

# Calificaciones & Empleo

Dimensiones francesas y europeas de la formación y el empleo - convenio Piette/Céreq

## LOS FACTORES DE DESARROLLO DE LA FORMACIÓN CONTINUA EN LA EUROPA DE LOS QUINCE

François Aventure, Christian Campo, Martine Möbus

*El proceso permanente de desarrollo y renovación de los conocimientos se identifica como un desafío europeo importante con la expresión «formación a lo largo de la vida». A este respecto, dos tipos de prácticas de formación continua, que corresponden o bien a la iniciativa del empleador o bien a la iniciativa individual, pueden servir de clave de lectura para comparar la diversidad de las situaciones en los países de la Europa de los quince. El análisis de estas prácticas y de los factores que favorecen su desarrollo, lleva a situar el lugar original ocupado por Francia, marcada por el dominio de la formación profesional continua por iniciativa del empleador. Puede contribuir así a enriquecer el debate sobre las evoluciones deseables del sistema francés.*

La observación de las prácticas de formación continua en la Europa de los quince pone de relieve una gran diversidad de situaciones, que resulta del grado de organización de la formación continua en cada país, de las relaciones que esta mantiene con el sistema educativo y el mercado de trabajo, y de la participación de muchos actores.

Se privilegia aquí una clave de lectura basada sobre el papel de los individuos y empleadores en tanto iniciadores principales y beneficiarios últimos de la formación continua para aproximarnos a las situaciones nacionales, aunque el lugar ocupado por los otros actores, a menudo importante, se menciona más adelante.

De manera muy sintética, se proporciona una «cartografía» de los países. Cada uno de ellos se ubica según dos dimensiones: las prácticas realizadas a iniciativa de los empleadores y aquellas correspondientes a la iniciativa de los individuos. Los resultados obtenidos deben considerarse una clasificación ordinal indicativa de los estados miembro de la Unión y no una jerarquía de naturaleza cardinal.

La «cartografía» del cuadro 1 muestra tres grupos de países distintos según la intensidad de las formaciones por iniciativa del empleador. Una encuesta europea (ver recuadro metodológico) da un resumen de las disparidades en Europa: el porcentaje de oportunidades de acceso a la formación varía de 13% (Grecia, Portugal) a 39% (Gran Bretaña), mientras que el esfuerzo de formación (cantidad de horas por asalariado) va de 6 horas (Italia) a 20 horas (Francia). De la misma manera, el cuadro 1 ilustra el uso desigual de la iniciativa individual en Europa según el

papel de la tradición cultural de formación a lo largo de la vida, la calidad y la apertura de la oferta de formación para los adultos y la importancia de los estímulos públicos o surgidos de la negociación colectiva.

Las dos formas de iniciativa estudiadas se refuerzan mutuamente. Cuanto más recurren los empleadores a la formación continua, más oportunidades tiene el país de poder apoyarse en prácticas difundidas de formación por iniciativa individual. Esta relación de complementariedad

Cuadro 1.

### Formación continua en la Comunidad Europea

	Iniciativa del empleador		
	Leve	Promedio	Fuerte
Iniciativa individual	Limitada	Italia España Grecia Portugal	Irlanda
	Moderada	Alemania Austria Bélgica Luxemburgo	Francia
	Amplia	Países Bajos	Gran Bretaña
	Fuerte		Dinamarca Finlandia Suecia

Fuente: *Formation professionnelle initiale et continue en Europe*, marzo 1999.

no es completa, sin embargo. Esto es cierto especialmente para Francia. A la importante inversión de las empresas en la formación continua, corresponde una iniciativa individual más bien moderada. La oferta de formación profesional continua (FPC) dirigida directamente a los individuos es limitada, tanto más en la medida en que los beneficios esperados son relativamente modestos respecto de los costos que la persona asume. La promoción basada en la formación continua y su certificación está poco desarrollada. Además, la tradición de la educación permanente y del desarrollo personal está menos difundida en Francia que en otros países europeos.

La posición original de Francia en la tipología de los países europeos ilustra bien la importancia de factores nacionales de desarrollo de las prácticas de formación continua.

## LOS FACTORES DE DESARROLLO DE LA FORMACIÓN CONTINUA POR INICIATIVA DEL EMPLEADOR

El dinamismo de las prácticas de formación por iniciativa del empleador responde a varios factores, entre los cuales tres parecen esenciales.

### ■ El efecto de la actividad económica y del tamaño de las empresas

La actividad económica de la empresa influye en la intensidad y contenido de las prácticas de formación continua. En el conjunto de los países, los sectores con mayor formación tienen una actividad de fuerte intensidad de capital, técnicas de punta y/o una mano de obra muy calificada. Se trata de los sectores de correos y telecomunicaciones, bancos y seguros y energía. Inversamente el sector textil/vestimenta, el de la construcción, el de trabajo de metales y productos metálicos están entre los que prestan menos formación.

El tamaño de la empresa desempeña también un papel en la medida en que determina los recursos que se le asignan a la formación continua, así como las posibilidades ofrecidas para rentabilizar los esfuerzos de formación (el «mercado interno» de la empresa). En cambio, no tiene el mismo efecto en todos los países. Es cierto que en todas partes salvo en Dinamarca, cuanto más importante es el tamaño de la empresa, más desarrollada está la utilización de la formación continua. Sin embargo, la clara separación entre pequeñas y grandes empresas en Francia, Italia, España, Grecia y Portugal no se encuentra en los países del norte de Europa.

### ■ La influencia de la formación profesional inicial

Las prácticas de formación continua por iniciativa del empleador debe recolocarse en el contexto de las modalidades nacionales de organización de la formación profesional inicial. Estos dos registros contribuyen a producir conjuntamente las calificaciones y competencias de los activos. Su interdependencia se traduce entonces en formas parciales de sustituibilidad entre lo inicial y lo continuo. Una primera situación corresponde a una fuerte inversión de las empresas en la formación continua como complemento de la formación profesional inicial. Es el caso de Francia, en donde la formación profesional inicial está desarrollada pero privilegia las formas escolares respecto del aprendizaje. Es también el caso de Suecia, en donde el

**El papel del empleador en la formación profesional inicial y la formación continua**

		En la formación continua		
		Débil	Medio	Fuerte
En la formación profesional inicial	Papel del empleador →			
	Peso débil	España	Bélgica	Finlandia Suecia
	Poco formalizado	Italia Grecia Portugal		Gran Bretaña
	Minoritario e institucionalizado		Irlanda Luxemburgo Países Bajos	Francia
	Dominante e institucionalizado		Alemania Austria	Dinamarca

Fuente: *Formation professionnelle initiale et continue en Europe*, marzo 1999.

aprendizaje está ausente o los empleadores necesitan iniciar al individuo en los saberes específicos de una empresa o rama. Gran Bretaña es un caso un poco aparte, en la medida en que la introducción reciente de las NVQ (*National Vocational Qualification*) tiende a estructurar la formación profesional inicial y el aprendizaje, tradicionalmente la primera poco extendida, o el segundo poco formalizado.

La segunda situación es la de Alemania. Las empresas, fuertemente implicadas en la formación inicial (por medio del aprendizaje), invierten de manera más modesta en la FPC. El esquema es similar en Austria y en menor medida en los Países Bajos.

En Italia, España, Portugal y Grecia es más bien una complementariedad progresiva la que se dibuja entre los esfuerzos de estructuración de la formación profesional inicial y la emergencia de reglas de organización de la formación continua. Dinamarca tiene una posición original, ya que tanto el aprendizaje como la formación continua por iniciativa del empleador se desarrollaron, haciendo prevalecer una lógica de fuerte complementariedad entre formación inicial y continua.

### ■ El impacto de la organización del sistema de formación profesional continua

Varias formas de regulación que implican los poderes públicos y/o los interlocutores sociales en los diversos países, contribuyen al desarrollo de las prácticas de formación continua por iniciativa del empleador.

*La obligación legal de financiamiento por parte de los empleadores*, generalizada al conjunto de las empresas en Francia, no existe en ningún otro país bajo esta forma y desde hace tanto tiempo. En varios países el modo de regulación de la formación continua en la empresa resulta de la libre elección del empleador. Es el caso sobre todo en Gran Bretaña, Alemania, Austria, Luxemburgo, Finlandia, Suecia y Portugal. Entre estos dos modos de regulación opuestos, los otros países instauraron restricciones limitadas de financiamiento sobre los empleadores, nacidas de las convenciones colectivas (Italia, Países Bajos, Dinamarca, Bélgica, Irlanda) o de acuerdos tripartitos (España).

*Los estímulos financieros públicos* directos hacia las empresas sólo involucran a la mitad de los países, bajo la forma de subvenciones o créditos de impuestos. Apuntan sobre todo a prevenir los riesgos de desempleo y a ayudar

a las PyME. En Francia, los compromisos de desarrollo de formación complementan financieramente los planes de formación de las PyME y sirven al personal menos calificado. Estas prácticas también pueden encontrarse en Alemania y en los Países Bajos, así como en Gran Bretaña e Irlanda. En Suecia y sobre todo en Dinamarca, las ayudas permiten contratar y formar un demandante de empleo para reemplazar a un asalariado que esté formándose.

*Las políticas públicas destinadas a estructurar la oferta de formación continua* asumen rara vez la forma de subvenciones, excepto en algunos países nórdicos (Dinamarca, Finlandia) y en Gran Bretaña. En varios países, en cambio, los poderes públicos implementan progresivamente estímulos para la mejora de la calidad de la formación: promoción de estándares de calidad de la oferta específicos o que se inscriben en el marco de las normas ISO 9000 (Irlanda, Francia y Alemania). Finalmente, algunos países emprenden una regulación de la oferta mediante las certificaciones profesionales: NVQ en Gran Bretaña, repertorio de certificados profesionales en España y Portugal; referenciales de competencias (ley de 1994 sobre las calificaciones profesionales en Finlandia); sistema de calificación regulado de manera tripartita en Dinamarca.

*La implementación de instituciones específicas de mediación con las empresas* (subvención a la definición de necesidades, identificación de la oferta, financiamiento de los planes de formación) existe sólo en algunos países. En Gran Bretaña, los *Training and Enterprise Councils* constituyen un instrumento de regulación territorial. En Francia, los organismos paritarios recolectores registrados (de rama o regionales) les permiten a los interlocutores sociales manejar los recursos recolectados mediante los pagos obligatorios previstos por ley. En España, Portugal y Grecia, algunas instituciones particulares sirven de soporte a una intervención conjunta de los poderes públicos y los interlocutores sociales. En los otros países en los que las prácticas de formación están más desarrolladas, esta función es cumplida por los servicios del Estado, las colectividades locales, las cámaras consulares o las organizaciones profesionales.

### LOS FACTORES DE DESARROLLO DE LA INICIATIVA INDIVIDUAL

En todos los países, la responsabilidad del individuo está comprometida en las formaciones durante la vida activa, pero en grados diversos. Los objetivos buscados son múltiples aunque la formación continua apunte cada vez más a menudo a prevenir los riesgos de desempleo. Las iniciativas individuales también se inscriben en una preocupación de educación permanente.

#### ■ *Tradición de educación permanente y diversificación de la oferta de formación*

Los países escandinavos se caracterizan por una fuerte tradición en educación permanente y una oferta de formación continua muy diversificada, sin equivalente en Europa. La igualdad de oportunidades de acceso a la educación, así como el desarrollo moral y cívico, son valores esenciales en estas sociedades. La mayoría de las formaciones destinadas a los jóvenes también son accesibles a los adultos en condiciones que favorecen estudiar en el tiempo libre.

En Alemania, Austria y Luxemburgo, la educación de sí mismo (*Bildung*) también es importante y a menudo separada de objetivos profesionales. Es cierto que el crecimiento del desempleo (sobre todo en Alemania) impulsa a los individuos a orientar sus iniciativas hacia formaciones que mejoren su empleabilidad. De la misma manera, en estos países, la oferta de formación es relativamente abierta y diversificada.

En los Países Bajos y Gran Bretaña la preocupación por la educación permanente también es importante. En Holanda los objetivos buscados son tanto profesionales como «culturales». Hay una verdadera preocupación de los poderes públicos por abrir todos los planos del sistema educativo a los jóvenes y los adultos. En Gran Bretaña las formaciones por iniciativa individual se llevan a cabo principalmente en un registro profesional.

En Francia el desarrollo de la oferta pública o privada de educación para adultos, basada sobre los «valores republicanos», aparece menos difundida que en los países del norte. Chocó con el progreso rápido de la formación inicial. Por otra parte, la poca apertura de las instituciones de formación inicial a los adultos y a sus exigencias específicas contribuyó a frenar la iniciativa individual.

#### ■ *El derecho a la licencia por formación*

En los dos tercios de los países europeos existen disposiciones que les permiten a los asalariados beneficiarse con una licencia para formarse. Para garantizarle a los asalariados el acceso a una formación por propia iniciativa existen se toman dos caminos: la vía legal y la vía de convención.

*La vía legal:* en los países nórdicos, se trata del derecho a la licencia no remunerada en Suecia, de una licencia más una beca estatal en Finlandia o de una posibilidad negociada de ausencia por formación en Dinamarca (de una duración promedio de 4 meses, bastante utilizada). En Francia y Bélgica, la subvención para la iniciativa individual se basa en la licencia por formación remunerada, instaurada por vía legislativa. Pero el impacto de este derecho sobre la iniciativa individual es limitado. En Francia, menos del 0,5% de los asalariados de las empresas de por lo menos 10 asalariados, lo utilizan. En Alemania los derechos individuales de acceso dependen de la legislación específica de cada Land. En 10 de los 16 Bundesländer, una ley les otorga a todos los asalariados un derecho de licencia por formación remunerado por el empleador (cinco días por año en promedio). Portugal recientemente instauró por vía legal un régimen de autorización de ausencia no remunerada para formación.

*La vía de convención:* en los Países Bajos, el 40% de las convenciones colectivas autorizan las licencias-formación para duraciones que varían de uno a diez días. En Italia, se instauró en la metalurgia en 1973 una licencia de 150 horas de formación cada tres años. Aunque progresivamente extendida a la mayoría de las ramas de actividad, se la utiliza poco. En España, el «permiso individual de formación» creado en el nivel interprofesional en 1992 otorga 150 horas remuneradas por año para preparar un título oficial.

#### ■ *Las subvenciones públicas*

La subvención pública puede orientarse al financiamiento de la oferta de formación continua orientada hacia las demandas individuales o a ventajas financieras

directamente para los proyectos individuales. Las subvenciones a la oferta de formación existen en todas partes pero en niveles diversos y en los países escandinavos alcanzan el nivel más elevado. En cambio, las subvenciones directas a los proyectos individuales están menos difundidas. La ayuda puede asumir la forma de un financiamiento de licencias individuales de formación (Francia, Bélgica) o de asignaciones individuales (Finlandia, Dinamarca). También puede manifestarse en una deducción del costo de formación del ingreso imponible (Gran Bretaña, Alemania, Austria, Luxemburgo) o en una ayuda reservada a públicos particulares (asalariados sin calificación en Dinamarca, preparación del certificado de supervisor en Alemania, cheque formación en Austria y más recientemente en Francia, sistema de préstamos bonificados para el desarrollo de carrera, en contrapartida de la obtención de NVQ en Gran Bretaña).

### ■ La certificación de la formación continua

La formación continua por iniciativa individual se distingue a menudo por su objetivo de obtención de un título con el fin de mejorar las perspectivas de movilidad (promocional y/o externa) del asalariado. Este objetivo es tanto más frecuente en los sistemas en los que el título se beneficia con un fuerte reconocimiento y en los países que alientan la preparación de diplomas de la parte de adultos. Es el caso de los países nórdicos y más particularmente de Dinamarca, en donde los diplomas profesionales son objeto de amplio reconocimiento por parte de los empleadores. También es el caso, pero en menor medida, de los Países Bajos. En los países de tradición germánica (Alemania, Austria y parcialmente Luxemburgo), la existencia de itinerarios de promoción de acceso a los empleos intermedios (técnicos, supervisores), basados en títulos exclusivamente accesibles mediante la formación continua, incita a los asalariados a emprender este tipo de cursos que otorgan diplomas. También existen en Francia títulos preparados específicamente en formación continua (CNAM, AFPA, cámaras profesionales y más recientemente certificados de calificación profesional), así como nuevas formas de preparación de diplomas de educación oficial para adultos (por ejemplo, la validación de la experiencia profesional). Pero estas posibilidades siguen siendo insuficientemente explotadas considerando una menor flexibilidad de la oferta respecto de la que prevalece en los países nórdicos. En Gran Bretaña, el nuevo sistema de calificaciones profesionales (NVQ), que concierne indistintamente a la formación inicial y la formación continua, apuntaba promover los certificados de competencias. Su reconocimiento, sin embargo, no es objeto de negociaciones centralizadas y depende de acuerdos en cada empresa.

## CONCLUSIÓN

Las diversas iniciativas de la Unión Europea (especialmente el Libro blanco: *Enseñar y aprender - Hacia la sociedad cognitiva*, Año europeo de la «formación a lo largo de la vida»), contribuyeron a reavivar el debate sobre la importancia de la formación continua

### Metodología

Los resultados surgieron de una comparación de los sistemas de formación profesional inicial y continua de 17 países europeos, efectuada por el Cereq y su red en asociación con el grupo Elf Aquitaine. Se basan en dos tipos de información: un análisis de los sistemas y prácticas de formación continua en cada país, y datos estadísticos. La medición de las formaciones por iniciativa del empleador se basa en los resultados de la primera encuesta europea sobre la formación profesional continua (*Continuing Vocational Training Survey CVTS1*). Para Austria, Finlandia y Suecia, las fuentes son nacionales e informan sólo imperfectamente sobre las variables elegidas por CVTS para los otros países. El indicador utilizado para evaluar la iniciativa del empleador es el esfuerzo de formación de las empresas. Mide la cantidad de horas de formación por asalariado, y toma en cuenta la duración de la formación y las posibilidades de acceso a la formación.

En cambio, la medición de las formaciones por iniciativa individual, no es objeto de ninguna encuesta internacional armonizada y se basa en un uso prudente de las fuentes nacionales. Estos datos presentan cierta fragilidad en una perspectiva de comparación internacional. El lector encontrará en Avenir y Möbus 1999, una monografía de cada país y una síntesis transversal.

en la escala europea. Se constataron grandes desigualdades de desarrollo de la FPC en los países europeos, tanto en lo referente a la formación continua por iniciativa del empleador como a aquella por iniciativa individual. Esta constatación de desigualdad interpela el papel de los poderes públicos y su contribución general al desarrollo de los accesos a la formación continua. Las recomendaciones de la Unión Europea se refieren en particular al desarrollo multiforme del derecho de acceso individual. Una vez más, las constataciones realizadas en los diversos países muestran que es poco eficaz distinguir el acceso de los individuos asalariados por iniciativa de su empleador del acceso de los individuos por propia iniciativa. Los países más avanzados en el desarrollo de la formación continua son los que más combinan estas dos dimensiones. En Francia, el impacto de un conjunto de reglas legislativas antiguas (ley de 1971) y de una tradición de diálogo social sobre la formación continua, permitió que la iniciativa de las empresas se desarrollara en proporciones comparables con lo que se observa en sus interlocutores más avanzados en este ámbito. En cambio, la posición francesa respecto de las formaciones de iniciativa individual resulta relativamente frágil. Probablemente hay que actuar sobre el desarrollo de un derecho de acceso individual en el caso de Francia; por otra parte, es lo que impulsa el diagnóstico compartido recientemente publicado por la Secretaría de la Formación Profesional de Francia. Y para otros países, hay que innovar en el ámbito del estímulo a la formación de los asalariados por iniciativa del empleador.

### Referencias bibliográficas

- Avenir F., Möbus M. (eds.) (1999), *Formation professionnelle initiale et continue en Europe*, edición aumentada, Magnard-Vuibert-Multimédia.
- Avenir F., Möbus M., Pelé J., Philippe C., Dallaporta M. (1998), *La formation professionnelle continue dans les entreprises françaises en 1993. Résultats d'une enquête européenne*, Céreq, document N° 133, febrero.
- Eurostat (1997), *Enquête «Formation professionnelle continue» dans les entreprises - 1994 (CVTS)*.

## Dimensiones francesas y europeas de la formación y el empleo

### Calificaciones & Empleo

Documento de trabajo resultado del Convenio entre el Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq) de Francia y el Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo (Piette) del Conicet, Argentina. Traducción: Irène Brousse. Supervisión técnica: Julio C. Neffa. Corrección: Graciela Torrecillas, Coordinación y realización: Dominique Bally. Título original: *Factors in the Spread of Continuing Training in the European Community*, publicado en *Training & Employment*, Newsletter n° 35 del Céreq, primavera 1999. Céreq: 10, place de la Joliette - BP 21321 - 13567 Marseille Cedex 02, Francia. Tel. 04 91 13 28 28; Fax 04 91 13 28 80; e-mail: bally@cereq.fr; <http://www.cereq.fr>. Ceil-Piette (Conicet): Saavedra 15 P.B. - CP 1083 - Buenos Aires, Argentina. Tel. (5411) 4953 7651; Fax (5411) 4953 9853; e-mail: postmast@piette.edu.ar; <http://www.ceil-piette.setcp.gov.ar>