

# LA FORMACIÓN PROFESIONAL, MOVILIDAD Y MERCADO ÚNICO

¿QUÉ FALTA TODAVÍA?

José Luis Mira

Es un dato que el desempleo afecta con mayor dureza a los jóvenes, que ven truncadas demasiado pronto sus expectativas laborales. Los altos niveles de paro juvenil, junto con los problemas de cualificación y la poca movilidad dentro de la UE, han llevado a coordinar de manera conjunta esfuerzos para reivindicar las enseñanzas profesionales, pero falta todavía bastante camino que recorrer.

FORMACIÓN PROFESIONAL Y EMPLEO  
EN LA UNIÓN EUROPEA (UE)

Uno de los mayores problemas a los que se enfrenta la sociedad europea en los últimos años es el desempleo, que se ve agravado en estos momentos por la situación de crisis que estamos atravesando, con un paro del 11,6% en la eurozona y del 25,8% en España, mientras que el paro

juvenil ya alcanza el 23,3% en la eurozona y el 54,2% en España.

El desempleo es un gran problema que ocasiona a la sociedad tanto un coste económico, debido a todo lo que se deja de producir, como social, debido a una cierta degradación del capital humano que conlleva la pérdida de destrezas y habilidades. En concreto, en el caso de los jóvenes, además de los grandes costes a las familias y a la sociedad, compromete permanentemente la empleabilidad futura de las personas y genera patrones inadecuados de comportamiento laboral para toda la vida.

Los Estados, además de los gastos en subsidios de desempleo, la falta de ingresos de la población en paro, la pérdida de las inversiones que se realizan en educación, dejan de recibir aportes a los sistemas de seguridad social y deben ampliar su gasto en servicios remediales, incluyendo los costes generados por la vulnerabilidad de la población juvenil a la criminalidad y la drogadicción. Así, el desempleo juvenil compromete el desarrollo social y económico de generaciones futuras, cuestiona nuestra solidaridad intergeneracional y genera tremendos desafíos de desarrollo para el país, por lo que es muy urgente remediar esta situación.

#### EL RETO DEL EMPLEO Y LAS CUALIFICACIONES

Para crear empleo, no solo es necesario que se den una serie de condiciones en la economía, sino que también resulta imprescindible disponer de capital humano cualificado, conforme a las necesidades del sistema productivo en cada momento, lugar y circunstancia; por ello la forma-

ción profesional, como herramienta de cualificación, tiene un importante papel que desempeñar para afrontar el reto del empleo en la UE.

Un reto que afecta al mercado laboral europeo, por lo tanto, el referente de la cualificación debe ser el mercado interior europeo; un mercado que se ha ido conformando como un espacio de libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, con una moneda única, en el que operan más de veintiún millones de empresas, que puede y debe ser utilizado como el verdadero motor del crecimiento de la economía europea, en competencia con las restantes economías mundiales.

El importante papel de la formación profesional en la mejora de la empleabilidad de las personas, lo reflejan los datos de inserción laboral, que muestran cómo aquellas personas que poseen una buena cualificación profesional encuentran más fácilmente trabajo y tienen más posibilidades de movilidad laboral.

A pesar del gran aporte de la formación profesional en la mejora de la empleabilidad, esta tiene que evolucionar y adaptarse, ya que las innovaciones productivas derivadas, sobre todo, de las innovaciones tecnológicas que generan la necesidad de nuevas competencias y cualificaciones únicamente adquiribles a través de la formación profesional. No podemos olvidar tampoco la presión demográfica, ya que los bajos índices de crecimiento demográfico y la demanda de mejoras de la cualificación en el trabajo exige la recualificación de los activos, parados u ocupados, a través de ofertas formativas que favorezcan un aprendizaje permanente.

De lo mencionado se puede concluir que la formación profesional no es solo un instrumento de enorme trascendencia para las personas, sino también lo es para la competitividad de las empresas y, en consecuencia, para la mejora de la economía de un país. Mantener viva la aspiración tanto de la población, de promocionarse en el terreno profesional, a través de la formación, como de las empresas, de mejorar su eficiencia a partir de una mejor cualificación de su capital humano, es una de las condiciones para que un país avance.

Además, es necesario tener en cuenta que, debido a que las empresas se diversifican y localizan allí donde encuentran las mejores oportunidades para el desarrollo de sus actividades, los trabajadores, cada vez más, tienen que estar dispuestos a la movilidad y al trabajo on-line, debiendo para ello disponer, entre otras, de competencias en el uso y aprovechamiento de las TIC y el dominio de lenguas extranjeras.

#### LA MOVILIDAD EN EL MERCADO INTERIOR EUROPEO

Favorecer la movilidad de las personas en el *mercado laboral europeo* es un reto de los sistemas de educación y formación, debiéndose incorporar para ello las competencias requeridas en el sistema educativo para los jóvenes, y proporcionando oportunidades a los adultos para adquirirlas en un proceso de aprendizaje permanente con ofertas formativas, atractivas y de calidad.

Un mercado europeo que debería desempeñar el papel de plataforma de base sobre el que construir *la competi-*

*vidad del capital humano y de las empresas, y una de las medidas clave para ello es que el capital humano esté bien formado y disponga de «movilidad», debiendo, para ello, «reconocerse» las competencias y las cualificaciones profesionales que poseen las personas.*

FORMACIÓN PROFESIONAL, MOVILIDAD  
Y VALIDACIÓN DE COMPETENCIAS

Precisamente por su relevancia para el empleo, la formación profesional, la movilidad y validación de competencias han formado parte de la agenda política europea en la última década, ya que el Consejo extraordinario de la UE en Lisboa (marzo de 2000), en el que se analizaron los desafíos a los que se enfrentaba Europa por los cambios que suponía la mundialización de los mercados y una economía basada en el conocimiento, concluyó que «las personas» constituyen el principal activo en Europa y deben convertirse en el centro de las políticas de la UE, puesto que el futuro de la economía y de la sociedad europea dependerá de las *competencias de sus ciudadanos*.

Así, el Consejo de Lisboa concluyó que «los sistemas de educación y formación europeos necesitaban adaptarse tanto a las demandas de la sociedad del conocimiento, como a la necesidad de mejorar el nivel y calidad del empleo», ofreciendo *oportunidades de aprendizaje y formación adaptadas a grupos destinatarios en diversas etapas de sus vidas*, y pidió al Consejo de Educación que emprendiese una *reflexión general sobre los futuros objetivos precisos de los sistemas educativos, centrados en intereses y prioridades comunes*, con vistas a contribuir al Proceso de Luxemburgo sobre el empleo.

Para responder a los mandatos del Consejo Europeo, los órganos políticos y técnicos de la UE y de los EM, con la participación de los agentes sociales, iniciaron un amplio y rico proceso de trabajo, después del gran apoyo político a la cooperación, en el ámbito de la educación y la formación profesional, que se estableció en el Consejo Europeo de Barcelona (marzo de 2002), en el que además se concretó el *Programa de Trabajo «Educación y Formación 2010»* y el método a seguir.

El Consejo Europeo de Barcelona también solicitó al Consejo de Educación que realizase para la formación profesional una propuesta de acción similar a la que se establece en el *Proceso de Bolonia* para la educación superior. Esta acción se aprobó en Consejo Europeo de Educación de Copenhague (noviembre de 2002) y dio lugar al «Proceso de Copenhague».

A su vez, el Consejo Europeo de Educación, en febrero de 2002, bajo Presidencia española de la UE, aprobó el *Programa de trabajo de los futuros objetivos de los sistemas educativos europeos*, para el que se acordaron, en el Consejo Europeo de mayo de 2003, unos «puntos de referencia», que permitieron seguir los progresos de los EM en relación con el «abandono escolar prematuro», «matemáticas, ciencias y tecnología», «conclusión de la enseñanza secundaria superior» y «capacidades básicas y formación permanente». Lograr la mejora de las competencias clave de las personas, a través del sistema educativo, es básico para lograr sobre ellas asentar unas buenas competencias profesionales y predisponerle a un aprendizaje permanente a lo largo de la vida.

La cooperación europea durante el Proceso de Lisboa ha sido tan rica como intensa y sirvió a los EM para introducir importantes modificaciones en sus sistemas educativos y en particular en la formación profesional, como fue el caso de España, que aprobó una *Ley de las Cualificaciones y de la Formación Profesional* (junio de 2002), promovida por la ministra de Educación, Pilar del Castillo; una ley que sigue con toda su vigencia, precisamente porque recoge todas las orientaciones del Proceso de Lisboa y porque fue elaborada con la participación de los diferentes actores implicadas en la FP en España.

El *Programa de trabajo* en materia de educación y formación, incluido el Proceso de Copenhague y las iniciativas emprendidas en el contexto del Proceso de Bolonia, ha permitido realizar notables avances, si bien no se han logrado los objetivos inicialmente previstos en la Estrategia de Lisboa, debido, sobre todo, a que la educación y la formación es competencia de los Estados, y las recomendaciones de la UE sobre la ejecución de las reformas necesarias se entienden únicamente en clave nacional y normalmente no se aplican por mucho que se insista desde la UE.

ET 2020

Los puntos débiles de la UE, identificados en el Consejo Europeo de Lisboa (2000), eran, entre otros, el bajo índice de empleo, un desempleo estructural de larga duración con fuertes desequilibrios regionales y una demanda de nuevas cualificaciones para cubrir puestos de trabajo desocupados; en ese momento se salía de la conocida como crisis del petróleo de los noventa, y la UE estableció la Es-

trategia de Lisboa para buscar soluciones conjuntas a tan importantes problemas.

Ahora que Europa está sumergida en una crisis bastante más profunda que aquella, requiere de respuestas mucho más eficientes de los sistemas de educación, formación y empleo, que solo se podrán lograr a través de una mejor cooperación de la UE y los EM, debiendo aprovechar para ello el enorme trabajo y la doctrina creada en el Proceso de Lisboa, pero con mayores exigencias y más efectividad en la ejecución de las medidas que puedan favorecer a la formación profesional y al empleo en la UE.

Así, en el Consejo Europeo de mayo de 2009, después de valorar los incumplimientos y los avances realizados en el Programa de Trabajo «Educación Formación 2010», se ha propuesto un nuevo marco estratégico para la cooperación europea en este ámbito, la conocida «ET 2020», con cuatro objetivos estratégicos: 1) hacer realidad el aprendizaje permanente y la movilidad; 2) mejorar la calidad y la eficacia de la educación y la formación; 3) promover la equidad, la cohesión social y la ciudadanía activa; 4) incrementar la creatividad y la innovación, incluido el espíritu empresarial, en todos los niveles de la educación y la formación.

En el marco de esta nueva estrategia ya se han acordado nuevas «iniciativas emblemáticas» para la cooperación europea, entre las que destacaría por sus contenidos las siguientes:

«Juventud en movimiento (2010)», que para responder a los retos de los jóvenes, plantea cuatro líneas esenciales: 1) el «aprendizaje permanente», para mejorar las compe-



tencias clave y oportunidades de aprendizaje de los jóvenes, reducir el alto nivel de abandono escolar, validar el aprendizaje no formal e informal, promover la formación profesional como aprendices y la formación práctica en las empresas, así como la experiencia de aprendizaje para facilitar la transición al mercado laboral; 2) la «enseñanza superior o equivalente», para mejorar la calidad, promover la movilidad y la empleabilidad, impulsando la cooperación académica y los intercambios; 3) la «movilidad para el aprendizaje», para favorecer la formación en el extranjero, incluida la formación en el lugar de trabajo y la movilidad de los emprendedores; 4) el «empleo juvenil», con medidas para reducir el desempleo juvenil y facilitar la transición de la escuela a la empresa.

«Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: Una contribución europea al pleno empleo (2010)», en la que se establecen también cuatro prioridades, bajo los siguientes epígrafes: 1) unos mercados laborales que funcionen mejor; 2) una mano de obra más cualificada; 3) una mayor calidad del empleo y mejoras en las condiciones de trabajo; 4) unas políticas más sólidas para promover la creación de empleo y la demanda de mano de obra; desarrolladas de una manera muy concreta a través de trece acciones clave, con medidas preparatorias y de acompañamiento.

«Acta del Mercado Único (2011)», en la que se concretan doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza. Una de esas prioridades es la «movilidad», para la que se plantea modernizar la legislación sobre el reconocimiento de las cualificaciones profesionales, simplificando los procedimientos de reconocimiento, y

revisar el ámbito de las profesiones reguladas para reforzar la confianza y la cooperación entre los EM.

#### HAY QUE MEJORAR LA GOBERNANZA

Con los niveles de desempleo existente en la UE y los problemas de cualificación y escasa movilidad en el mercado interior europeo, nos tenemos que preguntar si en el actual contexto de crisis económica es suficiente con generar buenas iniciativas europeas, con orientaciones políticas y medidas para los EM, que no se suelen cumplir; o qué se debería hacer para conseguir mayores logros en la cooperación, teniendo en cuenta la potencialidad del mercado europeo y los retos de cualificación que en él se han de afrontar.

Es evidente que en la UE ya existe un diagnóstico de los problemas con abundante doctrina para la cooperación, lo que ya parece urgente es aplicarla a través de una «mejor gobernanza», y para ello sería necesario establecer un *Sistema Europeo de Cualificaciones de Referencia (SCER)*, para su desarrollo y aplicación en los EM, con un apoyo efectivo y condicionado de los Fondos Europeos.

El SCER debería contener al menos los siguientes elementos: un Catálogo de Cualificaciones Europeo de Referencia (CCER), un Sistema de Información, Orientación e Intermediación Laboral (SIOLE) y un Sistema de Evaluación, Reconocimiento y Acreditación de competencias (SERA). Estos elementos del sistema están íntimamente relacionados y así se debería considerar en los procesos de elaboración, desarrollo y aplicación.

EL CATÁLOGO DE CUALIFICACIONES  
EUROPEO DE REFERENCIA (CCER)

Los EM tienen cada uno su propio sistema de formación profesional, con ofertas formativas referenciadas o no, en un sistema nacional de cualificaciones, con sus propios observatorios y agencias de cualificación y otros, que además pueden ser múltiples según la organización del Estado, lo que hace materialmente imposible la homologación o reconocimiento de las cualificaciones al no existir una referencia superior «más definida» en el contexto europeo, que oriente las acciones en los sistemas nacionales.

Es necesario, por lo tanto, crear un *Catálogo de Cualificaciones Europeo de Referencia (CCER)* que recoja los aspectos básicos de las diferentes cualificaciones profesionales más relevantes del Sistema Económico Europeo, con los perfiles profesionales acordes a los diferentes niveles de competencia del *Marco Europeo de Cualificaciones (MEC)*, indicando la competencia general y las competencias profesionales propias de la cualificación, así como las prescripciones para su evaluación y reconocimiento.

La Comisión Europea, en la *Agenda de nuevas cualificaciones y empleos*, ya contempla elaborar «un panorama de cualificaciones de la UE», pero no sería suficiente disponer de «un panorama», a modo de foto fija, sino que se debería disponer de un Catálogo de Cualificaciones Europeo y un sistema de trabajo, para identificar las nuevas cualificaciones y actualizar, cuando fuese necesario, las del catálogo, proceso en el que se deberían implicar todos los EM y los agentes sociales.

Así, para la elaboración de un CCER sería necesario establecer una *metodología de trabajo* cooperativa, como la que

se utilizan en Estados descentralizados, por ejemplo en España, a través de grupos de trabajo sectoriales, con expertos del sistema productivo y del sistema de formación.

SISTEMA DE INFORMACIÓN, ORIENTACIÓN  
E INTERMEDIACIÓN LABORAL (SIOLE)

Los Estados están dedicando muchos recursos públicos a la información, orientación e intermediación laboral, con escaso éxito para el empleo, entre otras razones, por la falta de confianza del empleador en estos servicios; por lo que sería necesario establecer una metodología de trabajo de ámbito europeo e interconectar los sistemas telemáticos de los EM sobre esta materia, y, además de mejorar la eficacia en el uso de todos los recursos públicos de los sistemas educativos y de empleo, se debería dar también participación a la iniciativa privada, con los correspondientes controles de calidad en todo el proceso, ya que desde el sistema público únicamente no se puede hacer frente a tantas necesidades.

La Comisión Europea, en la *Agenda de nuevas cualificaciones y empleos*, ya contempla reformar la red europea EURES de servicios de empleo y su base legal, para aumentar sus capacidades de correlación y colocación, por lo que sería una magnífica oportunidad para sentar las bases de un Sistema Europeo de Información, Orientación e Intermediación Laboral efectivo y de calidad.

SISTEMA DE EVALUACIÓN, RECONOCIMIENTO  
Y ACREDITACIÓN DE COMPETENCIAS (SERA)

La validación de las competencias de las personas es un tema recurrente en la agenda política europea y en la última

década se han desarrollado múltiples acciones e instrumentos (principios comunes, Europass, Youthpass, pasaportes de cualificaciones, etc.); así mismo, se han financiado muchos proyectos, con Fondos Europeos, sobre esta materia; sin embargo, el proceso de validación es desigual, irregular y lento en la UE, hasta el punto de que tan solo cuatro EM tienen el sistema bien desarrollado.

Efectivamente, el Proceso de Evaluación, Reconocimiento y Acreditación de las competencias profesionales está siendo muy largo, poco atractivo para los interesados y excesivamente costoso para las administraciones, al menos el que se está desarrollando en algunas comunidades autónomas de España; por tanto, se debería establecer un Proceso ERA, de referencia para la UE, concebido como «un proceso integrado en un sistema de aprendizaje permanente» y tomando como referencia el Catálogo Europeo de Cualificaciones, susceptible de realizarse con poca carga burocrática, a precios razonables para los interesados y con el aprovechamiento de todos los recursos disponibles en el sistema educativo y el del empleo.

En la elaboración de «la metodología del proceso ERA de referencia para la UE», además de la participación de los EM y de los agentes sociales, se debería procurar la de los empleadores, para generar la confianza necesaria para su aplicación futura.

Un *Sistema de Cualificaciones Europeo*, con los tres elementos de referencia indicados, ofrecería, entre otras, las siguientes ventajas:

- Orientaría la definición de cualificaciones en cada EM y, en consecuencia, sus ofertas formativas en el marco de su sistema de formación y cualificación.
- Serviría de referencia a los EM para desarrollar los procesos de evaluación, reconocimiento y acreditación de las competencias que poseen las personas, cualquiera que fuese el proceso de adquisición.
- Favorecería el desarrollo de sistemas de información y orientación profesional, así como de intermediación laboral, homologables en el contexto del mercado interior europeo.
- Favorecería el entendimiento y *la confianza mutua entre los EM*, ya que en el proceso de elaboración del SCER, con la participación de responsables de los EM, de los agentes sociales y, sobre todo, de los empleadores, se establecería una metodología común de trabajo, un vocabulario inteligible por todos, al tiempo que se generaría ese proceso de *confianza* que facilitaría el proceso de reconocimiento. La participación, que agrega complejidad y dificultad en la coordinación, es también un importante factor para la confianza en el sistema y para su calidad.
- Conseguiría una mayor efectividad, muy importante, en el gasto público, ya que en el proceso de elaboración del SECPR se pondría en evidencia el número de órganos varios que existen en los diferentes EM (observatorios, agencias, consejos, etc.) que se solapan en sus funciones y que son, en su gran mayoría, prescindibles.

El SCER contribuiría así a homologar los procesos de cualificación y de validación de competencias entre los EM, sobre la confianza de una misma referencia, así como la movilidad geográfica en el Mercado Interior Europeo, al verse reconocidas las competencias profesionales que posee la persona, si bien sería necesario seguir trabajando en otros ámbitos para superar las importantes barreras que aún existen para la movilidad de naturaleza jurídica, administrativa, seguridad social, vivienda y pensiones, entre otras.

#### SEGUIMIENTO DE LOS PROCESOS Y LA UTILIZACIÓN EFICIENTE DE LOS FONDOS EUROPEOS

La elaboración de un SCER, considerando las necesidades urgentes de cualificación y de movilidad en el mercado interior europeo, debería constituir una prioridad para la UE, que tendría que aprovechar sus instrumentos normativos y financieros para estimular a los Estados a realizar las reformas o ajustes necesarios en sus propios sistemas, para la aplicación progresiva de las medidas contempladas en la ET 2020 y, en particular, para la utilización del referente europeo de cualificaciones con todas las implicaciones indicadas anteriormente.

Así mismo, la participación de los EM en los Fondos Europeos debería estar condicionada a la evaluación y control de los referidos procesos, a la publicidad de los resultados obtenidos y los progresos realizados en los mismos.

En definitiva, la UE ha realizado un importante trabajo de diagnóstico y de elaboración de propuestas a los EM para mejorar los sistemas de formación, cualificación y de empleo, al tiempo que ha proporcionado un caudal generoso

de recursos, con resultados más bien escasos. Por lo tanto, en la situación de paro y de desajuste de las cualificaciones con lo que demanda el sistema productivo, la UE debería adoptar un papel más activo en la gobernanza y condicionar el uso de los recursos europeos a la aplicación efectiva de las medidas, que requiere el mercado interior europeo para crecer y crear empleo, en los diferentes estados miembros. ■