

## I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

## DICTÁMENES

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

511º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 6, 7 Y 8 DE OCTUBRE DE 2015

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La enseñanza y la formación continuas en las zonas rurales»**

**(Dictamen de iniciativa)**

(2016/C 032/01)

**Ponente general: Brendan BURNS**

**Coponente: Pavel TRANTINA**

El 10 de julio de 2014, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre

*La enseñanza y la formación continuas en las zonas rurales*

(Dictamen de iniciativa).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de julio de 2015.

Habida cuenta de la renovación del Comité, la Asamblea ha decidido efectuar la votación del presente Dictamen en el Pleno de octubre y, conforme al artículo 20 del Reglamento interno, ha nombrado como ponente general al Sr. BURNS y como coponente al Sr. TRANTINA.

En su 511º pleno de los días 6 a 8 de octubre de 2015 (sesión del 8 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 139 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Recomendaciones

1.1. Reconociendo que la Unión Europea no tiene competencias directas en los ámbitos de la enseñanza o la formación continuas y que los sistemas educativos divergen entre los Estados miembros, el CESE desea poner de relieve un problema común de la UE relativo a la manera de dispensar la enseñanza y formación continuas (o profesionales) en las áreas rurales y remotas de toda Europa, que ha de abordarse a escala nacional, regional y de la UE.

1.2. Hace falta una nueva agenda paneuropea para animar a las instituciones europeas y a los gobiernos nacionales — junto con las empresas, los sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil— a estrechar su cooperación para que puedan acceder a la enseñanza y la formación continuas los empleados que cursen formaciones y sus empleadores. Estas han de dispensarse cerca del lugar de trabajo y en entornos compatibles con él. Las administraciones competentes deben propiciar y estimular esta cooperación, así como velar por asegurar un apoyo financiero adecuado.

1.3. La sociedad y las autoridades públicas deben reconocer que las microempresas y las pequeñas empresas no son meras versiones reducidas de las grandes empresas. Se ha comprobado que esta hipótesis es falsa y una de las principales razones de la «inadecuación de las cualificaciones» que se observa entre la enseñanza y el empleo.

1.4. Es imperativo desarrollar nuevas formas de enseñanza y formación continuas para las microempresas y las pequeñas empresas basadas en datos empíricos relativos a las tareas que se desempeñan actualmente en esas empresas.

1.5. La formación dirigida a las empresas rurales debe dispensarse en la esfera local recurriendo a las TIC y a otros mecanismos de transmisión a través de la banda ancha. Para lograrlo, el acceso universal en las zonas rurales y remotas a la banda ancha de alta velocidad por telefonía móvil y fija debería considerarse como una «infraestructura esencial». Por consiguiente, no debería permitirse que las normas de competencia de la UE impidan a los gobiernos nacionales o regionales el desarrollo de una banda ancha rápida en las zonas rurales.

1.6. Los gobiernos nacionales y locales han de reconocer que la inversión en el desarrollo de microempresas familiares y pequeñas empresas en las zonas rurales y remotas es una buena inversión a largo plazo que contribuirá a frenar la migración, reducir las presiones sobre los servicios en los pueblos y ciudades, restablecer la sostenibilidad económica de las comunidades locales y preservar el medio rural.

1.7. El apoyo financiero a largo plazo de grupos locales por parte de los gobiernos nacionales y regionales ayudará a coordinar el proceso de identificación y de respuesta a las necesidades locales. Este apoyo también ayudará a lograr que las comunidades aborden directamente los problemas del éxodo rural, al tiempo que el apoyo financiero a cargo de los Fondos Estructurales y, en particular, del Fondo Social Europeo, permitirá dispensar la formación profesional continua correspondiente a las necesidades de los interesados.

## 2. Contexto

2.1. Con el presente Dictamen se pretende poner de relieve la necesidad de desarrollar un sistema mejor de enseñanza y formación continuas y de desarrollo profesional permanente en las zonas rurales, y especial, en las montañosas e insulares.

2.2. Según la definición del Cedefop<sup>(1)</sup>, se entiende por enseñanza y formación continuas «la enseñanza o formación dispensadas tras la enseñanza y formación iniciales —o después de acceder a la vida laboral— destinadas a ayudar a las personas a mejorar o actualizar sus conocimientos o competencias; a adquirir nuevas cualificaciones con vistas a un cambio de carrera o una reconversión profesional; a proseguir su desarrollo personal o profesional. *La enseñanza y la formación continuas forman parte del aprendizaje permanente y pueden abarcar cualquier tipo de enseñanza (general, especializada o profesional, formal o no formal, etc.). Es fundamental para la empleabilidad de los ciudadanos».*

2.3. Los problemas relacionados con la enseñanza y formación continuas en zonas rurales y remotas se han señalado ya en varios dictámenes del CESE<sup>(2)</sup> sobre agricultura y en actos públicos. En el presente Dictamen se intenta proporcionar una sinopsis y dar respuesta a algunos de los principales interrogantes.

2.4. Las zonas rurales, de montaña e insulares presentan divergencias considerables en la UE. Junto a regiones rurales sumamente prósperas con bajo nivel de desempleo y un crecimiento sólido, coexisten otras zonas en las que aumentan los problemas económicos, la emigración y el envejecimiento. Además, no siempre cuentan con posibilidades de acceso a la enseñanza y la formación continuas a una distancia razonable.

<sup>(1)</sup> «Terminology of European Education and Training Policy — A Selection of 130 Key Terms», Cedefop, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2014, <http://www.cedefop.europa.eu/node/11256>

<sup>(2)</sup> «Agricultura y artesanía» (DO C 143 de 22.5.2012, p. 35); «Hacia un desarrollo territorial más equilibrado en la UE» (DO C 214 de 8.7.2014, p. 1), «El futuro de los jóvenes agricultores en Europa» (DO C 376 de 22.12.2011, p. 19), «El papel de la mujer en la agricultura y en las zonas rurales» (DO C 299 de 4.10.2012, p. 29); «Agricultura en zonas con desventajas naturales específicas» (DO C 318 de 23.12.2006, p. 93); «La agricultura periurbana» (DO C 74 de 23.3.2005, p. 62).

2.5. Al mejorar el nivel de vida en los municipios y ciudades, muchos jóvenes procedentes de zonas rurales, de montaña e insulares han emigrado, lo que genera una espiral económica y social descendente que se acentúa a medida que aumenta el número de las personas que emigran. La pérdida de población reduce la cantidad del dinero que circula en la comunidad, lo que afecta, a su vez, a la viabilidad de las empresas, los comercios y las redes de transporte locales. Esta situación se ve agravada cuando se pierden servicios médicos, bancos, escuelas u otras infraestructuras.

2.6. Las zonas rurales, de montaña e insulares europeas aportan gran parte de nuestros alimentos y materias primas. Proporcionan, además, lugares en los que relajarse, recrearse y practicar deportes u otras actividades. Pero a falta de empleados locales competentes y cualificados para gestionar las granjas, los bosques, las canteras, los hoteles o las empresas artesanas, muchas de estas instalaciones podrían llegar a escasear.

2.7. La capacidad de las empresas para operar en estas localizaciones difíciles es una cuestión fundamental y los empresarios necesitan personal competente y cualificado. Para alcanzar este objetivo es necesario estrechar la cooperación entre los empresarios y los colegios, las escuelas técnicas superiores y las universidades locales.

2.8. Las regiones constituyen el nivel en el que mejor se implanta y desarrolla la cooperación entre los centros de formación y las empresas. Los responsables de todos los niveles deben prestar una consideración adecuada y específica a la implantación y el desarrollo de la enseñanza y la formación continuas en las zonas rurales, periféricas o de baja densidad demográfica (lo que debería incluir una inversión suficiente, pero también apoyo, dinamización y asistencia a las iniciativas locales que fomentan la cooperación entre los centros de formación y las empresas).

2.9. Como ha puesto de relieve el CESE en múltiples ocasiones, hay que implantar sistemas personalizados de asesoría y orientación profesionales<sup>(3)</sup>.

2.10. El acceso a la enseñanza y la formación continuas es fundamental para desarrollar una actividad profesional por cuenta propia y una mano de obra competente. Lamentablemente, la mayoría de los centros de formación profesional se hallan en zonas densamente pobladas, lo que supone una desventaja para los alumnos procedentes de zonas rurales, de montaña e insulares, dado que tienen que recorrer largas distancias para llegar a dichos centros. En la mayoría de los casos, la asistencia a cursos de corta duración o en régimen de alternancia generará gastos adicionales y dificultades considerables.

2.11. En varios Estados miembros de la UE se ha reconocido la dificultad de dispensar formación en las zonas rurales, de montaña e insulares. Por desgracia, la mayoría de los proyectos emprendidos para solventar este problema suelen basarse en «soluciones urbanas» que no son pertinentes para estas zonas.

2.12. En Europa, los sistemas educativos divergen tanto de un Estado miembro a otro (unos centralizados y otros de carácter federal con competencias regionalizadas) que difícilmente se puede plantear una «solución europea». Sin embargo, aunque las soluciones pueden variar, sigue mereciendo la pena detectar las dificultades comunes y buscar algunas soluciones conjuntas que permitan el aprendizaje mutuo de las mejores prácticas. El CESE subraya que el sistema de formación dual es una práctica especialmente positiva, que se caracteriza por la responsabilidad compartida de la escuela y el centro de formación y la participación de los interlocutores sociales.

2.13. La enseñanza y la formación continuas pueden dispensar formación especializada en determinados ámbitos que están directamente relacionados con actividades económicas rurales y sus características naturales, incluida la pesca, la silvicultura, el medio ambiente, la agricultura, etc. Esta formación especializada debe cumplir los requisitos de calidad necesarios para que los programas especializados sean un medio para atraer alumnos, brindar a quienes han seguido dicha formación las cualificaciones pertinentes y contribuir a la reactivación local desde el punto de vista socioeconómico.

### 3. El punto de vista de las pequeñas empresas

3.1. Los centros educativos que dispensan la formación no siempre comprenden el empleo en las microempresas y pequeñas empresas. La mayoría de los cursos de formación profesional han sido desarrollados para satisfacer las necesidades de las grandes y medianas empresas, cuyo lugar de trabajo está organizado en función de distintos departamentos y cuyos empleados son contratados para aprender un «trabajo» específico. El sistema de trabajo de producción industrial en serie se basa en que cada persona realice tareas bien definidas y aplique procedimientos que puedan evaluarse fácilmente y en el que cada cualificación se relaciona con un empleo específico.

---

<sup>(3)</sup> «Promover el empleo juvenil» (DO C 161 de 6.6.2013, p. 67).

3.2. Por el contrario, la mayoría de las microempresas y pequeñas empresas necesitan trabajadores flexibles y multicalificados. En lugar de ser contratados para realizar un trabajo específico, los empleados trabajan en equipos pequeños, que realizan colectivamente todas las tareas necesarias para el funcionamiento de la empresa. Por lo tanto, en estas empresas los trabajadores han de desempeñar tareas que en empresas de mayores dimensiones asumirían empleados con distintos cargos.

3.3. Este modo de operar no siempre es comprendido por unas instituciones educativas «urbanocéntricas». El reconocimiento de este problema ayudaría a los educadores a comprender cómo operan las microempresas y las pequeñas empresas, así como las razones por las cuales la formación y las cualificaciones actuales «centradas en el trabajo» no se ajustan a la forma en que funcionan las microempresas y las pequeñas empresas. Ello también permitiría que las pequeñas empresas desarrollasen y apoyasen la enseñanza y la formación interna basada en el trabajo.

3.4. Muchas microempresas y pequeñas empresas también operan para satisfacer las demandas de clientes diferentes, lo que a menudo requiere soluciones innovadoras. Por ejemplo, un pequeño taller mecánico necesitará cualificaciones prácticas para «reparar y reutilizar». Ello difiere de lo que hacen la mayoría de las grandes empresas, que no reparan, sino que eliminan y devuelven la pieza deteriorada al fabricante. Este sencillo ejemplo ilustra la razón por la cual en las empresas pequeñas los empleados necesitan cualificaciones adicionales que no se requieren en empresas más grandes. Por este motivo se produce una «inadecuación de las cualificaciones» y son tantas las microempresas y pequeñas empresas que rechazan la formación y las cualificaciones profesionales disponibles que han sido desarrolladas para sus sectores.

3.5. Precisamente, en microempresas, pequeñas y medianas empresas dedicadas a la ingeniería, la arquitectura, la agricultura, la construcción y la silvicultura, así como en muchas otras empresas, se han detectado dificultades similares en cuanto a los procedimientos y cualificaciones.

3.6. Las empresas familiares también acusan problemas específicos. Además, los hijos suelen actuar como catalizadores de los cambios, siendo a la vez aprendices y administradores potenciales. En las empresas familiares, la formación de los miembros más jóvenes comienza en una fase mucho más temprana que en el caso de un empleado de una empresa grande.

#### **4. El punto de vista de las pequeñas empresas rurales**

4.1. Formar a los empleados recién llegados o en plantilla resulta problemático cuando tienen que acudir a centros de formación técnica que están lejos de su lugar de trabajo. Si se tarda demasiado tiempo en el desplazamiento las microempresas y pequeñas empresas considerarán que esta formación es una pérdida de tiempo.

4.2. Las microempresas y pequeñas empresas reconocen que el aprendizaje permanente y la validación de las competencias y cualificaciones adquiridas mediante el aprendizaje no formal e informal<sup>(4)</sup> ayudan a los trabajadores y a las empresas a desarrollar e introducir más tecnología. Gran parte de los materiales didácticos para el aprendizaje permanente están disponibles en línea mediante el acceso a vídeos de formación industrial, manuales, demostraciones en línea, cursos en línea y otros programas de aprendizaje a distancia en línea. Lamentablemente, a menudo en las zonas rurales, de montaña e insulares es difícil acceder a estos programas de formación por la gran lentitud de la banda ancha (entre 0,4 mbps y 1,5 mbps)<sup>(5)</sup>.

4.3. La distancia hasta los centros de formación puede tener menos trascendencia si la calidad de los cursos es elevada, si se organiza un sistema de transporte o se reembolsan los gastos de desplazamiento, aunque ello no solventa los principales problemas que afronta la mayoría de las personas en formación en zonas rurales, de montaña e insulares.

---

<sup>(4)</sup> «Validación de las cualificaciones — Aprendizaje no formal o informal», SOC/521, adoptado el 16 de septiembre de 2015 (DO C 13 de 15.1.2016, p. 49).

<sup>(5)</sup> «Apertura de la educación» (DO C 214 de 8.7.2014, p. 31).

## 5. El efecto de la comunidad local

5.1. La enseñanza y la formación continuas constituyen un factor específico de consideración para el desarrollo económico y social (Estrategia Europea 2020). Asimismo, es un elemento que contribuye a la cohesión social y territorial de la Unión Europea.

5.2. Facilitar las instalaciones locales en aras del bien común ayudaría a las comunidades de las zonas rurales, de montaña e insulares a dispensar una formación profesional adecuada. Las autoridades públicas deberían concentrarse en la eliminación de las barreras que impiden que las iniciativas locales satisfagan las necesidades constatadas en materia de enseñanza y formación continuas. Una cooperación más estrecha y una mejor comprensión de los retos que afrontan tanto los entes locales como los promotores de proyectos, incluidas las organizaciones de la sociedad civil, contribuiría a encontrar soluciones constructivas.

5.3. Los gobiernos podrían aprovechar la oportunidad para descentralizar servicios hacia zonas rurales, generando así ventajas para las comunidades locales<sup>(6)</sup>.

5.4. Durante la audiencia sobre «El desarrollo y la formación continuas en las zonas rurales»<sup>(7)</sup>, se insistió en varias presentaciones en la importancia de que las comunidades asuman el control de sus problemas y encuentren sus propias soluciones específicas. Esta constatación hizo emerger también otras cuestiones afines y puso claramente de manifiesto que la mejora de la enseñanza y formación continuas debe formar parte de un plan mucho más amplio que aborde simultáneamente una combinación de cuestiones que afectan a las comunidades.

5.5. La cooperación entre todas las partes interesadas es esencial. Para hacer llegar la formación profesional a estas comunidades hay que lograr la participación en la esfera local de todas las empresas, escuelas, personal escolar, estudiantes y sus familias, desempleados, trabajadores, organizaciones de la sociedad civil y voluntarios, así como ajustarse a las necesidades a largo plazo de la comunidad. En particular, se considera esencial que la población local se responsabilice y que algunos ciudadanos se conviertan en «vectores» del cambio para poder facultar a las comunidades de manera que desarrollen sus «propias» soluciones.

5.6. También se comprobó la necesidad de suscitar voluntad política en la esfera local, regional y nacional, para garantizar que dichas comunidades recaben apoyo a largo plazo en materia financiera y de infraestructuras.

5.7. Se constató que la comunicación de banda ancha mediante telefonía móvil y fija constituye un importante vector para el desarrollo de la enseñanza y formación continuas, en especial el desarrollo de las capacidades en materia de TIC, que se están convirtiendo en un componente esencial en el lugar de trabajo y en el hogar. Para usar determinados dispositivos y servicios se necesitan conocimientos y competencias digitales. En la actualidad, estas competencias son parte fundamental de la vida social y económica de todos los ciudadanos y, por lo tanto, deben reflejarse en todas las fases y formas de enseñanza, desde la escuela primaria hasta la formación para adultos<sup>(8)</sup>. Asimismo, las políticas deben tener en cuenta las características de la población local en términos de edad, titulación y niveles de renta. En el entorno rural, la enseñanza y la formación continuas también pueden recurrir a la enseñanza abierta y a distancia (aprendizaje electrónico o aprendizaje abierto) para completar la formación presencial en determinadas materias o las actividades de formación, para lo cual deberá disponerse de tecnología y conexiones.

5.8. Por tanto, el acceso universal a la banda ancha de alta velocidad es clave para la promoción de la cohesión social y territorial. Así, se acogen con satisfacción los planes destinados a extender el uso de los Fondos Estructurales y de Desarrollo Rural para complementar la ampliación de las infraestructuras de banda ancha comercialmente viables. Sin embargo, también es esencial que los beneficios de esta inversión repercutan en los ciudadanos mediante la prestación de servicios de calidad (por ejemplo, los servicios médicos, el acceso a los entes locales, etc.) y la reducción significativa de costes para los usuarios finales. Los lugares públicos que ofrecen un acceso gratuito mediante Wi-Fi también son importantes para desarrollar el acceso universal a la banda ancha de alta velocidad en los pueblos y ciudades pequeñas.

<sup>(6)</sup> Hay ejemplos que demuestran que la deslocalización de los centros de formación profesional o la creación de otros nuevos (e incluso de universidades) ha tenido mucho éxito en zonas rurales y remotas (por ejemplo, la Universidad de Córcega Pasquale Paoli).

<sup>(7)</sup> Celebrada el 28 de enero de 2015 en la sede del CESE, en Bruselas.

<sup>(8)</sup> «Hacia una economía de los datos próspera» (DO C 242 de 23.7.2015, p. 61).

5.9. Es bien conocida la dificultad de aportar las competencias necesarias para vivir y trabajar en zonas rurales, de montaña e insulares, lo cual requiere un planteamiento integrado impulsado por cada comunidad local, como sugirió Volonteuropé mediante su campaña sobre el aislamiento rural de parte de los ciudadanos europeos<sup>(9)</sup>. Para financiar la enseñanza y la formación continuas, las empresas y los entes locales deberían poder beneficiarse de un apoyo adecuado del Fondo Social Europeo y cabe facilitar las condiciones de acceso a esas ayudas. Por otra parte, es esencial no fundamentar la ayuda financiera en criterios meramente comerciales. El acceso a los fondos disponibles en el marco, por ejemplo, del enfoque de Leader y de programas de desarrollo local participativo es clave. Ello facilitará el papel de los grupos de acción local, de las organizaciones comunitarias y de la sociedad civil, proporcionando un marco estable de funcionamiento, financiación, compromiso y asistencia reforzados.

5.10. Existen en Europa redes de entidades locales y regionales comprometidas con la cooperación en materia de formación profesional y de aprendizaje permanente. Se trata, concretamente, de la FREREF (Fundación de Regiones Europeas para la Investigación en Enseñanza y Formación) y la EARLALL (Asociación Europea de Autoridades Regionales y Locales para el Aprendizaje a lo largo de toda la Vida). El acceso a la formación profesional continua, con una atención especial a las zonas rurales, debería formar parte de los contenidos de estas redes europeas, ya que en el ámbito territorial es donde se pueden crear principalmente los espacios de colaboración y partenariado entre los sectores interesados: entidades locales y regionales, empresas e interlocutores sociales, sociedad civil, centros de empleo, formación y orientación profesional, etc.

5.11. Debería animarse a las organizaciones de la sociedad civil (en lo sucesivo, OSC) a compartir ejemplos de buenas prácticas y de enfoques innovadores respecto del aislamiento rural. Se debería permitir a sus representantes desempeñar un papel activo en la estructura de gobernanza de los fondos europeos que inciden en el desarrollo rural (Feader, Fondos EIE) y participar realmente en el diseño de programas y la supervisión de los comités de seguimiento a escala nacional, así como hacer que participen grupos locales y colectivos vulnerables en el diseño y la aplicación de los proyectos. En el ámbito de la formación profesional impartida por instituciones no gubernamentales, el movimiento de universidades populares de Grundtvig<sup>(10)</sup> (originado en Dinamarca en el siglo XIX y aplicado desde entonces con gran éxito en algunos países) es especialmente ilustrativo. Al mismo tiempo, los representantes de las OSC deberían notificar a la Comisión Europea las malas prácticas de los Estados miembros, a fin de garantizar que los gobiernos cumplan con sus obligaciones de consultar y contar con la participación de una amplia gama de partes interesadas (especialmente en el ámbito local) para la concepción, ejecución y evaluación de los programas europeos.

5.12. El CESE solicita que se recurra a la «Garantía Juvenil» de la UE para promover la enseñanza y la formación continuas de las jóvenes generaciones en las zonas rurales. Las subvenciones de la UE deberían dedicarse, en particular, a explorar la manera de transferir experiencias exitosas e innovadoras que puedan reforzarse y cómo poner en práctica estas experiencias.

## 6. Observaciones complementarias

6.1. El presente Dictamen ha resultado ser un asunto extremadamente complejo. Existe una gran diversidad de problemas relacionados con el tema —como el transporte, la vivienda rural, los servicios médicos y sociales, el fomento de las empresas rurales a través de incentivos fiscales, el desarrollo del turismo y muchas otras ideas que se abordaron en nuestros debates y durante la audiencia— que podrían haberse analizado en mayor profundidad.

6.2. Sin embargo, reconocemos que todas estas cuestiones no pueden tratarse en un solo dictamen, por lo que recomendamos que se aborden en futuros dictámenes.

6.3. Hay que emprender un análisis más pormenorizado para discernir las tareas que han de ejecutarse en las microempresas y pequeñas empresas, así como la manera de asignarlas; a su vez, ello influirá en la manera de diseñar las cualificaciones destinadas a las microempresas y pequeñas empresas y en la forma de dispensar la formación.

<sup>(9)</sup> Véase <http://www.volonteuropé.eu/wp-content/uploads/2014/12/Briefing-Rural-Isolation-Final-Layout.pdf>

<sup>(10)</sup> Asimismo Grundtvig dio nombre a un programa europeo de financiación, integrado en el Programa de Aprendizaje Permanente de la Comisión Europea 2007-2013, cuyo objetivo consistía en reforzar la dimensión europea de la formación de adultos y el aprendizaje permanente en toda Europa.

6.4. El CESE propone emprender un estudio para ayudar a encontrar soluciones a los retos señalados en este Dictamen.

6.5. El CESE aboga por entablar un diálogo interinstitucional sobre los retos y posibles soluciones, con la participación de varias direcciones generales de la Comisión, la sociedad civil (CESE), los entes locales y regionales (CDR) y el Cedefop.

Bruselas, 8 de octubre de 2015.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Georges DASSIS

---