudas especiales fueron, en 1974⁸, los discapacitados. Los siguientes fueron los jóvenes. El Consejo dictó una serie de medidas a partir de dos resoluciones: una en 1976⁹, destinada a mejorar la transición de la escuela a la vida activa, y otra en 1979¹⁰ para vincular el trabajo y la formación para jóvenes.

La formación profesional fue desarrollándose también como instrumento que permitía favorecer la igualdad de oportunidades. La directiva de trato igualitario adoptada en 1976¹¹ exigía a los Estados Miembros que garantizaran el acceso a la orientación y la formación profesional sin discriminación alguna en razón del sexo. Al reconocer que la igualdad de oportunidades en el acceso a la formación resulta esencial si se aspira a una igualdad de oportunidades en el empleo, la directiva definía para la FP la función de crear una sociedad más igualitaria.

El problema del paro en aumento se mantenía, y a principios del decenio de 1980 afectaba ya a todos los grupos etarios. En particular el paro de larga duración experimentaba un crecimiento espectacular (desde mediados de la década del 80 más de la mitad de los desempleados sufrían el desempleo durante más de un año).

Los cambios económicos y sociales surgidos en el decenio de 1970 fomentaron el uso de la FP para lograr objetivos sociales, con medidas ideadas para grupos destinatarios específicos

La FP se consideraba como un elemento central para mejorar la correspondencia entre la demanda y la oferta de mano de obra, para ayudar a las personas en paro de larga duración, y, como novedad, para promover el desarrollo de la pequeña y mediana empresa (PYME)

182

Estas dificultades generaron esperanzas en el papel de la FP como instrumento para la política de empleo y del mercado de trabajo. La FP se consideraba como un elemento central para mejorar la correspondencia entre la demanda y la oferta de mano de obra, para ayudar a las personas en paro de larga duración, y, como novedad, para promover el desarrollo de la pequeña y mediana empresa (PYME). En los primeros años de la década del 80 fue incrementándose, además, la conciencia del impacto de las nuevas tecnologías como motor principal del cambio. En una resolución adoptada en 1983¹², el Consejo confería un papel protagonista a la FP para dotar a los trabajadores de la capacidad de adaptación al cambio que requieren las nuevas tecnologías, una adaptación esencial no solo para mantener bajo el índice de paro, sino también para explotar el potencial económico de las nuevas tecnologías y fomentar su amplia difusión.

En julio de 1983, el Consejo actualizó la estructura general de la política común de FP mediante una resolución sobre políticas de formación en el decenio de 1980¹³. El objetivo de la resolución era reforzar la aplicación práctica de la política común de FP,

resaltando su papel estratégico, que debía desarrollarse como:

a) un instrumento de política activa de empleo para promover el desarrollo económico y social y adaptarse a la nueva estructura del mercado de trabajo;

b) un medio para garantizar la correcta preparación de los jóvenes a la vida laboral activa y a su responsabilidad como adultos; y

c) un elemento para promover la igualdad de oportunidades de todos los trabajadores en su acceso al mercado de trabajo.

Esta resolución reflejaba hasta qué punto las mutaciones económicas y sociales producidas en los veinte años transcurridos tras la decisión que fijaba los principios de aplicación de una política común de FP habían modificado profundamente el perfil y la importancia de la FP. Esta es considerada ahora como un elemento estratégico para lograr objetivos económicos y sociales.

Como respuesta a los desafíos que esa evolución iba planteando a lo largo de los años, los Estados Miembros decidieron reunir sus experiencias individuales. Aprovechando de los debates con mayor cariz europeo adoptaron una serie de resoluciones que aplicaban y desarrollaban la política común de FP a través de disposiciones que, si bien jurídicamente no eran

vinculantes, recibían un fuerte respaldo político.

De esta manera, la dimensión europea quedó establecida como punto de referencia para el desarrollo de las políticas nacionales de FP. Dicha función quedó reforzada por el Consejo Europeo que, en una resolución de julio de 1983, comprometió a los Estados Miembros a garantizar para todos los jóvenes que lo desearan, y particularmente para aquellos sin cualificaciones formales, la oferta de un programa de formación básica a jornada completa, una experiencia laboral o una combinación de ambos durante un período de seis meses o, cuando fuera posible, de un año.

Si bien la dimensión europea continúa utilizándose como punto de referencia, los Estados Miembros se han reservado un margen libre de manobra para decidir la instrumentación práctica de la política común de FP y para el control de la estructura, contenidos y organización la FP en sus propios países. Las diversas resoluciones distinguían en cada caso entre la intervención a escala europea y a escala del Estado Miembro. Además, la resolución de 1983 resaltaba la necesidad de flexibilidad en la aplicación de políticas europeas y la necesidad de respetar la diversidad de los sistemas nacionales. Aun cuando existía una cooperación en ámbitos de interés común, no se consideraba esta como algo conducente hacia la aproximación de los sistemas de FP, sino más bien como una

colaboración de Estados Miembros que afrontan problemas similares de formas distintas.

Las resoluciones lograron por primera vez crear nuevas formas de cooperación, que se han ido ampliando y consolidando con el paso del tiempo. Incorporaron procedimientos de informes para analizar la experiencia de los Estados Miembros en ámbitos particulares, incluyendo las visitas de estudio para especialistas y los seminarios para maestros y formadores de maestros, la experimentación mediante proyectos piloto, las investigaciones conjuntas, las redes, la cooperación en estadística, los intercambios de informaciones y experiencias y la recopilación de conocimientos técnicos por el Cedefop. Así pues, la cooperación no solo se desarrolló en el ámbito de la política decisoria o entre representantes gubernamentales, sino también entre investigadores y profesionales de la práctica, involucrando directamente a quienes mantenían una relación más estrecha con los problemas detectados.

No obstante, el desarrollo y la aplicación práctica de la política común de FP a través de resoluciones legalmente no vinculantes, respaldadas por compromisos a escala gubernativa, fueron modificados a mediados del decenio de 1980, tras un acuerdo adoptado por las instituciones de la CE que preveían decidir la financiación europea a través de un instrumento legal basado en el Tratado. Este cambio iba a tener importantes repercusiones.

La era del programa de acción

Durante el período de 1986 a 1991 se crearon una serie de programas europeos de acción en FP mediante decisiones legalmente vinculantes basadas (no siempre exclusivamente) en el Artículo 128 del Tratado de Roma. Cada uno de los programas se centraba en un aspecto específico de la política común de FP: desarrollar el papel de la FP como elemento de adaptación al cambio (Comett I y II en 1986¹⁴ y 1989¹⁵, y Eurotecnet, en 1990¹⁶), apoyar a los jóvenes (Petra I y II, en 1987¹⁷ y 1991¹⁸), mejorar la formación continua (Force, en 1990¹⁹), promover la cooperación en enseñanza superior (Erasmus, en 1987²⁰) y el aprendizaje de idiomas (Lingua, en 1990²¹) y apoyar a los discapacitados (Helios I y II, en 1988²² y 1993²³).

184

Los programas de acción se basaron en métodos de cooperación perfectamente establecidos: proyectos piloto, redes, programas de intercambio e investigaciones. La cooperación prosiguió tanto a escala política como profesional.

Durante el período de 1986 a 1991 se crearon una serie de programas europeos de acción en FP mediante decisiones legalmente vinculantes basadas (no siempre exclusivamente) en el Artículo 128 del Tratado de Roma

No obstante, el requisito de disponer de instrumentos legales para financiar las intervenciones comunitarias generó algunas diferencias, no en cuanto a los tipos de cooperación, sino en lo relativo a la

definición de la formación profesional y, por consiguiente, en cuanto al alcance de las competencias de la UE sobre el desarrollo de políticas nacionales.

Las evoluciones que condujeron a un cambio en el Tratado

Para los programas de acción, el único instrumento legalmente vinculante, basado en el Artículo 128 del Tratado de Roma, era la Decisión de 1963 que creaba los principios de aplicación práctica de la política común de FP y establecía el Comité Consultivo de la Formación Profesional y sus normas. Para adoptar un instrumento de conformidad con el Artículo 128 bastaba con una mayoría simple dentro del Consejo. No era obligatoria la consulta al Parlamento Europeo.

La decisión de creación del programa Comett, por la que se establecía este primer programa de acción, se adoptó en 1986 de conformidad con los Artículos 128 y 235, el artículo “polivalente” que permite emprender actuaciones allí donde no existen artículos específicos dentro del Tratado. La adición de este Artículo 235 requirió ya un voto por unanimidad dentro del Consejo, tras consultar con el Parlamento Europeo, a fin de adoptar la propuesta. Este proceso de doble base legal se utilizó también a continuación para adoptar el programa Erasmus en 1987. Con todo, la propuesta de la Comisión Europea de modificar el programa Erasmus en 1989²⁴ encontró

obstáculos, no debido al contenido de sus medidas sino al hecho de basarse exclusivamente en el Artículo 128, sin la referencia adicional al Artículo 235, utilizado originalmente para adoptar el programa. El Consejo añadió el Artículo 235, pero la Comisión Europea rechazó su inclusión y elevó demanda ante el Tribunal de Justicia (TJ)²⁵.

Este proceso en torno al Erasmus reveló graves diferencias entre los Estados Miembros y la Comisión Europea en cuanto a la magnitud de las competencias comunitarias en el ámbito de la formación profesional. Los Estados Miembros manifestaron su preocupación sobre la posibilidad de utilizar el Artículo 128 para implantar, por mayoría simple del Consejo, obligaciones legales de aplicar la política común de FP. Indicaron, además, su inquietud sobre el alcance de esta política en el ámbito educativo, pues el programa Erasmus se ocupaba de los intercambios universitarios.

El TEJ decidió que no resultaba necesario añadir el Artículo 235. Tomando como referencia sentencias anteriores, el TEJ concluyó que el Artículo 128 abría la posibilidad de medidas legales que podrían imponer las correspondientes obligaciones de cooperación a los Estados Miembros, incluyendo aquellas que puedan requerir cambios en la organización de sus sistemas educativos o de FP. El TEJ interpretó asimismo que, en su mayoría, la enseñanza superior debe acogerse a la política común de FP, ya que

una enseñanza que prepara para una profesión, oficio u empleo particular es formación profesional, y en general la enseñanza universitaria cumple estas condiciones.

La sentencia interpretaba el Artículo 128 y la Decisión de 1963 de una manera que, para los Estados Miembros, ampliaba el margen de intervención a escala europea en los ámbitos educativo general y de la FP. Ello afectaba a las competencias políticas nacionales de los Estados Miembros, considerando que el Consejo en 1974 había reglamentado que la cooperación educativa debía respetar las tradiciones de cada país y la diversidad de sus respectivas políticas y sistemas. Las resoluciones relativas a la FP a lo largo de los años también habían establecido una diferencia entre la intervención a escala de los Estados Miembros y a escala europea. Además, los programas de acción contenían referencias sobre la necesidad de que las intervenciones europeas respetasen la diversidad de tradiciones y de prácticas y la autoridad dimanante de las leyes nacionales. No obstante, aun cuando no pudieran ignorarse dichas restricciones como elemento importante de la política de años anteriores, estas parecían ahora perder importancia y ejercer probablemente una menor influencia para el diseño de las futuras actuaciones a escala europea.

Los programas de acción contenían referencias sobre la necesidad de que las intervenciones europeas respetasen la diversidad de tradiciones y de prácticas y la autoridad dimanante de las leyes nacionales

A finales de 1992, el ritmo de la integración europea se había acelerado. La consecución del mercado único constituía un objetivo compartido por todos, y los Estados Miembros aceptaron que la FP era un elemento importante en éste

186

Además de considerar la nueva situación como un debilitamiento de su posición, la conciencia de los Estados Miembros comenzó a despertar ante la perspectiva de un instrumento legalmente vinculante a escala europea sobre acceso a la formación profesional. Esta inquietud se vio azuzada por la propuesta de la Carta Social de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores, adoptada durante la presidencia francesa en 1989 y que constituía un documento no vinculante en el que se enumeraban una serie de “derechos” para los trabajadores²⁶. Entre ellos se incluía el derecho a acceder a la FP durante toda la vida activa, proponiendo la creación de sistemas de formación continua basados en permisos formativos. La sola posibilidad de que surgiera la propuesta de un instrumento legalmente vinculante sobre el acceso a la FP, por el que pudiera crearse la obligación reglamentaria del permiso de formación –y para cuya adopción se requiriese únicamente una mayoría simple en el Consejo, si la propuesta se acogía al Artículo 128– provocó una considerable preocupación y un fuerte debate político.

En este debate no se cuestionaba la necesidad de una actuación europea en torno a la FP, sino más bien el tipo

de actuación que debía impulsarse. Los Estados Miembros consideraban que la función de Europa dentro de la FP debía tener un carácter complementario. Con todo, el objetivo de la Comunidad Europea era intervenir para defender los intereses del mercado único, y ello podría implicar un determinado nivel regulatorio para la FP.

Por una parte, existían sin duda motivos para ampliar la función de la dimensión europea en la política de FP. De conformidad con el Acta Única Europea de 1986 y los esfuerzos por la consecución del mercado único a finales de 1992, el ritmo de la integración europea se había acelerado. La consecución del mercado único constituía un objetivo compartido por todos, y los Estados Miembros aceptaron que la FP era un elemento importante en él. Los cambios económicos y sociales que habían promovido una cooperación más estrecha en el ámbito de la FP actuaban como motor para la creación del mercado único, y a su vez resultaban impulsados por él. La evolución tecnológica requería en términos generales mayores niveles de competencias, y una obligación a escala de la Unión Europea para los permisos formativos garantizaría un mayor acceso a la FP para las personas con escasas oportunidades de recibir formación.

Por otro lado, en particular desde la perspectiva de los Estados Miembros, los puntos esenciales eran el principio clave de la subsidiariedad –esto

es, que la dimensión europea solamente debe intervenir allí donde los objetivos no puedan lograrse apropiadamente a escala nacional o local— y el debate sobre si era deseable una intervención europea en este ámbito (aun cuando se tratase de una simple posibilidad), independientemente del apoyo que cosechase la propuesta correspondiente.

En el curso de este proceso de debate hubieron de calibrarse toda una serie de factores. Uno de ellos fueron los efectos de los mecanismos nacionales ya existentes. La obligación del permiso de formación ya regía en numerosos Estados Miembros, pero los sistemas eran diferentes entre sí y no universales. El problema, con todo, no era de simple armonización administrativa. La organización y los sistemas de FP dentro de los Estados Miembros reflejaban las diferentes opciones efectuadas a lo largo de la historia, enmarcadas en las diferentes características sociales, económicas y culturales de los Estados. Dichas opciones reflejaban de hecho el equilibrio obtenido —frágil en ocasiones— en cada país, entre toda una serie de intereses a escala nacional, regional o local, de agentes sociales, oferentes de formación, organismos de certificación, asociaciones sectoriales o comerciales, instancias profesionales e individuos, a través de los cuales se arbitraba el gasto de grandes importes de fondos públicos y privados para la formación profesional. No podían dejarse de considerar los efectos de todos estos intereses para

los Estados Miembros — algunos a favor y otros en contra de la intervención europea—, por ejemplo en términos de costos adicionales para las empresas, su aplicación, elección entre un sistema centralizado o descentralizado. Por ejemplo, los interlocutores sociales señalaban que, allí donde el derecho al permiso formativo fuera materia negociable por convenio colectivo, debería continuar siéndolo.

Otro elemento debatido fue la cuestión de los precedentes. Aun cuando un Estado Miembro apoyase en aquellos momentos una intervención europea legalmente vinculante sobre el acceso a la FP, no existía ninguna garantía de que las propuestas futuras en el ámbito de la FP pudieran ser aceptables para los gobiernos. Dado que una propuesta de este tipo podría adoptarse por mayoría simple dentro del Consejo, un Estado Miembro podría encontrarse obligado a aplicar a escala nacional una política que no fuera la suya. Este precedente, así creado, podría tener además profundas consecuencias considerando las sentencias del TEJ, que en buena medida integraba claramente a la enseñanza superior en la esfera de la política de FP.

En este caso, la política ganó por la mano a la economía. Los Estados

Los Estados Miembros decidieron que, aunque la FP fuera importante para el mercado único, era más importante políticamente para ellos mantener la completa responsabilidad sobre la misma

Miembros decidieron que, aunque la FP fuera importante para el mercado único, era más importante políticamente para ellos mantener la completa responsabilidad sobre ella. La situación había cambiado desde la promulgación del Artículo 128 y la decisión de 1963. El objetivo de una estrecha cooperación conducente a la armonización de las normas en FP, que había parecido idóneo para la comunidad de los seis Estados Miembros fundadores en 1957, ya no era adecuado para una Comunidad compuesta por doce miembros y que negociaba la adhesión de otros países. Las diferencias entre los sistemas y mecanismos de FP en los diversos Estados Miembros y su identificación con ellos, aparejadas con la importancia que la educación tiene para su cultura particular y la estructura de sus sociedades, llevaron a los Estados Miembros a concluir que era necesario replantearse la idea de una política común de FP y sus implicaciones.

La Conferencia Intergubernamental convocada en 1991 planificó las fases hacia la unión económica y monetaria y ofreció a los Estados Miembros la oportunidad de revisar el capítulo social del Tratado de Roma, incluyendo su Artículo 128. Los Estados asieron dicha oportunidad y decidieron sustituir la política común de formación profesional por una política comunitaria de formación profesional que apoyase y complementase las actividades de los Estados Miembros de conformidad al Artículo 127 del Tra-

tado de la Unión Europea, firmado en Maastricht en 1992²⁷. Las intervenciones conforme al Artículo 127 tenían que decidirse por mayoría cualificada dentro del Consejo, tras consultar al Parlamento Europeo, y no ya por mayoría simple. Se formuló explícitamente que los Estados Miembros eran responsables del contenido y organización de su FP, excluyéndose específicamente una armonización de sus leyes y reglamentaciones relativas a la FP. Se separó la educación general de la política de FP, dándose a aquella una base jurídica separada con el Artículo 126, a través del cual debía arbitrarse la futura cooperación en este campo. También quedó excluida una armonización en el campo de la educación general.

En junio de 1993²⁸, firmado ya el Tratado de Maastricht pero antes de entrar en vigor, se acordó una recomendación no vinculante sobre el acceso a la formación continua. Esta fue la última intervención legal acogida a la política común de FP.

No aspiraba a reglamentar los sistemas de FP ni hacía, dato interesante, referencia alguna al permiso formativo. A cambio, centraba sus propuestas en torno a las empresas, estimulando a estas y a los responsables administrativos del desarrollo local y regional a considerar a la formación profesional continua como una herramienta de planificación estratégica, y el gasto en este campo como una inversión.

Esta recomendación anticipaba en

muchos sentidos la nueva política de intervenciones de apoyo y complementarias a las políticas de los Estados Miembros. Al renunciar a reglamentaciones vinculantes y reflejar una orientación al mercado y descentralizada para desarrollar la formación profesional continua como complemento práctico a sus programas de acción, la recomendación marcaba la línea de las futuras actuaciones.

Un tratado nuevo y una política tradicional

Con las modificaciones aportadas por el Tratado de Maastricht, los Estados Miembros no cambiaron la naturaleza de la política de FP prevista por el Tratado de Roma, ni tampoco era su intención hacerlo. Continuaron manteniendo la filosofía que había caracterizado la política común de FP, ya que los cinco objetivos de la política comunitaria de FP, conforme al Artículo 127 del Tratado de Maastricht, reflejaban los principales proyectos políticos previstos por la anterior política común. Los cambios se habían arbitrado a fin de excluir la posibilidad de intervenir a escala europea en los sistemas de FP de los Estados Miembros, pero conservando a la vez las diversas formas de cooperación práctica.

Además de este nuevo artículo sobre la FP, el Tratado de Maastricht incluía en su anexo un acuerdo sobre la política social²⁹ (el denominado protocolo social) firmado por todos los

Estados Miembros con la excepción del Reino Unido³⁰. Este protocolo sobre política social ofrecía la posibilidad de crear acuerdos contractuales entre los agentes sociales a escala de la UE, que pudieran a continuación ser adoptados por el Consejo una vez elevada la propuesta correspondiente por parte de la Comisión Europea. El protocolo adoptaba muchas precauciones en lo referente a la FP. Todo posible acuerdo contractual entre los agentes sociales en el ámbito de la FP se limitaba a la integración de las personas excluidas del mercado de trabajo, y dichos acuerdos eventuales se entendían sin perjuicio del artículo sobre la FP incluido en el Tratado. Ello reflejaba que, aunque los once Estados Miembros que habían firmado el protocolo social fueran partidarios de conferir un mayor protagonismo a la Comunidad en cuanto a política social, continuaban deseando evitar toda propuesta legalmente vinculante que pudiera reducir su propia responsabilidad en cuanto a contenidos y organización de la FP, así como toda propuesta de armonización.

La formación profesional y el Diálogo Social europeo

A través de la función que desem-

Las modificaciones aportadas por el Tratado de Maastricht se habían arbitrado a fin de excluir la posibilidad de intervenir a escala europea en los sistemas de FP de los Estados miembros, pero conservando a la vez las diversas formas de cooperación práctica

Los agentes sociales contribuyeron al desarrollo de la política comunitaria de FP acordada en el Tratado de Maastricht. Su posición conjunta sobre la futura función e intervenciones de la Comunidad en los ámbitos educativo y formativo llamaba la atención sobre los principales objetivos y desafíos en cuanto a los requisitos de competencias

190

peñan en el Comité Consultivo de la Formación Profesional creado en 1963, los interlocutores sociales han contribuido primeramente a la implantación de la política común y después de la política comunitaria de FP. A partir de la promulgación del Acta Única Europea (AUE) en 1986, su influencia sobre los acontecimientos ha sido cada vez mayor, ya que el Acta estipula fomentar el Diálogo Social a escala europea a través de los dictámenes conjuntos (“Posiciones Comunes”) de los agentes sociales sobre determinados temas, incluyendo entre ellos a la formación profesional³¹.

Estas posiciones comunes reflejan, desde la perspectiva de los agentes sociales, las tendencias de los cambios económicos y sociales que han configurado el desarrollo de la política formativa. Proponen el empleo de la FP como instrumento de política activa de empleo para promover la adaptación a los cambios, la integración de los jóvenes en el mercado de trabajo, la inclusión social y la igualdad de oportunidades.

La posición común de los interlocutores sociales sobre la formación y la motivación, la información y las

consultas, publicada en marzo de 1987, puso de relieve la importancia que tiene acompañar la implantación de las nuevas tecnologías con medidas de formación profesional. Reflejando esta posición común, se incluyó a los agentes sociales en la comisión supervisora de la aplicación práctica del programa Comett II, creado en 1988 y que tuvo una función predecesora de los programas subsiguientes - Force, Petra II y Eurotecnet.

Los agentes sociales contribuyeron asimismo al desarrollo de la política comunitaria de FP acordada en el Tratado de Maastricht. Su posición conjunta sobre la futura función e intervenciones de la Comunidad en los ámbitos educativo y formativo, de julio de 1993 (seguida por otra en abril de 1995), llamaba la atención sobre los principales objetivos y desafíos en cuanto a los requisitos de competencias. Los temas más importantes para los agentes sociales –la adaptación a los cambios, la mejora de la formación para ayudar a la inserción en el mercado de trabajo y la integración de los mundos de la educación, la formación y el trabajo– se hallaban todos ellos ya recogidos en los objetivos políticos establecidos por el Tratado.

El acuerdo sobre política social (el protocolo social) anexo al Tratado de Maastricht de 1992 e incorporado al Tratado que se negoció en Amsterdam en 1997 se fundamentaba además, casi en su totalidad, en un texto convenido conjuntamente por los agentes socia-

les en octubre de 1991. El acuerdo suponía un importante paso adelante, al establecer la posibilidad de que los convenios contractuales se aplicasen a través de una intervención legalmente vinculante del Consejo, partiendo de una propuesta de la Comisión Europea.

Además de configurar el marco general, los agentes sociales han contribuido a los avances logrados en ámbitos específicos. Su posición común sobre las vías para facilitar el acceso más amplio y eficaz posible a las oportunidades de FP, de 1991, fue la base para la recomendación sobre el acceso a la formación, adoptada en 1993 tras fuerte controversia. Su dictamen conjunto sobre las cualificaciones profesionales y su certificación, de octubre de 1992, puso de relieve la importancia de la transparencia en cuanto a cualificaciones, a fin de que los empresarios de los diferentes Estados Miembros comprendan su contenido. Esta posición quedó reflejada en la resolución del Consejo sobre la transparencia de cualificaciones profesionales, decidida en diciembre de 1992.

La formación profesional y la libre circulación de los trabajadores

Se han tomado diversas medidas para promover la libre circulación de trabajadores mediante la formación profesional. Las actividades se han centrado en programas de movilidad y en diferentes iniciativas para admitir

que pueda obtenerse un empleo en un Estado miembro con las cualificaciones obtenidas en otro, en particular a través del reconocimiento mutuo, la armonización de los niveles formativos, la comparabilidad de cualificaciones y la transparencia.

En mayo de 1964³² se adoptó el primer programa oficial de intercambio de trabajadores jóvenes. Si bien no formaba parte de la política común de formación profesional estrictamente, un objetivo de este programa era utilizar la oportunidad de ejercer un trabajo durante un tiempo en otro Estado Miembro como posibilidad para perfeccionar la formación de los jóvenes. El programa sucesivo se creó en julio de 1979³³, y el tercero en 1984³⁴. A partir de 1991, las colocaciones laborales para jóvenes en formación profesional quedaron incluidas en el programa Petra II y a continuación en los programas Leonardo da Vinci³⁵.

Las directivas sobre el reconocimiento mutuo de cualificaciones reconocen el derecho de los ciudadanos a trabajar en su profesión en otro Estado Miembro sin discriminación³⁶. Muchas de las antiguas directivas consistían en disposiciones transitorias previas al reconocimiento mutuo de las correspondientes leyes. Pero su negociación demostró ser ardua (por ejemplo, la directiva sobre productos tóxicos necesitó seis años para entrar en vigor), aun cuando el Acta Única Europea de 1986 hacía posible llegar a un acuerdo por mayoría cualificada.

Con todo, en 1988³⁷ y 1992³⁸ se consiguieron adoptar directivas para el reconocimiento generalizado de cualificaciones universitarias y otras cualificaciones profesionales reglamentadas.

A diferencia de los programas de movilidad y del reconocimiento mutuo de cualificaciones, la armonización de los niveles formativos constituía un elemento específico de la política común de FP, incluido en el octavo principio de la Decisión de 1963. En virtud de ello, la armonización se centró en la formación profesional para trabajadores hasta el nivel de cuadros medios. En 1970, el Consejo adoptó la recomendación sobre el perfil profesional europeo para la formación de trabajadores cualificados de máquinas-herramientas, que constituiría un punto de referencia para los programas y cualificaciones de FP en diversas profesiones de esta categoría. Incluía una larga relación de los aspectos considerados como requisitos mínimos para cualificarse en las profesiones enumeradas, y creaba incluso un mecanismo general para certificar el cumplimiento de dichos requisitos. Enumeraba, asimismo, las cualificaciones de cada Estado Miembro que se reconocían como correspondientes al perfil europeo. En su calidad de recomendación, este perfil no era legalmente vinculante, pero existía un fuerte compromiso político para aplicarlo en la práctica. A pesar de ello, todo el sistema quedó cuestionado en 1971 al plantear el Consejo la forma en que estos perfiles debían actualizarse para integrar los

cambios. El sistema se sustituyó en 1974 por una política de aproximación de las normas formativas, una reorientación sutil pero significativa, desde la armonización prevista por la decisión de 1963 hacia la creación de un sistema más flexible.

El trabajo sobre la aproximación de normas formativas condujo a la decisión de julio de 1985³⁹ sobre comparabilidad de las cualificaciones de FP. Esta establecía una estructura en cinco niveles como punto de referencia que permitiera identificar los correspondientes niveles de las cualificaciones y certificados profesionales de los diferentes países. El empleo de la estructura propuesta no era obligatorio, y las comparaciones no eran legalmente vinculantes. Pero, si bien esta estructura permitía comprender mejor los diversos sistemas de cualificación, resultaba compleja y era incapaz de reflejar los requisitos prácticos del mercado de trabajo surgidos como consecuencia de los cambios. Era necesaria una información más accesible para que empresarios y agentes sociales fueran capaces de determinar la adecuación de una persona formada en un Estado Miembro para un empleo concreto en otro. En consecuencia, la polémica se desplazó hacia perfeccionar la “transparencia” de las cualificaciones profesionales.

El término de “transparencia” refleja la necesidad de conferir a las cualificaciones mayor visibilidad y legibilidad. En diciembre de 1992⁴⁰, el

Consejo abandonó la idea de obtener sistemas regulados centralmente, en favor de la necesidad individual de ofrecer informaciones fiables sobre la formación, cualificaciones, competencias y experiencia profesional. El Consejo sugirió, asimismo, que sería útil presentar esta información a través de un formato común.

Observaciones finales relativas al período

Es legítimo afirmar que la política europea respecto a la FP ha estado orientada a la intervención práctica. La Comunidad ha actuado como claro punto de referencia para el desarrollo de la política de FP en los diversos Estados Miembros, y ha apoyado la cooperación entre estos a través de intervenciones prácticas tales como proyectos piloto e intercambios de información y de ciudadanos.

A lo largo de los años, las disposiciones políticas que suponían los diez principios de la Decisión de 1963 se han adaptado y redefinido a través de diversas declaraciones europeas, que si bien no eran legalmente vinculantes disfrutaban de un fuerte respaldo, como las resoluciones del Consejo y las comunicaciones de la Comisión Europea. También los agentes sociales han contribuido cada vez más al desarrollo de las disposiciones políticas, en particular a través de sus posiciones comunes. Impulsada por las fuerzas de

los cambios económicos y sociales, esta estructura política ha favorecido el desarrollo de la FP como poderosa herramienta para el empleo y la política de influencia activa sobre el mercado de trabajo. Se han definido para la FP las importantes funciones de mejorar las perspectivas de empleo a través de la adaptación al cambio, apoyar la integración de los jóvenes y de otros grupos en el mercado de trabajo, y promover la igualdad de oportunidades.

Las modificaciones en el tratado comunitario y el abandono de una política común de FP en favor de una política comunitaria que apoye y complemente las actividades de los Estados Miembros han constituido una evolución importante. La necesidad de disponer de una base legal para fundamentar la intervención comunitaria, y las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia, que ampliaba, en opinión de los Estados Miembros, las competencias comunitarias en este ámbito, influyeron y transformaron la naturaleza de la cooperación entre los Estados Miembros y la Comunidad Europea. Los Estados Miembros, preocupados por la perspectiva de una posible reglamentación de sus sistemas de FP que fuera realmente vinculante a escala comunitaria, aprovecharon la oportunidad para reformar el Tratado. Pero los cambios introducidos mantienen la naturaleza de la política impulsada hasta 1992, así como el delicado equilibrio entre los intereses nacionales y los de la Comunidad, excluyendo

explícitamente la armonización de los sistemas de FP y reafirmando que la responsabilidad, en cuanto a contenidos y organización de estos, corresponde a los Estados Miembros. Así pues, el Tratado de Maastricht ha proseguido de hecho con la política original, como atestiguan los cinco objetivos referentes a la formación profesional que contiene y que continúan definiendo a la FP como una importante herramienta para el empleo y para las políticas de intervención activa en el mercado de trabajo.

Por otro lado, los logros en cuanto al reconocimiento mutuo, armonización, comparabilidad y transparencia corren paralelos a los avances en las disposiciones sobre políticas de formación profesional. Los cambios introducidos suponen pasar de una forma centralizada y legislativa de enfocar el fomento de la movilidad hacia otra más orientada al usuario, y que, además, toma en cuenta la diversidad nacional.

Parte II. Desde Maastrich hasta Ámsterdam

La política comunitaria de formación profesional: hacia la formación permanente

Al igual que su predecesora, la nueva política comunitaria para la formación profesional fue desarrollándose a través de instrumentos legalmente no vinculantes. De conformidad con la tradición, el Consejo adoptó una re-

solución en junio de 1993, que resaltaba una vez más la importancia de la función que cumple la FP en los ámbitos políticos clave de adaptación a los cambios, apoyo a los jóvenes, lucha contra el paro y exclusión social, para estimular la cooperación entre organizaciones educativas y formativas y empresas, y para promover la movilidad. Pero esta resolución también indicaba la necesidad de reforzar los vínculos entre la educación general y los sistemas de FP, a fin de ofrecer una FP de carácter general a los jóvenes, y de estrechar también los lazos entre la formación inicial y la continua. Estos puntos se convertirían en elementos de la nueva política de formación permanente.

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

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

- a) un déficit de competencias en

ciencia y tecnología;

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

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

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

e) escasas oportunidades de aprendizaje abierto y a distancia.

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

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

empleabilidad. Las propuestas del Libro Blanco hicieron avanzar el proceso de análisis de los sistemas y las posibilidades de mejorarlos.

Reconociendo la importancia de disponer de cualificaciones para encontrar un empleo, el Libro Blanco defendía el desarrollo de una formación permanente, mediante métodos más flexibles que concedieran una acreditación a las competencias obtenidas al margen de los sistemas tradicionales

de educación o FP. Propugnaba también integrar en los aprendizajes un período formativo de experiencia laboral en el extranjero, como medio para adquirir numerosas competencias sociales clave, necesarias para mejorar la empleabilidad de una persona. A fin de combatir la exclusión social, el Libro proponía, asimismo, la creación de escuelas de segunda oportunidad para ayudar a los jóvenes que abandonan el sistema educativo sin disponer de cualificación alguna. Aun cuando esta propuesta recibiera algunas críticas, no puede negarse que intentaba construir sistemas más adaptables. Por último, el Libro Blanco indicaba la conveniencia de analizar la forma en que las políticas de otros ámbitos, en particular la legislación fiscal, podrían actuar incentivando o desincentivando la inver-

Reconociendo la importancia de disponer de cualificaciones para encontrar un empleo, el Libro Blanco defendía el desarrollo de una formación permanente mediante métodos más flexibles que concedieran una acreditación a las competencias obtenidas al margen de los sistemas tradicionales de educación o FP

sión en FP.

La atención prestada a la formación permanente por los dos libros blancos de la Comisión y por el Año Europeo pasó a reflejarse a continuación en la actividad del Consejo, que redactó una estrategia al respecto al término de este último. Las conclusiones del Consejo señalaban que la formación permanente, considerada como un concepto en evolución, resultaba esencial para afrontar los desafíos que plantean los cambios sociales, económicos y tecnológicos, lo que a su vez tenía sus efectos sobre la actitud ante la educación y la FP y la organización de estas. Enumeraba una serie de principios sobre los que podría basarse una estrategia de formación permanente, y planteaba un conjunto de campos para su desarrollo ulterior (véase el Cuadro 1). El Consejo invitaba a las presidencias comunitarias subsiguientes a considerar los temas planteados en dichos campos conforme a su propia discre-

ción y prioridades, y a presentar allí donde lo considerasen conveniente otras conclusiones provisionales al Consejo.

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

196

Cuadro 1

Una estrategia para la formación permanente

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

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

ses manifestados, la forma de fomentar la cooperación entre estos, así como la influencia que sufrían los propios sistemas por las evoluciones emergentes. Incluían asimismo las ciencias educativas, así como los diferentes métodos formativos y la combinación de aprendizajes formales e informales.

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

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

Aun cuando la política comunitaria de FP continuase avanzando a través de instrumentos no vinculantes jurídicamente, las medidas para llevarla a la práctica y su financiación requerían aún de un acuerdo a través de un instrumento legal. Los programas de acción se habían creado para períodos determinados, y al llegar estos a su término se decidió racionalizarlos y sustituirlos por un único programa para la aplicación de dicha política: el programa Leonardo da Vinci, que entró en vigor el 1 de enero de 1995.

El programa Leonardo da Vinci

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

A pesar de su objetivo de racionalizar las diferentes medidas y de promover la formación permanente, la distinción entre la FP inicial y la continua, que el programa pretendía superar se mantuvo en la práctica, al continuar separadas las medidas para

197

Con la agrupación de las diferentes medidas en un único programa se aspiraba a trascender algunas de las divisiones entre FP inicial y continua y entre los sectores educativos y la FP, divisiones anteriormente reforzadas por el hecho de disponer de programas separados

A pesar de su objetivo de racionalizar las diferentes medidas y de promover la formación permanente, la distinción entre la FP inicial y la continua que el programa pretendía superar se mantuvo en la práctica

198

cada una de estas. La asignación de recursos a medidas e iniciativas particulares estaba muy normatizada y garantizaba un nivel mínimo de gastos para los distintos tipos de actuación –FP inicial, FP continua, cooperación universidad-empresa, proyectos piloto y colocaciones laborales– siguiendo por lo esencial la estructura de los programas previos y dejando un escaso margen de maniobra. También los procedimientos de selección eran distintos para las diferentes medidas, correspondiendo la decisión en algunos casos a los Estados Miembros y en otros a la Comisión Europea, lo que perpetuaba los diferentes procedimientos de aplicación práctica de los programas anteriores. Además, la estructura para la aplicación práctica del programa era muy compleja: por ejemplo, cerca de 44 “organismos” distintos eran responsables a escala nacional de los servicios de apoyo para la oferta del programa: las “unidades nacionales de coordinación”.

La engorrosa cuestión del reparto de responsabilidades sobre la FP entre la administración europea y los Estados Miembros, que había llevado al cambio del Tratado en 1992, volvió a aparecer en el debate sobre el programa Leonardo da Vinci. La Comisión propuso un conjunto o marco común

de objetivos que actuasen como punto de referencia para desarrollar los sistemas nacionales y las políticas de FP. Sin embargo, si bien los Estados Miembros estaban dispuestos a aceptar objetivos políticos acordados a escala europea, pero no vinculantes jurídicamente, no lo estaban para asumir una política más amplia a través de un instrumento legalmente vinculante. Algunos Estados Miembros opinaban que con dicho método se aspiraba a implantar una armonización, explícitamente excluida por el Tratado de Maastricht. Se acordó finalmente que el marco común de objetivos se aplicaría únicamente a las medidas incluidas en el programa.

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

Leonardo da Vinci II

Desde el 1 de enero del 2000, la política comunitaria de FP se ha llevado a la práctica a través del programa Leonardo da Vinci II. Con este se intenta de nuevo racionalizar la intervención europea en el campo de la formación profesional. Se ha mantenido el alcance del programa Leonardo da Vinci I, pues el nuevo programa apoya la movilidad y las actuaciones piloto, ocupándose también de productos, servicios

y metodologías innovadoras, y de promover el desarrollo lingüístico. Además, continúa facilitando la cooperación en los campos políticos clave: formación permanente, apoyo a los jóvenes, lucha contra la exclusión social y fomento de la igualdad de oportunidades.

El Leonardo da Vinci II es mucho más sencillo que su predecesor, con tan solo tres objetivos y cinco medidas, que combinan entre sí los diversos proyectos. Así pues, este nuevo programa parece disponer de la flexibilidad suficiente que le permita dejar margen a interpretaciones individuales de los países participantes y actuar complementariamente a los sistemas nacionales de FP. Simultáneamente, parece estar lo suficientemente organizado para ofrecer un contexto operativo coherente que permita evaluar, agregar y difundir sus efectos.

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

En consecuencia, aun cuando el Leonardo da Vinci II contribuya hacia

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

La formación profesional y la estrategia europea del empleo

El debate sobre la formación permanente se vio favorable por la importancia adjudicada a la FP como medida activa para mejorar las perspectivas de empleo en el mercado de traba-

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

Dentro de la estrategia europea del empleo, la FP supone una importante actuación política sobre el mercado de trabajo, y su función es la de ayudar a los trabajadores para adaptarse a los cambios, mejorar sus perspectivas de empleo –particularmente para jóvenes y desfavorecidos ante el mercado de trabajo– y promover la igualdad de oportunidades

200

bro Blanco *Crecimiento, competitividad y empleo*, el Consejo Europeo de Essen incluyó a la FP como uno de los cinco campos que requieren una actuación para combatir el paro y dispuso, asimismo, un procedimiento anual de informes sobre el progreso logrado en cada uno de los campos definidos.

Este proceso condujo a la celebración de un Consejo Europeo extraordinario sobre el empleo, celebrado en Luxemburgo en noviembre de 1997. El Consejo hizo entrar inmediatamente en vigor las nuevas disposiciones sobre el empleo aprobadas por el Tratado de Ámsterdam y que aún no se habían

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

Esta estrategia tuvo su nacimiento en las conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Essen en diciembre de 1994. Partiendo del Li-

aplicado, para coordinar formalmente las políticas de empleo de los Estados Miembros a partir de 1998. Esto implicaba la creación de directrices europeas sobre el empleo, con un control de progresos a través de un procedimiento de reporte por el que cada Estado Miembro debe presentar un informe anual –su plan nacional de acción para el empleo (PNA)– que exponga los avances en la realización de dichas directrices. El Consejo tiene la obligación de examinar dichos informes y de acordar cambios en las directrices según lo considere conveniente.

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

Transparencia

La “transparencia” de cualificaciones, por lo que se entiende la nece-

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

En 1996 se promulgó una segunda resolución sobre la transparencia. En esta se ponía de relieve la importancia de disponer de cualificaciones y certificados de FP que presentasen claramente la formación obtenida y

podieran ser utilizados por empresarios y trabajadores de toda Europa. Este es el principio aplicado para la *Formación Europass* a partir del 1 de enero de 2000, que utiliza un certificado común para atestiguar la formación profesional recibida en otro Estado Miembro.

Los Estados Miembros siguen diversas vías para dar transparencia a sus cualificaciones profesionales de acuerdo con las resoluciones de 1992 y 1996. Las diversas medidas van desde el desarrollo de un sistema transparente dentro de un país, hasta la formulación de convenios bilaterales para aplicar nuevas iniciativas orientadas explícitamente a una de las resoluciones. Cada medida supone un paso en la evolución hacia la transparencia europea. Con todo, la aplicación de estas dos resoluciones ha sido dificultosa, y en general apenas se han obtenido progresos.

Un esfuerzo para reactivar este proceso es el efectuado por la Comisión Europea y el Cedefop, con la creación en 1999 del Foro Europeo sobre la Transparencia de las Cualificaciones de FP. Compuesto por representantes de los Estados Miembros y de los agentes sociales, este Foro ha elaborado un plan de actuación para la transparencia de las cualificaciones profesionales. Este plan parte de las recomendaciones contenidas en las dos resoluciones mencionadas e integra las lecciones extraídas del programa Leonardo da Vinci y de diversas iniciativas nacionales. El plan propone un certifica-

La evolución en el ámbito de la transparencia refleja el abandono de los proyectos centralizados y legislativos para promover la movilidad, a favor de un mecanismo más orientado al usuario

do complementario y una red de centros nacionales de referencia sobre cualificaciones profesionales. El Foro se creó a fin de coordinar la actuación europea, sin contravenir al derecho de cada Estado Miembro a decidir su propio mecanismo.

Consejo durante el año 2000.

Tratado de Ámsterdam y observaciones finales

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

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

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

202

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

Los diversos programas de acción que se ocupan de diferentes aspectos de la política de FP han quedado racionalizados en uno solo: el Programa Leonardo da Vinci. Este proceso de racionalización, acompañado de una simplificación del complejo mecanismo que presentaba el programa ante-

rior, ha proseguido en el Leonardo da Vinci II. Con todo, a pesar de hallarse firmemente implantado en un contexto político, y en concreto en la estrategia europea del empleo, el nuevo programa no hace referencia alguna a una estructura política de naturaleza más amplia.

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

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

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

Es importante distinguir entre la política de empleo, a la que la formación contribuye, y la política para el desarrollo de los propios sistemas de FP. Esta última resulta importante para garantizar que los sistemas incorporen los nuevos procesos formativos y estructuras flexibles que requiere la formación permanente

Decisión del Consejo de 2 de abril de 1963, por la que se establecen los principios de aplicación de una política común de formación profesional

203

Primer principio

Se entiende por política común de formación profesional una acción común coherente y progresiva que implica que cada Estado miembro elabore programas y garantice realizaciones de acuerdo con los principios generales contenidos en esta Decisión y con las medidas de aplicación que se deriven de ellos.

Los principios generales deberán permitir que todas las personas puedan recibir una formación adecuada dentro del respeto de la libre elección de la profesión, del establecimiento y del lugar de formación, así como del lugar de trabajo.

Estos principios generales se refieren a la formación de los jóvenes y adultos que pudieran ejercer una actividad o que la ejerzan ya, hasta el nivel de cuadros medios.

Será responsabilidad de los Estados Miembros y de las instituciones competentes de la Comunidad la aplicación de dichos principios generales dentro del marco del Tratado.

204 **Segundo principio**

- La política común de formación profesional deberá tener los siguientes objetivos fundamentales:
- Crear las condiciones que garanticen a toda persona el derecho a recibir una formación profesional adecuada;
- Organizar en tiempo útil los medios de formación convenientes para garantizar la fuerza laboral que requieren los diferentes sectores de la actividad económica;
- Ampliar la formación profesional en base a una educación general para fomentar el desarrollo armónico de la persona, así como para satisfacer las exigencias que se deriven del progreso técnico de los nuevos métodos de producción y de la evolución social y económica;
- Capacitar a todas las personas para que adquieran el conocimiento técnico y la calificación necesaria para el ejercicio de una actividad profesional determinada y para alcanzar el más alto nivel posible de formación profesional al tiempo que se estimule, en lo que se refiere especialmente a jóvenes, la evolución intelectual y moral, la educación cívica y el desarrollo físico;
- Evitar cualquier interrupción perjudicial, ya sea entre la terminación de la educación general y el comienzo de la formación profesional, o durante esta última;
- Favorecer durante las diferentes etapas de la vida profesional una formación y un perfeccionamiento profesional debidamente adaptados, y en su caso, una conversión y una readaptación;
- Ofrecer a toda persona, de acuerdo con sus aspiraciones, sus aptitudes, sus conocimientos y su experiencia laboral, y mediante los medios permanentes adecuados para permitir una mejora en el plano profesional, el acceso a un nivel profesional superior o la preparación para una nueva actividad de nivel más elevado;
- Establecer las relaciones más estrechas posibles entre las diferentes formas de formación profesional y los sectores económicos, con el fin de que, por una parte, la for-

mación profesional responda lo mejor posible a las necesidades de la actividad económica así como a los intereses de las personas en curso de formación y de que, por otra parte, los medios económicos y profesionales aporten en todas partes a los problemas que plantean la formación profesional todo el interés que merecen.

Tercer principio

En el momento de la aplicación de la política común de formación profesional deberá concederse especial importancia:

- a las previsiones y cálculos, tanto a nivel nacional como a nivel comunitario, de las necesidades cuantitativas y cualitativas de trabajadores en las diferentes actividades productivas;
- a un sistema permanente de información y de orientación o de asesoramiento profesional para jóvenes y adultos, basado en el conocimiento de la capacidad individual, de los medios de formación y de las posibilidades de empleo, que se beneficie de la estrecha colaboración de los sectores productivos y distributivos, de los servicios interesados por la formación profesional y de las escuelas de enseñanza general;
- a la existencia de condiciones que permitan a toda persona el recurso en el momento oportuno al sistema previsto anteriormente antes de elegir profesión, tanto durante

su formación profesional como a lo largo de toda su vida activa.

Cuarto principio

De acuerdo con estos principios generales y para lograr la realización de los objetivos establecidos en ellos, la Comisión podrá proponer al Consejo o a los Estados Miembros, dentro del marco del Tratado, las medidas apropiadas que puedan resultar necesarias.

Por una parte, en estrecha colaboración con los Estados Miembros, la Comisión llevará a cabo estudios e investigaciones en el campo de la formación profesional para garantizar la consecución de una política común, especialmente con el fin de promover las facilidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores dentro de la Comunidad.

Por otra parte, redactará un inventario de los medios de formación en los Estados Miembros y los comparará con las necesidades en orden a determinar las acciones que deben recomendarse a los Estados Miembros, indicando, en su caso, un orden de prioridades, cuando fuera necesario favorecerá la conclusión de acuerdos bilaterales o multilaterales.

La Comisión seguirá el desarrollo de tales acciones, comparará sus resultados y los notificará a los Estados Miembros.

Para llevar a cabo las tareas que les están asignadas en el campo de la formación profesional, la Comisión estará asistida por un comité consultivo tripartito, cuya composición y estatutos serán establecidos por el Consejo, previo dictamen de la Comisión.

Quinto principio

Para favorecer un conocimiento más amplio de todos los datos y publicaciones relativas a la situación y a la evolución de la formación profesional, dentro de la Comunidad, y con el fin de promover la puesta al día de los métodos didácticos utilizados, la Comisión adoptará las iniciativas oportunas para reunir, distribuir e intercambiar entre los Estados Miembros cualquier información útil, así como la documentación y el material didáctico. Garantizará, en particular, la distribución sistemática de la documentación relativa a las innovaciones realizadas o que se vayan a introducir. Por su parte, los Estados Miembros proporcionarán a la Comisión toda la ayuda y apoyo necesario para la realización de estas diferentes funciones y, en particular, facilitarán cualquier información útil relativa a la situación y evolución de los sistemas nacionales de formación profesional.

Sexto principio

En cooperación con los Estados

Miembros, la Comisión promoverá tantos intercambios directos en el campo de la formación profesional como sean posibles para permitir a los servicios responsables de la formación profesional y a los especialistas en dicho campo conocer y estudiar las realizaciones e innovaciones de los demás países de la Comunidad en materia de formación profesional.

Tales intercambios se llevarán a cabo particularmente a través de seminarios de estudios y programas de visitas y estancias a instituciones de formación profesional.

Séptimo principio

La formación profesional adecuada de profesores e instructores, cuyo número se incrementará y cuyas cualificaciones técnicas y educativas deberán ser fomentadas, será uno de los factores básicos de cualquier política eficaz de formación profesional.

Los Estados Miembros, con la asistencia de la Comisión cuando fuese necesaria, estimularán cualquier medida que contribuya al perfeccionamiento y desarrollo de dicha formación profesional, en particular las medidas que garanticen una continua adaptación a los progresos realizados en los campos de la economía y de la técnica.

Deberá fomentarse la formación profesional de instructores reclutados entre trabajadores especialmente cuali-

ficados. Deberá procurarse una aproximación de la formación de los instructores; podrán contribuir a ello todos los intercambios de experiencias y otros medios apropiados de la misma naturaleza, y especialmente los mencionados en el principio Sexto.

Deberán adoptarse medidas especiales en los países de la Comunidad para promover la formación y el perfeccionamiento del personal docente y de los instructores que ejercen sus actividades en las regiones menos favorecidas de la Comunidad y en Estados y territorios en vías de desarrollo, en particular aquellos asociados a la Comunidad.

Octavo principio

La política común de formación profesional deberá orientarse de tal forma que permita la aproximación progresiva de los niveles de formación.

En colaboración con los Estados Miembros, la Comisión redactará, según las necesidades, y con relación a las distintas profesiones que exijan una formación específica, una descripción armónica de las cualificaciones básicas requeridas para el acceso a los diferentes niveles de formación.

Sobre esta base deberá procurarse una aproximación de las condiciones objetivas necesarias para superar las pruebas finales, con el fin de conseguir un reconocimiento mutuo de

los certificados y otros títulos que confirmen la conclusión de la formación profesional. Los Estados Miembros y la Comisión promoverán la celebración de concursos y pruebas europeos.

Noveno principio

Con el fin de contribuir a garantizar el equilibrio global entre la oferta y la demanda de trabajo dentro de la Comunidad, y teniendo en cuenta las previsiones establecidas a este efecto, los Estados Miembros y la Comisión podrán adoptar en colaboración las iniciativas adecuadas, en particular respecto a la elaboración de programas de formación apropiados. Dichas iniciativas y programas deberán tender a la rápida formación profesional de adultos y a la reconversión y readaptación profesionales, teniendo en cuenta las situaciones creadas por la expansión o recesión económica, los cambios tecnológicos y estructurales y las especiales necesidades de ciertas ocupaciones, categorías profesionales o regiones específicas.

Décimo principio

En la aplicación de los principios generales de la política común de formación profesional deberá prestarse particular atención a los problemas especiales relativos a sectores específicos de actividad o categorías específicas de personas; podrán iniciarse acciones especiales a este respecto.

Las acciones iniciadas para la reali-
boletín cinterfor

zación de los objetivos de la política común de formación profesional podrán ser financiadas conjuntamente. ♦

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1) Decisión del Consejo de 2 abril de 1963 por la que se establecen los principios generales para la ejecución de una política común de formación profesional (63/266/CEE). DO 63. 20.4.63.
- 2) Decisión del Consejo de 24 de julio de 1986 por la que se prueba un programa de cooperación entre la universidad y la empresa en materia de formación en el campo de las tecnologías (Comett) 86/365/CEE. DO I. 222. 8.8.1986, p. 17.
- 3) Decisión del Consejo de 16 de diciembre de 1988, por la que se adopta la segunda fase del programa de cooperación entre la universidad y la empresa en materia de formación en el campo de las tecnologías (Comett II) (1990 a 1994) (89/27/CEE). DO I. 13. 17.1.1989, p. 28.
- 4) Decisión del Consejo de 18 de diciembre de 1989, por la que se establece un programa de acción destinado a fomentar la innovación en el sector de la formación profesional como resultado de los cambios tecnológicos en la Comunidad Europea (Eurotacet) (89/657/CEE). DO. I. 393. 30.12.1989, p. 29.
- 5) Decisión del Consejo de 1 de diciembre de 1987 por la que se crea un programa de acción para la formación y la preparación de los jóvenes para la vida adulta y profesional (Petra) (87/569/CEE). DO I. 346. 16.12.1987. p.31.
- 6) Decisión del Consejo de 22 de julio de 1991 por la que se modifica la decisión 87/569/CEE sobre un programa de acción para la formación y la preparación de los jóvenes para la vida adulta y profesional (Petra) (91/387/CEE). DO. I. 214. 2.8.1991.
- 7) Decisión del Consejo de 29 de mayo de 1990 por la que se crea un programa de acción para el desarrollo de la formación profesional continua dentro de la Comunidad Europea (Force) (90/267/CEE). DO I. 156. 21.6.1990. p. 1.
- 8) Decisión del Consejo de 15 de junio de 1987 por la que se adopta el programa de acción de la Comunidad Europea para la movilidad de los estudiantes universitarios (Erasmus) (87/327/CEE). DO I. 166. 25.6.1987.
- 9) Decisión del Consejo de 28 de julio de 1989 por la que se establece un programa de acción para promover el conocimiento de lenguas extranjeras en la Comunidad Europea (Lingua) (89/489/CEE). DO I. 239. 16.8.1989. p. 24.
- 10) Decisión del Consejo de 18 de abril de 1988 por la que se crea un segundo programa comunitario de acción para discapacitados (88/231/CEE). DO I. 104. 23.4.1988.
- 11) Decisión del Consejo de 18 de abril de 1988 por la que se crea un tercer programa comunitario de acción para discapacitados (Helios II. 1993-960) (93/136/CEE). DO I. 56. 9.3.1993.
- 12) Véase: Caso 242/87: la Comisión de las Comunidades Europeas contra el Consejo de las Comunidades Europeas (1989) TJ 687.
- 13) Resolución del Consejo de 11 de junio de 1993, relativa a la política de formación profesional en el decenio de 1990. DO C. 186. 8.7.1993. p. 3.
- 14) Comisión Europea (1993) Libro Blanco: Crecimiento, competitividad y empleo, desafíos y vías hacia el siglo XXI. Luxemburgo.
- 15) Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 1995, por la que se declara a 1996 "Año Europeo de la Formación Permanente" (2493/95/CE). DO I. 256. 26.10.1995.
- 16) Comisión Europea (1995) Libro Blanco: Enseñar y aprender hacia la sociedad del conocimiento. Luxemburgo.
- 17) Decisión del Consejo de 6 de diciembre de 1994 por la que se establece un programa de acción para la aplicación de una política de formación profesional de la Comunidad Europea (94/819/EC). DO I. 340. 29.12.1994.
- 18) Decisión del Consejo de 26 de abril de 1999 por la que se establece la segunda fase del programa de acción comunitario en materia de formación profesional Leonardo da Vinci (99/382/EC) DO I. 146. 11.6.1999.
- 19) Resolución del Consejo de 3 de diciembre de 1992 sobre la transparencia de cualificaciones. DO C. 49. 19.2.1993.
- 20) Resolución del Consejo de 15 de julio de 1996 sobre la transparencia de los certificados de

formación profesional. DO c. 224. 1.8.1996.

21) Decisión del Consejo de 21 de diciembre de 1998 sobre la promoción de itinerarios europeos de formación por experiencia laboral, incluyendo los aprendizajes (1199/51/CE). DO I. 17. 22.01.1999.

22) Comisión Europea (1996): Libro Verde: educación, formación, investigación -obstáculos a la movilidad internacional. Luxemburgo.

23) Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el seguimiento de las recomendaciones del Alto Comité sobre la Libre Circulación de Personas. COM (98) 403 final.

NOTAS

¹ Decisión del Consejo de 2 abril de 1963, por la que se establecen los principios generales de aplicación de una política común de formación profesional (63/266/CEE). DO 63. 20.4.63.

² Estatuto del Comité Consultivo para la Formación Profesional (63/688/CED). DO. 190. 30.12.1963.

³ Recommendation de la Comisión du 18 juillet 1966 aux Etats membres tendant à développer l'orientation professionnelle (66/484/CEE). JO 2815/66. (Nota: no existe versión en castellano).

⁴ Recomendación del Consejo de 29 de setiembre de 1970 a los Estados Miembros sobre la utilización del perfil profesional europeo en la formación de operarios cualificados de máquinas herramientas (70/449/CEE). DO I. 219. 05.10.1970.

⁵ Orientaciones generales para la elaboración de un programa de actividades a nivel comunitario en materia de formación profesional. DO C. 81. 12.8.1971.

⁶ Resolución del Consejo de 21 de enero de 1994 relativa a un programa de acción social. DO C. 13. 12.2.1974.

⁷ Reglamento del Consejo de 10 de febrero de 1975 por el que se crea un Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEE) N° 337/75. DO. I. 39. 13.2.1975.

⁸ Resolución del Consejo de 27 de junio de 1974 por el que se crea el primer programa de acción comunitario para la rehabilitación profesional de minusválidos. DO C. 80. 9.7.1974.

⁹ Resolución del Consejo y de los Ministros de Educación reunidos en el Consejo, de 13 de diciembre de 1976, relativo a las medidas destinadas a mejorar la preparación de jóvenes para el trabajo y a facilitar su transición de la educación a la vida activa. DO C. 308, 30.12.1976 (modificada por las resoluciones de 15 de enero de 1980, DO C. 23. 30.1.1980, y de 12 de julio de 1982, DO C. 193. 28.7.1982).

¹⁰ Resolución del Consejo de 18 de diciembre de 1979 sobre el trabajo relacionado con la formación por experiencia laboral. DO c. 1. 3.1.1980 (véase también la recomendación de la Comisión Europea de 6 de julio de 1977 sobre preparación profesional. DO I. 180. 20.7.1977).

¹¹ Directiva del Consejo 76/207 CEE de 9 de febrero de 1976, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato a los hombres y mujeres en cuanto al acceso al empleo, la formación profesional y la promoción, y las condiciones de trabajo. DO I. 39. 14.2.1976.

¹² Resolución del Consejo y de los Ministros de Educación reunidos en el Consejo, el 19 de setiembre de 1983, relativa a las medidas para la aplicación de las nuevas tecnologías de la información en el ámbito educativo. DO. C. 256. 24/09/1983.

¹³ Resolución del Consejo, de 11 de julio de 1983, relativa a la política de formación profesional en el decenio de 1980. DO C. 193. 20.7.1983.

¹⁴ Decisión del Consejo de 24 de julio de 1986 por la que se aprueba un programa de cooperación entre la universidad y la empresa en materia de formación en el campo de las tecnologías (Comett) DO I. 222, 8.8.1986.

¹⁵ Decisión del Consejo de 16 de diciembre (Comett II) (1990 a 1994) (89/27/CEE). DO L. 13. 17.1.1989.

¹⁶ Decisión del Consejo de 18 de diciembre por la que se establece un programa de acción destinado a fomentar la innovación en el sector de la formación profesional como resultado de los cambios tecnológicos en la Comunidad Europea (Eurotecnet) (89/657/CEE). DO I. 393. 30.12.1989.

¹⁷ Decisión del Consejo de 1 de diciembre de 1987 por la que se crea un programa de acción para la formación y la preparación de los jóvenes para la vida adulta y profesional (Petra) (87/569/CEE). DO I. 346. 16.12.1987.

¹⁸ Decisión del Consejo de 22 de julio de 1991 por la que se modifica la decisión 87/569/CEE sobre un programa de acción para la formación y la preparación de los jóvenes para la vida adulta y profesional (Petra) (91/387/CEE). DO I. 214. 2.8.1991.

¹⁹ Decisión del Consejo de 29 de mayo de 1990 por la que se crea un programa de acción para el desarrollo de la formación profesional continua dentro de la Comunidad Europea (Force) (90/267/CEE). DO I. 156. 21.6.1990.

²⁰ Decisión del Consejo de 15 de junio de 1987 por la que se adopta el programa de acción de la Comunidad Europea para la movilidad de los estudiantes universitarios (Erasmus) (87/327/CEE). DO I. 166. 25.6.1987.

²¹ Decisión del Consejo de 28 de julio de 1989 por la que se establece un programa de acción para promover el conocimiento de lenguas extranjeras en la Comunidad Europea (Lingua) (89/489/CEE). DO I. 239. 16.8.1989.

²² Decisión del Consejo de 18 de abril de 1988 por la que se establece el segundo programa de acción comunitario para minusválidos (88/231/CEE). DO I. 104. 23.4.1988.

²³ Decisión del Consejo de 25 de febrero de 1993 por la que se establece el tercer programa de acción comunitario a favor de los minusválidos (Helios II. 1993-1996) (93/136/CEE). DO I. 56. 9.3.1993.

²⁴ Decisión del Consejo de 14 de diciembre de 1989 por la que se modifica la decisión 87/327/CEE por la que se adopta un programa de acción de la Comunidad Europea para la movilidad de los estudiantes universitarios (Erasmus) (89/663/CEE). DO I. 395. 30.12.1989.

²⁵ Caso 242/87: la Comisión de las Comunidades Europeas contra el Consejo de las Comunidades Europeas (1989) TJ 687.

²⁶ Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores COM (89) 248 final.

²⁷ DO C. 224. 31.8.1992.

²⁸ Recomendación del Consejo de 30 de junio de 1993 sobre el acceso a la formación profesional continua (94/404/CEE). DO I. 181. 23.7.1993.

²⁹ DO C. 224. 31.8.1992, p. 126.

³⁰ El protocolo social fue firmado por el Reino Unido en 1997, incorporándose a continuación al texto del Tratado de la Unión Europea negociado en Ámsterdam.

³¹ Puede consultarse una relación de los dictámenes conjuntos más importantes de los agentes sociales en: Cedefop, Bainbridge, Murria (2000). La era de la formación: la política de la formación profesional a escala europea. Salónica, p. 21.

³² Decisión del Consejo de mayo de 1964 por la que se establece un primer programa común tendente a favorecer el intercambio de jóvenes trabajadores en el interior de la Comunidad (64/307/CEE). DO N° 78. 22.05.1964.

³³ Decisión del Consejo de 16 de julio de 1979 por la que se establece un segundo programa común tendente a favorecer el intercambio de jóvenes trabajadores en el interior de la Comunidad (79/642/CEE). DO I. 185. 21.7.1979.

³⁴ Decisión del Consejo de 13 de diciembre de 1984 por la que se establece un tercer programa común tendente a favorecer el intercambio de jóvenes trabajadores en el interior de la Comunidad (84/636/CEE). DO I. 331. 19.12.1984.

³⁵ 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 I. 340. 29.12.1994. 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 I. 146. 11.6.1999.

³⁶ Puede consultarse una relación de las directivas sobre el reconocimiento mutuo de títulos en Cedefop, Bainbridge, Murria (2000). La era de la formación: la política de la formación profesional a escala europea. Salónica, p. 23.

³⁷ Directiva 88/48/CEE de 21 de diciembre de 1989 sobre el reconocimiento mutuo de títulos, certificados y otras cualificaciones formales acreditadas dentro de un sistema general para títulos de la enseñanza superior. DO I. 19. 24.1.1989.

³⁸ Directiva 92/51/CEE de 18 de junio de 1992 sobre el reconocimiento mutuo de títulos, certificados y otras cualificaciones formales acreditadas dentro de un sistema general para títulos de la enseñanza superior. DO I. 209. 24.7.1992.

³⁹ Decisión del Consejo de 16 de julio de 1985 sobre la correspondencia de las cualificaciones de formación profesional en los Estados Miembros de la Comunidad Europea (85/368/CEE) DO I. 19 31.7.1985.

⁴⁰ Resolución del Consejo de 3 de diciembre de 1992 sobre la transparencia de cualificaciones. DO C. 49. 19.2.1993.

México: Avances y proyecciones de la Confederación de Trabajadores de México en materia de formación profesional para el siglo XXI

La CTM ha concebido e instrumentado una nueva política de Capacitación y Adiestramiento para el Trabajo a través de la creación de Centros de Capacitación y Desarrollo para el Trabajo, tendientes a coadyuvar a la elevación y generación de nuevas habilidades y competencias de la fuerza de trabajo, que permita aumentar las posibilidades de empleabilidad, remuneración y desarrollo profesional de los trabajadores y sus familias, y de esa manera contribuir a elevar tanto la productividad y competitividad de las empresas, como a elevar las potencialidades de autoempleo de la comunidad de la cual forma parte la organización sindical.

Para tal fin, desde finales del año 1999, la CTM por medio de su Secretaría de Educación, Capacitación y Adiestramiento, puso a disposición de sus afiliados y del público en general, las instalaciones del *Centro de Desarrollo y Capacitación para el Trabajo "Prof. Lino Santacruz Morales"*, en el edificio sede de la Confederación, el cual cuenta con los aditamentos tecnológicos más avanzados en los talleres y laboratorios de computación e idiomas, biblioteca, videoteca y fototeca y en la sala de audiovisuales, donde se transmiten vía satélite videoconferencias y Teleconferencias en la modalidad de educación continua y a distancia.

Igualmente, el 29 de febrero del 2000, se puso en funcionamiento el *Centro de Desarrollo y Capacitación para el Trabajo: "Prof. Bernardo Cobos Díaz"* en un edificio céntrico de la ciudad de México, donde se imparten las especialidades de taller de computación, laboratorio de idiomas, belleza, panadería, taller de electrodomésticos y manualidades diversas, contando a la vez con servicio de ludoteca y taller de tareas como espacios educativos para los hijos de las madres trabajadoras.

Adicionalmente, en el mes de abril del 2002, se puso en funcionamiento un nuevo *Centro de Capacitación y Desarrollo para el Trabajo* de mayores dimensiones, que lleva por nombre "*Fidel Velazquez Sanchez*". En este nuevo proyecto modular, convergerán la formación profesional en las especialidades de taller de informática, laboratorio de idiomas, taller de costura, belleza, panadería y manualidades; educación formal en la modalidad de primaria, secundaria y preparatoria abierta para adultos; y formación sindical con todos los cursos de la agenda sindical. Adicionalmente, el Centro cuenta con servicios de ludoteca, taller de tareas, y

211

sala de consulta electrónica. El Centro funcionará como organismo evaluador externo con registro de la STPS para realizar capacitación basada en normas de competencia laboral.

Con estas iniciativas, cuya idea es multiplicarlas en las diferentes entidades del país, la CTM pretende dar certidumbre y futuro a la necesidad de incidir positivamente en las políticas activas de empleo y autoempleo de calidad, que coadyuven a dar cuerpo y rumbo a los acuerdos y principios de la nueva cultura laboral, y que a su vez permitan contrarrestar la pobreza y marginación de los grupos sociales más desfavorecidos.