



APTITUDES PARA EL PROGRESO: EL APRENDIZAJE MEDIANTE ASOCIACIONES

ETF, abril de 2006

Introducción

Aptitudes para el progreso tiene por objeto proceder a una reflexión y sacar conclusiones en relación con la experiencia adquirida y los avances realizados desde que se celebró la última sesión plenaria del Foro consultivo en 2003 y determinar las consecuencias de los nuevos instrumentos de ayuda exterior de la UE para los países socios junto con los representantes de estos últimos, así como con colegas y expertos internacionales.

El concepto de *Aptitudes para el progreso* tiene dos dimensiones fundamentales. En primer lugar, la formación de aptitudes a través del desarrollo de recursos humanos debe figurar de forma preponderante en los planes de acción y los acuerdos de los socios en el nuevo Instrumento de Preadhesión, el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación y el Instrumento de Cooperación al Desarrollo y de Cooperación Económica; asimismo, las necesidades educativas y formativas deben considerarse en sentido amplio, puesto que afectan a muchas políticas, y han de incluirse en las estrategias de lucha contra la pobreza desarrolladas por los países socios junto con los donantes y las agencias internacionales.

La segunda dimensión del concepto de *Aptitudes para el progreso* se refiere a la elaboración en mayor medida del aprendizaje de las políticas basado en los avances realizados y la experiencia adquirida en los países socios durante los últimos tres años y tiene por objeto determinar cómo llevar el planteamiento a la práctica en el futuro.

El Foro consultivo de 2006 estudiará las consecuencias de los nuevos acontecimientos y propondrá que, en el futuro, los procesos de modernización vinculen entre sí en mayor medida los diferentes intereses y partes interesadas para optimizar el uso de los recursos disponibles.

Modernizar la educación y la formación: contribuir a la consecución de los objetivos económicos y sociales

Los sistemas de educación y formación ocupan un importante lugar en los debates nacionales referentes tanto a los objetivos económicos como sociales, ya que los intereses convergen en diversos ámbitos de la política. La educación y la formación contribuyen directamente a la productividad y la competitividad, al tiempo que impulsan la participación social y el desarrollo y refuerzan la salud, la democracia y la calidad de vida en general.

Las estrategias de reforma de la educación y la formación están adoptando un carácter cada vez más integrado para dar cabida a numerosos intereses de diferentes ámbitos. Un planteamiento de política evolutiva, aplicado en la pasada década, que ha incluido la empleabilidad, la adaptabilidad y el aprendizaje continuo ha sacado a la educación y formación de sus límites instituciones tradicionales, a saber la escuela, el aprendizaje, la formación, la educación para adultos y la educación superior, para crear nuevas relaciones entre estas formas tradicionales de aprendizaje. Las estrategias de empleo hacen mayor hincapié en la consolidación de las aptitudes del mercado de trabajo e incluyen la educación y la formación como elementos clave para lograr la cohesión social a través del desarrollo de cauces de empleo para los grupos desfavorecidos. De forma similar, se considera que el desarrollo empresarial depende de la capacidad de las empresas para combinar los conocimientos y la experiencia del ámbito educativo con la necesidad práctica de reforzar la competitividad. La educación y la formación contribuyen al desarrollo de los recursos humanos y proporcionan un valor añadido a un amplio abanico de ámbitos de la política económica y social.

Las múltiples contribuciones de la educación y la formación presentan una serie de oportunidades y desafíos a los responsables de la formulación de políticas. Las oportunidades se derivan del potencial de la educación y la formación para contribuir a una serie de objetivos políticos y fines económicos y sociales interrelacionados, mientras que los desafíos guardan relación con las implicaciones en términos de coordinación y gobernanza de las citadas contribuciones múltiples y las capacidades necesarias para su realización.

Un planteamiento centrado en la elaboración de estrategias políticas que dependa principalmente de conocimientos técnicos y especializados parece insuficiente. La experiencia indica que la reforma efectiva es un proceso tanto social como técnico y que no es posible sin la creación de asociaciones y la colaboración entre las diferentes partes integrantes del sistema.

Una coordinación interministerial efectiva de las políticas de desarrollo de recursos humanos, un diálogo social sólido, la sensibilización y la participación activa de los actores clave contribuyen a crear vínculos de tipo operativo en relación con los objetivos políticos establecidos y las necesarias reformas.

En lo que respecta a la formulación de políticas, la colaboración mediante asociaciones puede facilitar la identificación de los problemas que deben abordarse, los respectivos papeles que los diversos actores pueden desempeñar, los pasos concretos que se deben dar y los calendarios oportunos para su realización. En relación con la aplicación de las políticas, la insistencia en la asociación y la colaboración permitirá difundir e intercambiar información, coordinar las políticas en el contexto de los procesos decisivos para su consecución, interpretar los resultados y tomar decisiones sobre el camino a seguir.

En el contexto de los países socios, en los que existen múltiples retos políticos y recursos limitados, el desarrollo de planteamientos que materialicen y apoyen el potencial del desarrollo de recursos humanos requiere una gobernanza y una cooperación efectivas entre las diferentes partes interesadas. El conocimiento del potencial de un proyecto para satisfacer las exigencias de los retos políticos de un contexto determinado tenderá a obrar en poder de aquellas personas que trabajan en él. Los conocimientos prácticos y la experiencia adquirida en el diseño de estrategias específicas pueden permitir prever algunas dificultades y enseñanzas derivadas de su evaluación, con el consiguiente ahorro de tiempo y recursos y la aceleración del proceso de modernización.

Otra de las características de las estrategias de modernización de la educación y la formación en Europa ha sido la creciente cooperación y aprendizaje entre Estados miembros. Algunas iniciativas internacionales en este sentido son la puesta de relieve de la política de desarrollo de recursos humanos en la Estrategia Europea de Empleo, la elaboración del proceso de Bolonia y su marco para el establecimiento de un Espacio Europeo de Educación Superior y la creación de la Agenda 2010 de la Educación y la Formación (comúnmente conocida como el proceso de Copenhague) con propuestas de competencias clave, un marco de garantía de la calidad común para la educación y formación profesional y un programa concreto para la creación de un Marco Europeo de Cualificaciones. Todas estas iniciativas tienen por objeto respaldar la contribución de la educación y la formación a la mejora de la competitividad de Europa como región y como centro de la economía internacional.

Por otra parte, tales iniciativas han aportado una base sólida para el aprendizaje político y reflejan acuerdos políticos alcanzados entre Estados miembros con objetivos comunes, reconociendo al mismo tiempo la particularidad de los intereses y tradiciones nacionales en la educación y la formación.

El proceso entre Estados miembros de la UE está respaldado por el Método Abierto de Coordinación¹ (MAC), como planteamiento basado en los llamados “mecanismos de Derecho no vinculante” que animan a los Estados miembros a intercambiar prácticas y reforzar el aprendizaje de las políticas en ámbitos que siguen siendo competencia principal de los gobiernos nacionales pero que preocupan a numerosos países como, por ejemplo, el desempleo de larga duración y la educación y formación.

Con el tiempo, este planteamiento fomentará una mayor convergencia de las políticas nacionales. El MAC incluye un amplio abanico de procesos: directrices e indicadores, evaluaciones comparativas e intercambio de buenas prácticas, y revisiones multilaterales. La aplicación de tales procedimientos es voluntaria y no existen sanciones. La eficacia del enfoque proviene de la supervisión multilateral y de la presión paritaria ejercida entre los propios Estados miembros de la UE.

Al comprometerse los Estados miembros a intercambiar información, realizar evaluaciones comparativas y reevaluar las políticas en relación con los resultados obtenidos, el proceso se convierte en una valiosa herramienta para la promoción de la resolución de problemas de forma deliberativa y el aprendizaje y la colaboración transnacionales.

La ETF ha colaborado estrechamente con la Agenda 2010 de la Educación y la Formación, algunos de cuyos elementos clave sientan las bases de su trabajo con los países socios. Este tipo de planteamiento de cooperación ha aportado en algunos casos un punto de referencia valioso para los países socios que desean obtener información sobre los planteamientos políticos de los Estados miembros. El posterior desarrollo de estos planteamientos entre Estados miembros probablemente tenga una influencia cada vez mayor en el contexto de las relaciones exteriores, tanto como posibles fuentes de contenido como en calidad de elementos que puede ser necesario tomar en consideración

¹ El Método Abierto de Coordinación (MAC) está adquiriendo cada vez más importancia como nuevo modo de gobernanza en la Unión Europea. Fue formalmente introducido por el Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000, aunque en la década anterior ya se habían puesto en marcha procesos políticos dotados de algunas de las características del MAC.

en los ámbitos correspondientes, como las políticas migratorias y el reconocimiento de cualificaciones entre los países socios y la UE. Además, puede aprenderse del propio proceso como medio para intercambiar conocimientos y experiencias entre Estados.

Durante el periodo inicial de funcionamiento de la ETF y en relación con la reforma de la educación y la formación se hizo fundamentalmente hincapié en la realización de modificaciones mediante una serie de medidas de reforma decisivas, como la renovación de los programas de estudios, la formación de los docentes, los libros de texto o la adopción de formas específicas de estándares. Gracias a la experiencia adquirida a finales de los noventa y principios del nuevo siglo, se comprobó que los planteamientos específicos resultaban insuficientes, que los procesos de reforma también exigían abordar la organización de la educación y la formación desde perspectivas sistémicas y que el desarrollo de políticas de reforma apropiadas constituía un proceso de aprendizaje de cada país en su propio contexto, por lo que resultaba improbable que se realizara ningún avance mediante la simple adopción de medidas en otros países.

Durante los tres años transcurridos desde 2003, las orientaciones políticas han hecho hincapié en una mayor integración de la educación y la formación en las estrategias de empleo, así como en la necesidad de insistir aún más en el aprendizaje permanente. Las políticas de educación y formación profesional se han modificado para conseguir no sólo una mayor relevancia, sino también que la educación y la formación ofrezcan cauces y oportunidades que permitan a las personas continuar aprendiendo de forma permanente. La experiencia de estos tres últimos años indica que un buen aprendizaje de las políticas en este nuevo contexto requiere la maximización del flujo de información, conocimientos y experiencia entre los diferentes niveles y ámbitos de la educación y formación y los sistemas de empleo. Indica también que esto puede lograrse a través de una mayor colaboración y asociación entre las diferentes partes interesadas y actores del sistema.

Nuevas orientaciones para la ayuda exterior

En 2007, la Comisión Europea introducirá una serie de nuevos instrumentos de apoyo a los programas de ayuda exterior para los países socios. A lo largo de la última década, o incluso durante un período más extenso, la ayuda exterior ha contado con el apoyo de una serie de programas regionales: Phare para los países candidatos a la adhesión, MEDA para los países del Mediterráneo, Tacis para los Estados de la antigua Unión Soviética y CARDS para la Europa sudoriental. A partir de 2007, estos programas se sustituirán por una nueva serie de instrumentos concebidos para reforzar la coherencia en el ámbito de la ayuda exterior. Se pondrán en marcha tres nuevos programas:

- el Instrumento de Preadhesión (IPA);
- el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA); y
- el Instrumento de Cooperación al Desarrollo y de Cooperación Económica (ICDCE).

El IPA y el IEVA tienen por objeto prestar apoyo a actividades que promuevan una mayor integración con la Unión Europea y contribuyan a la estabilidad, al tiempo que faciliten el crecimiento económico. Para los países considerados en el Instrumento de Preadhesión, la relación puede conducir a la adhesión, aunque con plazos diferentes y más o menos dilatados². En lo que respecta a los países de Europa oriental y los países de la región mediterránea, la relación se define en términos de participación en una vecindad. Las repúblicas de Asia central actualmente incluidas en Tacis se acogerán en el futuro al ICDCE³.

El Instrumento de Preadhesión (IPA⁴) prestará asistencia a Turquía y a los actuales países candidatos de la Europa sudoriental, así como al resto de países de la zona.

² El Instrumento de Preadhesión incluye nueve países y territorios pertenecientes a la ETF: Serbia y Montenegro, Kosovo, Albania, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Rumanía, Bulgaria y Turquía; los países mediterráneos incluidos en el IEVA son Túnez, Israel, Cisjordania y la Franja de Gaza, Egipto, Marruecos, Argelia, Siria, Líbano, Jordania y, posiblemente, Libia.

³ Bruselas, 29.9.2004: COM(2004)629 final 2004/0220 (COD), Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo y de la Cooperación Económica - http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2004/com2004_0629es01.pdf.

⁴ IPA: http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/com2004_0627en01.pdf.

El Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación⁵ incluye dos regiones asociadas al trabajo de la ETF previamente cubiertas por los programas MEDA y Tacis, a saber, la región mediterránea y la región de Europa oriental que engloba Moldova, Ucrania, Rusia y el Cáucaso meridional⁶. Rusia trabajará dentro del ámbito de aplicación de esta política, pero participará en un marco específico de cuatro espacios comunes⁷ con la UE. La mayor zona participante en esta política es la correspondiente a los países de la región MEDA que actualmente se incluyen en el Acuerdo de Barcelona. El IEVA va más allá y ofrece integración económica e inclusión en redes. Por consiguiente, es complementario al proceso de Barcelona, puesto que permite a cada país desarrollar vínculos más estrechos con la UE sobre la base de sus necesidades y capacidades específicas⁸.

La asistencia de vecindad tiene por objeto fomentar un desarrollo que conduzca a a) la participación en el mercado interior y las instituciones de la UE⁹, b) una integración más estrecha en el mercado interior de la UE y c) una participación progresiva en las políticas y programas comunitarios¹⁰, como, por ejemplo, la participación en Tempus Plus propuesta por la Comisión Europea.

Con el tiempo, el Instrumento de Vecindad proporcionará a los países socios un cauce concreto para lograr un determinado nivel de compromiso con la UE en el que se incluya todo menos las instituciones del Parlamento, el Consejo y la Comisión: «Cuando un país haya llegado a ese punto, estará lo más cerca de la UE que puede estarse sin ser miembro¹¹».

Los nuevos instrumentos tienen por objeto dotar la ayuda exterior de un carácter más coherente. Para ello, presentan varios aspectos comunes:

- una perspectiva de desarrollo de los recursos humanos;
- el uso de estrategias sectoriales para reducir la fragmentación de la asistencia y promover una asunción de responsabilidades y una gestión local mayores; y
- una cooperación más estrecha con la UE y entre los países socios.

Los objetivos del Instrumento de Vecindad se diferencian de los contemplados en programas anteriores en que promueven compromisos mutuos¹² (financieros y relativos a las políticas) que se deben lograr a través de la realización de planes de acción periódicos¹³. Cada plan de acción abordará una serie de circunstancias nacionales específicas y un conjunto de temas determinados en la política de vecindad¹⁴. La UE y el país socio en cuestión se encargarán de forma conjunta de la realización de supervisiones periódicas de la marcha de las tareas. Los planes de acción reflejan la condicionalidad recíproca existente en el instrumento debido a la existencia de una asunción compartida de responsabilidades en relación con la realización de avances.

El mencionado programa¹⁵ de Cooperación al Desarrollo y de Cooperación Económica añade una tercera dimensión a las modificaciones introducidas en el ámbito de la ayuda exterior. La propuesta incluye la totalidad de países que figuran en la lista del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE¹⁶ y se diferencia del IPA y el IEVA en que sus principales estrategias se encuentran

⁵ IEVA: http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/getdoc_en.pdf.

⁶ Belarús puede participar tras el establecimiento de relaciones con la UE.

⁷ Cuatro espacios comunes para Rusia: libertad, seguridad y justicia, seguridad exterior e investigación y educación.

⁸ http://europa.eu.int/comm/world/enp/faq_en.htm#1.6.

⁹ Dejar que los países socios «participen en el mercado interior» constituye un objetivo a largo plazo. El proceso será gradual. «No resulta posible por el momento definir exactamente lo que significa la “participación en el mercado interior”, puesto que ello dependerá de los propios países, es decir, de lo que cada país decida que constituye un área prioritaria para una mayor integración económica en la UE y de si aplica las necesarias reformas compatibles con la UE para permitirle participar en el programa o ámbito político comunitario específico. Es evidente, no obstante, que la libertad de circulación de las personas no se incluye en ningún programa para un futuro inmediato» (http://europa.eu.int/comm/world/enp/faq_en.htm#3.14).

¹⁰ Documento estratégico del IEVA de 12 de mayo de 2004: [valor añadido](http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/strategy/Strategy_Paper_EN.pdf), p. 8: http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/strategy/Strategy_Paper_EN.pdf.

¹¹ Romano Prodi, antiguo Presidente de la Comisión Europea.

¹² Comunicación de la Comisión al Consejo sobre las propuestas de la Comisión en favor de planes de acción en el marco de la política europea de vecindad, 2004.

¹³ Planes de acción: http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/action_plans/Communication_Commission_ENP_Action_Plans.pdf.

¹⁴ IEVA, artículo 2, ámbito de aplicación de la asistencia.

¹⁵ Propuesta de Declaración conjunta del Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión, 13 de julio de 2005.

¹⁶ Lista del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE de los países que reciben ayuda pública: www.oecd.org/dac/stats/daclist.

condicionadas por la política de desarrollo de la UE y los Objetivos de Desarrollo del Milenio más que por la posibilidad de una integración más estrecha con la UE.

Los objetivos estratégicos del IEVA y el IPA para los países socios y la UE hacen mayor hincapié en la exigencia de considerar la adopción de planteamientos comunitarios internos en el contexto de los países socios, es decir, la promoción de la «proyección exterior de las políticas internas»¹⁷.

En relación con la educación y la formación, esto implica un acercamiento a los países socios de los recientes avances internos realizados en la UE, como la promoción de la sensibilización y de la innovación en los ámbitos relativos a la Agenda 2010 de educación y formación, el proceso de Bolonia y el uso de principios comunes como parte de una mayor cooperación europea. La disponibilidad de estos planteamientos aporta a los países socios una serie de ejemplos del modo en que pueden utilizarse la educación y la formación para contribuir al desarrollo socioeconómico y a la consecución de los objetivos correspondientes¹⁸.

En el caso del grupo de países mediterráneos incluidos en el IEVA, las prioridades para la incorporación a los planes de acción en el ámbito de la educación y la formación se guían por el Acuerdo de Barcelona y el programa de trabajo prospectivo 2005-2010 para la Asociación euromediterránea¹⁹. Los planes de acción desarrollados para los países mediterráneos incluyen una reforma de la educación superior o de la formación profesional ajustada a los avances realizados en la UE²⁰. De los restantes países del grupo de vecindad, los planes de acción para Ucrania y Moldova también incluyen medidas relativas a la reforma y modernización de los sistemas educativos y formativos con vistas a una convergencia con las normas y las prácticas comunitarias, incluido el proceso de Bolonia²¹. En el caso del Cáucaso, los planes de acción aún están en curso de preparación.

Además de subrayar la educación y la formación como posible fuente de asistencia, el IEVA incluye la posibilidad de emprender iniciativas relacionadas con la lucha contra la pobreza²², que desempeña un papel importante en el ICDCE.

Todos los instrumentos mencionados deben interpretarse en sentido amplio y permiten abordar numerosas cuestiones políticas²³. Uno de los retos clave identificado en ellos es la necesidad de garantizar la coherencia entre las cuestiones de política interior de la UE y las necesidades de asistencia de los países socios tal como se definen en los informes nacionales, los documentos estratégicos y los planes de acción.

Avances en las políticas

Más de la mitad de los países socios que han emprendido reformas de la formación profesional lo están haciendo en el contexto de una estrategia nacional de la educación en relación con un calendario específico. Tales reformas pueden llevarse a cabo en un periodo breve, como ocurre en los planes de 3 a 5 años de duración, o a más largo plazo, por ejemplo para 2020. Esta pauta refleja un enfoque que sitúa la formación profesional en el contexto del desarrollo económico nacional, una de cuyas prioridades esenciales es la mejora de la calidad de la mano de obra. Pocos países parecen apuntar a sectores específicos como actores primarios de la reforma, aunque muchos de ellos, bien como resultado de la asistencia internacional, bien en virtud de prioridades nacionales, utilizan una serie de sectores específicos para experimentar o probar innovaciones antes de generalizar cualquier programa o planteamiento a todo el sistema.

¹⁷ Bruselas, 29.9.2004: COM(2004)626 final; Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a los instrumentos de ayuda exterior en el marco de las futuras Perspectivas Financieras 2007-2013.

¹⁸ Europass se ha concebido para fomentar la movilidad y hacer que las cualificaciones se presenten y se difundan de forma más sencilla en toda Europa para 2010: http://europa.eu.int/comm/education/programmes/europass/index_en.html.

¹⁹ http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/news/ip05_419.htm.

²⁰ Plan de acción para Israel, p. 20, apartado 2.6 «diálogo con la UE en relación con la educación y la formación»; Plan de acción para Jordania, p. 24, apartado 64; Plan de acción para Marruecos 2004, p. 33, apartado 78; Plan de acción para Túnez 2004, p. 31, apartado 71; la Autoridad Palestina incluye una serie de declaraciones de tipo general sobre modernización.

²¹ Plan de acción para Ucrania 2004, p. 26, apartados 66 y 67; Plan de acción para Moldova 2004, p. 29, apartados 75 y 76.

²² IEVA, artículo 2, letra f).

²³ Véanse los instrumentos de ayuda exterior en el marco de las futuras Perspectivas Financieras, p. 10.

Aunque la mayoría de los países han elaborado o están en fases avanzadas de elaboración de estrategias nacionales, todos están teniendo dificultades para poner en práctica sus ambiciones. Estas dificultades derivan de problemas referidos a los recursos disponibles o a las capacidades de gestión política y educativa.

Las cuestiones de gobernanza siguen siendo importantes en la mayoría de los países que siguen un enfoque de doble vía que combina la descentralización o una coordinación y gestión más discrecionales y una mayor participación de los interlocutores sociales a través de la consulta, el intercambio de prácticas de formación o la representación directa en comités u organismos consultivos o de desarrollo clave. Al igual que con el desarrollo de la estrategia, el proceso de aplicación presenta dificultades. En algunos casos, no hay interlocutores sociales o éstos tienen un compromiso no lo suficientemente sólido para prestar su apoyo y en otros casos la descentralización se ha promovido sin el consiguiente aumento de recursos a escala regional. En la región mediterránea se están produciendo cambios importantes, entre los que destacan importantes iniciativas emprendidas en Marruecos y Egipto para introducir una nueva forma de responsabilidad delegada.

Los modelos de financiación varían en gran medida y el acceso a la inversión sigue estando limitado. Parece ser que en la región mediterránea se están produciendo las innovaciones más importantes, habiéndose creado varios fondos para la formación que se financian con impuestos o tasas que se exigen a las empresas en Argelia, Marruecos, Egipto y Jordania. Aunque aún se encuentran en fase de implantación, estos fondos tratan de ofrecer una fuente de ingresos para apoyar la expansión de la formación continua, de forma que el apoyo presupuestario directo se concentre en la educación y formación profesional inicial. En la mayor parte de los países de las otras regiones de Europa sudoriental, Asia central y Europa oriental, la financiación ha sido estable y se han dado pocos ejemplos de aumentos importantes. La fuente de financiación más generalizada es el apoyo presupuestario directo a los centros de formación profesional, observándose una limitada expansión de los recursos de apoyo al crecimiento.

La garantía de calidad constituye un importante elemento de la reforma en todos los países. Las mejoras de la calidad se abordan mediante una combinación de medidas de entrada y de salida, como la mejora de la formación de los docentes, la aprobación de nuevos programas de estudios o la adopción de nuevos mecanismos de evaluación en función de los resultados. En aquellos países que aún deben crear vínculos estrechos entre sus sistemas de educación y formación profesional y el mercado de trabajo, parece que se registran los menores progresos en la reforma de la garantía de calidad. La permanencia en la escuela resulta problemática en la mayoría de los países y sufre las consecuencias de la falta de pertinencia de los programas de estudios en la educación y la formación profesional, así como de la disponibilidad de oportunidades de cualificación que puedan servir de alternativa a las titulaciones escolares que normalmente conducen a la universidad. Las innovaciones que se ponen en práctica en el ámbito de la garantía de calidad se dirigen en líneas generales hacia la acreditación institucional siguiendo la tendencia hacia la descentralización y la gestión por las propias partes interesadas. Por otra parte, se prevé un aumento en este sentido a raíz de la más amplia difusión de un marco común en materia de garantía de calidad, desarrollado a escala europea, así como de la elaboración de las directrices de Bolonia en materia de garantía de calidad en la educación superior.

Retos de las políticas

A pesar de los avances realizados en los países socios, las dificultades para la modernización de los sistemas educativos y formativos son considerables y afectan tanto al alcance de los problemas que es necesario abordar como a las capacidades para hacerlo.

En la mayoría de los países, las estrategias del mercado de trabajo carecen de solidez. Aunque se está recogiendo información sobre las iniciativas emprendidas, los datos sobre los diferentes grupos son poco uniformes en las diversas regiones y las capacidades de los países para recabar datos y traducirlos en estrategias se encuentran limitadas en la mayoría de los casos. La cooperación institucional entre los ministerios de trabajo y de educación no parece lo suficientemente coherente para prestar apoyo a un marco general para el mercado de trabajo que integre la educación y la empleabilidad. No obstante, la utilización de programas de mercado de trabajo que incluyan programas de formación se encuentra generalizada y habitualmente constituye una opción coherente para abordar el problema del desempleo. El valor y la eficacia de este tipo de formación no se han

calibrado ni definido claramente en la mayoría de los casos. En la mayor parte de los países se presta apoyo actualmente a la mejora de esta capacidad tanto a través de proyectos comunitarios como del Banco Mundial o de la asistencia bilateral de los Estados miembros de la UE o los Estados Unidos. La mayoría de los países, sin embargo, siguen teniendo problemas en este sentido, observándose amplias diferencias a menudo evidentes entre las zonas rurales y urbanas y entre hombres y mujeres. Los datos recogidos sobre las tasas de empleo de la región de la ampliación y de la Europa sudoriental, donde la información está más elaborada, muestran diferencias en las tasas de empleo y de actividad. Bulgaria, Rumanía y Turquía, donde se ha aplicado el proceso de evaluación conjunta de la Estrategia europea de empleo, son los países donde las políticas se encuentran más avanzadas.

Las iniciativas encaminadas al desarrollo de una formación profesional continua son limitadas. Aunque existen pruebas de que el aprendizaje permanente constituye un concepto político que se comprende sin problemas y que es apoyado por los gobiernos de los países socios, las acciones concretas en este sentido han sido limitadas. Aparentemente, iniciativas tales como la elaboración de marcos nacionales de cualificación crean unos antecedentes institucionales que apoyan el desarrollo de las cualificaciones de grado medio de los trabajadores adultos; sin embargo, de los datos disponibles no se desprende que existan demasiados resultados concretos en este ámbito.

En una serie de análisis de las necesidades y circunstancias de los países socios que podrían recibir el apoyo del IEVA y el IPA, la ETF ha identificado una amplia gama de cuestiones a las que es necesario prestar atención. Entre ellas se incluyen las siguientes:

- la falta de calidad de los servicios educativos y formativos;
- la escasa pertinencia de los programas de estudios y los métodos docentes para el mercado de trabajo;
- el bajo nivel de participación del sector privado en la educación y la formación;
- una financiación insuficiente;
- escasas oportunidades para la actualización de las aptitudes, incluida la falta de programas de educación para adultos;
- elevadas tasas de desempleo entre los recién incorporados al mercado de trabajo;
- el desequilibrio entre la oferta y la demanda de trabajadores cualificados en determinados puestos de trabajo;
- la escasez de puestos de trabajo cualificados;
- la rigidez del mercado de trabajo asociada al empleo;
- la persistencia del enfoque centrado en la oferta en los organismos responsables de la educación y la formación y el aislamiento respecto de las necesidades del mercado de trabajo;
- la pobreza;
- la existencia de diferencias de género significativas y la necesidad de dirigir las estrategias correspondientes a las mujeres y los que abandonan el sistema educativo antes de tiempo;
- el alcance de la participación en la economía informal;
- la exclusión social vinculada a minorías, grupos desfavorecidos y regiones subdesarrolladas.

En algunos países, las repercusiones del proceso de transición sobre la formación desarrollada en la empresa han sido negativas, se ha reducido la financiación pública de la educación, los métodos de formación y los equipos técnicos han demostrado su obsolescencia y se ha producido un cambio en las orientaciones educativas a favor de la educación general y académica. Por lo tanto, la ausencia de una política educativa y formativa integrada está conduciendo a una incapacidad para atraer a los jóvenes hacia la educación y la formación profesional, así como a una falta de respuesta a las necesidades de la creciente población de jóvenes y a la demanda de cualificación existente o programable en el futuro.

Igualmente, en numerosas situaciones, la ausencia de una estrategia de empleo amplia y bien integrada demuestra que, cuando el desempleo es relativamente elevado y existen desequilibrios estructurales en el mercado de trabajo, los gobiernos no son capaces de intervenir de forma coordinada para utilizar la formación y los recursos de desarrollo disponibles con objeto de minimizar las repercusiones sobre la población.

El análisis realizado ha permitido llegar, por otra parte, a la conclusión de que las soluciones no residen únicamente en el plano nacional, sino que también deben preverse incentivos a escala local que apoyen las iniciativas de mejora de la educación y formación de forma activa; en otros términos, a pesar de las tendencias a la descentralización, existe una necesidad relativamente mayor de aumentar la autonomía escolar a fin de que las escuelas utilicen sus propios recursos para responder a la demanda local de oportunidades de formación procedentes del sector empresarial. Permitir que se establezca este tipo de colaboración creará asociaciones de apoyo recíproco mediante las cuales las escuelas adquirirán mayores conocimientos de las necesidades de cualificación del sector empresarial, al tiempo que las empresas tendrán acceso a la formación que necesitan.

Las asociaciones locales y las redes formativas se consideran igualmente necesarias para el desarrollo de aptitudes de lucha contra la pobreza, así como para la cualificación de los trabajadores de la economía informal y la adquisición de un nivel de aptitudes y competencia que contribuya al abandono de este sector, poco cualificado, en el que la mayor parte de los pobres buscan su sustento. Uno de los problemas más importantes al respecto es el hecho de que las escuelas no interactúan lo suficiente con su entorno para trabajar de forma conjunta con los socios en materia de empleo e inclusión social.

Por otra parte, también se advierten problemas de escasa cooperación entre los organismos gubernamentales y de mala comunicación con los demás socios y, en algunos casos, una elevada rotación de los responsables de la formulación de políticas y funcionarios clave.

Según el análisis efectuado sobre uno de los países, parece que a veces únicamente se declaran las nuevas ideas que contiene el programa, sin la contextualización adecuada ni los indicadores clave necesarios para lograr los cambios, de lo que resulta una planificación de la acción no demasiado realista en unos plazos muy breves²⁴.

Esta última observación refleja las experiencias de muchos otros países. Diversas dificultades en relación con la modernización se refieren a problemas de recursos, pero la disponibilidad de recursos puede no constituir la única solución. Mayores recursos podrían plantear problemas de absorción, que conducirían a retrasos en la aplicación de los programas.

En algunos casos, la fase preparatoria de la reforma, en la que debería haber tenido lugar el diálogo entre las partes interesadas, parece haber sido demasiado breve. Como resultado, las estrategias de reforma a menudo se han caracterizado por una falta de integración y de cooperación reales, con la consiguiente duplicación de los esfuerzos y desperdicio de oportunidades. También puede producirse de forma instintiva una cooperación y consenso sobre las acciones y prioridades, en el marco del concepto amplio de la reforma, entre los docentes, comunidades locales, interesados nacionales y regionales y servicios gubernamentales, cuya influencia legislativa y administrativa moldea las reformas. No obstante, en el marco de las complejas y múltiples interconexiones y presiones para la reforma, parece que la búsqueda activa de la colaboración y el consenso puede mejorar el uso efectivo de los recursos.

Las dificultades asociadas a la aplicación de un programa de reforma en un periodo breve y de conformidad con un calendario fijado en términos amplios no deberían ser necesariamente sorprendentes, puesto que todos los gobiernos del mundo se enfrentan a problemas similares: funcionarios y organismos locales a menudo se encuentran demasiado ocupados en la resolución de los problemas cotidianos para ocuparse de las cuestiones políticas a las que se espera que sean sensibles y den solución.

Los problemas que surgen al tratar de abordar la complejidad del desarrollo de recursos humanos se ven agravados por la necesidad de coordinar la asistencia prestada a los países por donantes externos (por ejemplo, es frecuente que se traigan a colación la educación y la formación en los debates sobre el desarrollo de estrategias para la lucha contra la pobreza); no obstante, hasta hace poco el valor de la educación y la formación más allá de la educación primaria no se había reconocido en las estrategias de lucha contra la pobreza desarrolladas entre los países socios y los donantes internacionales. Más allá de todo ello, sigue habiendo dificultades asociadas a la fragmentación de la asistencia, a las

²⁴ Análisis de la ETF de los países socios del IEVA, series de publicaciones de la ETF, 2006.

diferencias de enfoque y prioridades y a la financiación de los programas en relación con la asistencia de los donantes.

La variedad de problemas existentes revela la existencia de dificultades en el proceso de modernización tanto a gran escala como a pequeña escala. Por otra parte, existe una determinada relación entre el desarrollo inicial y la aplicación de las políticas. Los retos identificados en el proceso de reforma se pueden abordar mejor si, durante el propio proceso político, se toman en consideración la duración, la impredecibilidad y el alcance de las acciones que pueden requerirse para aplicar las políticas concretas en el contexto local, es decir, si se acercan más los procesos de concepción y de ejecución a través del intercambio de conocimientos entre las partes intervinientes. Desde este punto de vista, las estrategias y las políticas no son sólo el producto de procesos técnicos creados por expertos, sino que se desarrollan de forma activa en el contexto de la colaboración práctica de todas las partes interesadas.

El aprendizaje mediante asociaciones

La creación de asociaciones en régimen de colaboración entre las partes interesadas en el proceso de modernización aumentará las oportunidades de interconexión de los diversos elementos del proceso.

En todas las regiones, existen ejemplos de la contribución del desarrollo de asociaciones al proceso de reforma:

- en Rusia, en el departamento de Volgogrado, la colaboración entre las escuelas y las empresas ha mejorado los programas de estudios adaptándolos al mercado de trabajo;
- en Rumanía, la colaboración entre los interlocutores sociales a escala regional ha permitido elaborar una serie de proyectos que cuentan con el apoyo del FSE;
- en Siria, el diálogo entre el Gobierno y las empresas ha contribuido a la reforma del sistema de aprendizaje;
- en Kosovo, los diferentes interesados están debatiendo sobre el desarrollo de un nuevo marco de cualificación.

La colaboración elimina los obstáculos existentes para la resolución de problemas y permite el intercambio de experiencia e información. El trabajo asociativo supone la participación de un mayor número de personas en el proceso y amplía el abanico de opiniones, problemas y experiencias que se pueden utilizar como punto de partida para abordar el reto de la modernización. Igualmente, la capacidad para vincular entre sí a diferentes grupos y aunar intereses aumenta las posibilidades de identificar dificultades y obstáculos entre los diferentes elementos del sistema de educación y formación, de tipo administrativo, de calidad, de recursos y de obtención de resultados, de forma que se puedan incorporar al proceso de aplicación de los programas de reforma. La asociación también significa que el aprendizaje se puede distribuir en mayor medida por todo el sistema.

Con sus análisis sobre los retos que afrontan los países socios, la ETF ha llegado a la conclusión de que las asociaciones y los planteamientos de colaboración pueden facilitar las reformas y la modernización en los diferentes grupos de países.

La colaboración establece modelos de comportamiento institucional que desarrollan la asunción de responsabilidades en relación con las opciones políticas y promueven el desarrollo de capacidades en materia de elaboración de políticas en el país en cuestión. Si se produce un intercambio de conocimientos cada vez mayor en relación con las opciones de reforma existentes, este tipo de interacciones puede conducir a la creación de asociaciones de aprendizaje entre las partes interesadas.

A medida que pasa el tiempo, tales asociaciones permiten a los interesados desarrollar nuevos conocimientos en relación con las opciones que funcionan mejor en su entorno local. El proceso de colaboración produce dos formas de aprendizaje entre las partes interesadas. En primer lugar, se produce un aprendizaje de las tareas que es necesario emprender de forma conjunta y del mejor modo de ejecutarlas en el contexto de las opciones disponibles en determinadas circunstancias; en segundo lugar, se produce un aprendizaje relativo a las opciones disponibles en el contexto en cuestión y al

modo de modificar o adaptar tales opciones para desempeñar nuevas tareas, lo que tiene lugar a través de un diálogo en virtud del cual los grupos de interesados adquieren conocimientos en relación con las diversas cuestiones y sobre el modo de poner en práctica los diferentes procesos.

La ampliación del círculo de participación supone una dificultad de gobernanza significativa en muchos sistemas en los que los programas ministeriales se desarrollaron inicialmente para prestar apoyo a los servicios educativos y formativos en sistemas económicos diferentes o que están empezando a abordar las cuestiones principales relacionadas con sus estrategias de reforma. En muchos países, los sistemas de gobernanza están centralizados y limitados en sus recursos y carecen de pautas definidas para la participación de las diferentes partes interesadas y para incluir asesoramiento e intereses.

Abordar las dificultades que plantean los procesos de colaboración será en algunos casos un proceso complejo para algunos países, pero, una vez finalizado, permitiría el avance acelerado del proceso de modernización.

He aquí algunos ejemplos de asociaciones y de colaboración que prestan apoyo a los procesos de modernización:

- las asociaciones que integran a diversos organismos de diferentes ministerios, como los de trabajo, de educación y de economía, en la preparación de una estrategia nacional o en la formalización de una autoridad nacional de educación y formación;
- las asociaciones de grupos de interesados que se crean entre diferentes ministerios, niveles de gobierno e interlocutores sociales para la concepción y la ejecución de marcos políticos, incluida la participación de los interlocutores sociales en la formación del mercado de trabajo y las estrategias de empleo y la mejora de las capacidades institucionales para definir y aplicar reformas globales, como la formación de docentes y la educación de adultos;
- las asociaciones sectoriales que se forman entre los diversos sectores o interlocutores sociales en grupos empresariales que desean abordar los problemas relativos a la calidad y la relevancia de la educación y la formación y el desequilibrio entre los resultados de la educación y la formación profesionales proporcionadas y las necesidades de cualificación del sector industrial y de servicios, incluidas las necesidades de las pequeñas empresas. La actualización de unos programas de estudios anticuados y la aportación de experiencia al proceso de aplicación de los programas mediante la participación de educadores y formadores resulta igualmente importante;
- las asociaciones regionales y locales y las redes políticas entre las autoridades regionales y las instituciones y las empresas de un área geográfica determinada para facilitar la formulación y la aplicación de las políticas;
- las asociaciones entre las instituciones y las empresas y las relaciones concebidas para intercambiar información y experiencia entre las empresas y los sistemas educativos y garantizar que los programas de estudios escolares se ajustan a las necesidades locales;
- las asociaciones entre los gobiernos y los donantes, dirigidas a garantizar la coordinación de la ayuda exterior mediante el desarrollo de amplias estrategias sectoriales que vinculen las prioridades y los proyectos a un programa integrado que apoye el objetivo presupuestario de dar prioridad a la inversión en cuestiones clave en materia de financiación del desarrollo de recursos humanos y de mejorar la capacidad de los países socios para asimilar la asistencia;
- los acuerdos marco internacionales, como el de Bolonia, en virtud del cual diferentes países acuerdan colaborar entre sí para lograr estrategias comunes en relación con la educación superior y la modernización de la gestión de los cursos académicos de la educación superior.

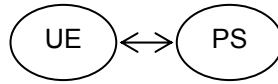
Por otra parte, las asociaciones operan en el contexto de diferentes niveles o ámbitos:

- entre la UE y los países socios;
- entre las autoridades nacionales de los países socios;
- entre las autoridades nacionales y los grupos de interesados en los países socios;

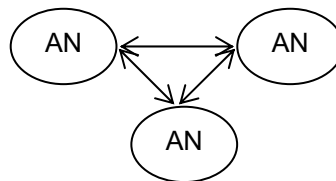
- entre grupos locales y nacionales.

Asociaciones en régimen de colaboración para el aprendizaje

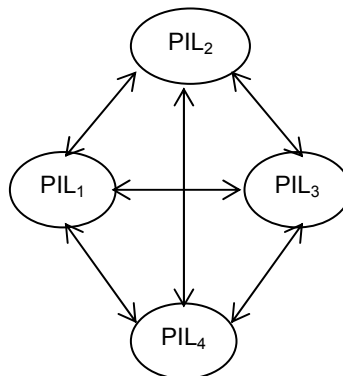
Asociaciones entre la UE y los países socios



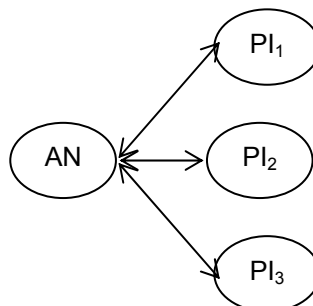
Asociaciones entre autoridades nacionales



Asociaciones entre partes interesadas locales



Asociaciones entre autoridades nacionales y partes interesadas



No existe una definición oficial de asociación que sea apropiada en todas las circunstancias. El elemento clave de las asociaciones es que los participantes tienen el objetivo de lograr algo que no podrían realizar de forma aislada. Algunos procesos de asociación se desarrollan de forma oficial y muy

estructurada, como ocurre en un consejo interministerial o en un proceso de diálogo establecido entre donantes, y otros de forma informal, como ocurre en un grupo de trabajo local que se reúne periódicamente para debatir, en un contexto educativo y formativo, e intercambiar información sobre el modo de garantizar que los estudiantes terminen adquiriendo las aptitudes que requiere la comunidad local.

Las capacidades y aptitudes necesarias para la colaboración no son de naturaleza técnica ni burocrática, sino que se trata más bien de competencias para promover el diálogo y el debate y para intercambiar información entre los diferentes actores políticos, lo que contribuye a garantizar que los responsables locales de la toma de decisiones durante el ciclo político estén informados de las prioridades y las orientaciones necesarias y eficaces para el funcionamiento del sistema. Las competencias requieren más conocimiento y experiencia sobre el modo en que los diversos actores colaboran entre sí y sobre las exigencias y posibilidades con las que se encuentran.

Desde esta perspectiva más amplia, lo que se pretende es promover la formulación y la aplicación de políticas mediante estrategias basadas en un diálogo en régimen de colaboración que tenga por objeto la aceleración:

- del aprendizaje y la exploración de opciones políticas disponibles a escala internacional;
- de la interacción y la colaboración durante el proceso de cambio y adaptación;
- de la relevancia y la asunción de responsabilidades en relación con el proceso.

El desarrollo de asociaciones en régimen de colaboración va encaminado a abordar todas estas cuestiones a través de una serie de principios y conceptos:

- un enfoque sistémico en el que los sectores que se van a reformar se consideren de forma global, en lugar de verse como componentes vagamente relacionados entre sí;
- un enfoque adaptativo basado en el aprendizaje experiencial de las partes interesadas locales y los responsables de la formulación de políticas en su propio contexto;
- un desarrollo de contenidos en régimen de colaboración, puesto que lo que las partes interesadas aprenden en virtud de la colaboración constituye un nuevo conocimiento que contribuye a la concepción y la aplicación de estrategias adecuadas.

Es necesario considerar un compromiso de participación en virtud del cual las personas que se enfrenten directamente a las dificultades que entraña la aplicación de los programas sean expertas en la materia y participen directamente en la formulación de soluciones, así como el hecho de que todas las ideas y opiniones, y no sólo las de los expertos, son igualmente válidas.

Las decisiones fruto de la colaboración pueden obtener resultados de gran calidad que son más sencillos de aplicar, se enfrentan a menores dificultades administrativas, hacen un mejor uso de los recursos disponibles y abordan más directamente las limitaciones con las que se encuentran los usuarios. Simplemente, se pueden obtener mejores políticas cuando los responsables de la toma de decisiones tienen una mayor comprensión de los intereses y las experiencias de los implicados en los procesos en cuestión.

El apoyo al aprendizaje de las políticas mediante asociaciones

El apoyo necesario para superar las dificultades relativas al funcionamiento de los sistemas educativos y formativos sigue siendo una de las características principales de los programas de ayuda exterior de la UE. Los nuevos instrumentos se han diseñado para facilitar las relaciones con los países socios de la UE mediante la preparación y supervisión de un plan de acción o acuerdo similar como el de asociación para la adhesión o en el seno del ICDCE. Tales instrumentos podrían incluir estrategias europeas de colaboración²⁵ que apoyarían el posible desarrollo de mayores vínculos.

²⁵ Por ejemplo, el uso de marcos de cualificaciones, tal como propuso la ETF en relación con diversos países de Europa oriental, Asia central y Europa sudoriental.

No obstante, una de las enseñanzas que se extraen de forma recurrente de los últimos tres años es que el valor añadido de la asistencia internacional se encuentra limitado por las dificultades de la integración de los resultados de los proyectos en la programación política o de lograr avances en su aplicación en los diferentes contextos de los países socios. La existencia de restricciones entre los diferentes niveles de los sistemas educativos y formativos que dificultan la aplicación indica que los procesos de reforma deben considerar las repercusiones de los marcos institucionales; en otros términos, el desarrollo político y estratégico debe tomar en consideración las repercusiones y el impulso que pueden producirse en los diversos niveles del sistema de desarrollo de recursos humanos, incluidas las organizaciones y las personas. La adaptación institucional completa el ciclo del aprendizaje entre los individuos y las instituciones. Implica la reconfiguración de las prioridades, procedimientos y asignaciones de recursos existentes para desarrollar acciones que sostengan los objetivos de la estrategia de reforma. La idoneidad de las prioridades, asignaciones de recursos y procedimientos en relación con el contexto local dependen de la comunicación y la retroalimentación existente entre los usuarios de las estrategias de reforma y sus iniciadores. A medida que la retroalimentación y la comunicación entre los interesados madura, se generan nuevas prácticas y un intercambio de conocimientos en relación con lo que funciona en el país socio. Los responsables de la formulación de políticas y las partes interesadas locales se encargan de lograrlo.

Mediante la participación más estrecha de las partes interesadas en las diversas fases del ciclo de los proyectos derivados de los planes de acción, parece más probable que se cumpla el objetivo de garantizar que los proyectos correspondan a las necesidades del país socio. Este planteamiento podría también aumentar la disposición de la comunidad a financiar los proyectos, así como a despertar intereses a largo plazo y a instaurar una participación fructífera en relación con el funcionamiento y mantenimiento de los activos correspondientes. La acumulación de conocimientos generales y técnicos permite además a los socios desarrollar de forma gradual métodos más sensibles de evaluación de proyectos que reduzcan las probabilidades de que se produzcan defectos a posteriori o de que los proyectos fracasen, así como rebajar los costes de estos últimos.

A escala local y regional, las asociaciones pueden promover el aprendizaje actuando como redes o comunidades de grupos de interés cuyos miembros colaboran para superar las dificultades a las que se enfrentan. La colaboración en el seno de una comunidad de grupos de interés, por ejemplo entre una serie de centros de formación profesional y un grupo de empresas, no sólo conduce al intercambio de información sobre posibles contenidos, sino que también contribuye a la creación de estructuras que puedan prestar apoyo a la dirección de la ayuda exterior²⁶.

La cuestión de la colaboración también tendrá repercusiones en la naturaleza de la asistencia. El papel de los expertos cambiará en un entorno orientado al aprendizaje de las políticas cuyo objetivo es fomentar una mayor asunción de responsabilidades en relación con las soluciones que se aplican en los países socios. En este sentido, una de las funciones fundamentales de la ETF podría ser garantizar que el aspecto del «experto técnico» en el que se centra la asistencia evolucione en mayor medida hacia una mayor importancia de la concepción y la facilitación con unos contenidos vinculados al contexto de los países socios.

En el marco de la ayuda exterior, el desarrollo de un planteamiento más amplio y sistémico del intercambio transnacional de experiencias sobre el desarrollo de la formulación de políticas y la aplicación de los programas reforzaría los conocimientos adquiridos en el proceso de reforma.

La gama de instrumentos de aprendizaje político de que disponen los países socios para apoyar la cooperación regional es más fragmentaria que aquella de la que disponen los Estados miembros. Proyectos de la ETF como el aprendizaje paritario, la difusión de Copenhague y los proyectos de desarrollo, aunque contienen elementos regionales significativos y útiles como fuente de experimentación o innovación, son, sin embargo, mucho más limitados en dimensiones y escasamente susceptibles de lograr avanzar en el proceso de reforma en los países socios a un ritmo similar.

Ello podría incluir opciones que ampliasen el aprendizaje paritario y las actividades de revisión, así como el desarrollo voluntario de evaluaciones comparativas regionales o compartidas sobre variables de la educación y la formación, como el gasto y la participación, es decir, un mecanismo de aprendizaje similar al método abierto de coordinación que funciona entre los Estados miembros de la UE o desarrollado sobre la base del mismo. El desarrollo de tal mecanismo necesitaría que se entablase un debate coordinado y se elaborasen planes de acción que contasen con el apoyo de los países socios.

²⁶ Existen numerosos ejemplos de tales colaboraciones entre empresas y escuelas en los países socios.

El desarrollo de este tipo de colaboración podría contribuir a una vuelta a los instrumentos tanto por parte de los países socios como por parte de la UE mediante la identificación de las prioridades importantes en los contextos nacionales específicos (por ejemplo, algunos de los elementos que se incluyen actualmente en los planes de acción del Instrumento de Vecindad son declaraciones de carácter general que indican de forma amplia la adopción de las normas comunitarias en materia de educación²⁷ y formación). Este tipo de colaboración también podría identificar los posibles elementos complementarios de la educación y las políticas de empleo para proporcionar una perspectiva general de las estrategias de desarrollo de los recursos humanos para los diferentes países.

Estos mecanismos deberían tener por objeto en líneas generales apoyar unas políticas viables a diferentes niveles del sistema en términos de objetivos políticos, necesidades de los usuarios, plazos, importancia de los problemas que se abordan en el contexto del país socio y la idoneidad de los medios utilizados para abordarlos. La aplicación de tales mecanismos a través de asociaciones en régimen de colaboración entre partes interesadas e interlocutores ofrece una base para el aprendizaje de las políticas más adecuada al contexto de la reforma.

²⁷ Michael Emerson y Gergana Noutcheva, *From Barcelona Process to Neighbourhood Policy Assessments and Open Issues*, documento de trabajo nº 220 de marzo de 2005 del CEPS (Centro de Estudios Políticos Europeos).