

DESARROLLO DE APTITUDES PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN LOS PAÍSES EN TRANSICIÓN: PROGRAMA Y ESTRUCTURA DEL SEMINARIO

Documentos

- 1. Desarrollo de aptitudes para reducir la pobreza en los países en transición***
- 2. Aprendizaje de cualificaciones para el desarrollo en favor de los pobres: algunos ámbitos actuales de innovación internacional***
- 3. Mercados laborales y grupos desfavorecidos en los balcanes occidentales: oportunidades para fomentar y mejorar las competencias***
- 4. De la reducción de la pobreza a la cohesión económica y social – ¿qué se puede hacer para que los países estén mejor preparados para los instrumentos de la etf?***
- 5. El desarrollo de competencias para la reducción de la pobreza y la reforma del sistema de educación y formación profesional en asia central***
- 6. Reseñas entre homólogos y aprendizaje entre homólogos: opciones de aprendizaje de políticas con vistas a estrategias de lucha contra la pobreza***
- 7. Cómo facilitar el aprendizaje de políticas: aprendizaje activo y reforma de los sistemas educativos en los países en transición***

Cuestiones

El seminario del FC de 2006 proporcionará la oportunidad de presentar y analizar las lecciones relativas a las políticas que pueden desprenderse de estas tres fuentes de experiencia, sobre la base de los proyectos de capítulos del Anuario de 2006 de la FEF, que está dedicado al tema del desarrollo de aptitudes para la reducción de la pobreza en los países en transición.

El objetivo es aclarar la función y contribución futuras de la FEF en este ámbito de las políticas.

Las cuestiones esenciales a debatir durante el seminario son:

- i. ¿Qué podemos aprender de la experiencia sobre desarrollo de las aptitudes y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo?
- ii. ¿Qué podemos aprender de las políticas e instrumentos internos de la UE enfocados a la educación y la formación para mejorar la cohesión social de cara a las políticas e instrumentos externos orientados a la reducción de la pobreza?
- iii. ¿Qué podemos aprender de nuestra propia experiencia en las reformas de la EFP en los países asociados para conseguir que éstas sean más relevantes para la reducción de la pobreza?
- iv. ¿Cómo podemos defender convincentemente la importancia del desarrollo de aptitudes para la reducción de la pobreza, tanto ante los responsables políticos de los países asociados como ante los donantes potencialmente interesados en facilitar asistencia?
- v. ¿Cómo pueden conceptualizarse mejor las aptitudes, el desarrollo de aptitudes y la reducción de la pobreza en el ámbito de nuestros países asociados?
- vi. ¿Cómo podemos utilizar las herramientas e instrumentos existentes – o crear otros nuevos- para facilitar el aprendizaje de las políticas de cara a la vinculación entre la reforma de la EFP y la reducción de la pobreza?

Resultados previstos

- Propiciar la reflexión de los miembros del FC y la puesta en común de conocimientos sobre la relevancia de la reforma de la educación y la formación profesional para la reducción de la pobreza en los países asociados de la FEF.
- Realizar aportaciones del personal de la FEF al Anuario de 2006, refrendadas con las discusiones con los expertos externos y las partes interesadas.
- Funciones facilitadoras de aprendizaje de políticas por parte de la FEF, y desarrollo de posibles instrumentos y herramientas a aplicar por el personal.

Programa provisional

7 de Junio, de 14.00 a 17.30 h.

¿Qué hemos aprendido de la experiencia habida hasta la fecha? Cuestiones i, ii y iii

- Presentación del tema: Peter Grootings y Soren Nielsen

- El desarrollo de aptitudes en relación con otras medidas de reducción de la pobreza: Linda Mayoux, RU.
- Algunas experiencias recientes de Europa sudoriental: Anastasia Fetsi y un experto SEE/miembro del FC
- Algunas experiencias recientes del FSE y los países candidatos: Arjen Deij y experto rumano /miembro del FC
- Algunas experiencias recientes de Asia Central relativas a las reformas de la EFP y estrategias de reducción de la pobreza: Henrik Faudel y experto del CA/miembro del FC

Se elegirá a los participantes en el debate entre las personas que se inscriban en el seminario.

8 Junio, de 11.00 a 12.30 h.

¿Cómo hacer un mejor uso de la experiencia existente para facilitar el aprendizaje de la formulación de políticas? Cuestiones iv, v y vi.

- El desarrollo de aptitudes y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo y transición; cuestiones esenciales del primer seminario: David Atchoarena (International Institute of Educational Planning, UNESCO)
- Función de la FEF: ¿Se facilita el aprendizaje de las políticas? Peter Grootings y miembro del FC
- Algunas experiencias recientes de Europa sudoriental: ¿Podemos utilizar la revisión por los colegas para fomentar el aprendizaje de la formulación de políticas? Arjen Vos y experto CC/miembro del FC

Se elegirá a los participantes en los debates de entre las personas inscritas en el seminario.

Documentación del seminario

Peter Grootings y Soren Nielsen, *Skills development for poverty reduction in transition countries*,

Documento de base para la conferencia del Foro Consultivo de la FEF de junio de 2006

Linda Mayoux, *Skills learning for pro-poor development: some current areas of international innovation*,

Documento de debate para el Seminario sobre desarrollo de aptitudes para la reducción de la pobreza, conferencia del Foro Consultivo de la FEF, junio de 2006

Anastasia Fetsi, *Labour markets and disadvantaged groups in the Western Balkans: opportunities for skills development and enhancement*, Documento de debate para el seminario sobre Desarrollo de aptitudes para la reducción de la pobreza, conferencia del Foro Consultivo de la FEF, junio de 2006

Arjen Deij, *From poverty reduction to economic and social cohesion, How can countries be better prepared for ESF type instruments?*, Documento de debate para el seminario sobre Desarrollo de aptitudes para la reducción de la pobreza, conferencia del Foro Consultivo de la FEF, junio de 2006

Henrik Faudel, *VET reform and poverty reduction in Central Asia*, Documento de debate para el seminario sobre Desarrollo de aptitudes para la reducción de la pobreza, conferencia del Foro Consultivo de la FEF, junio de 2006

Arjen Vos, *Peer reviews and peer learning: options for policy learning for poverty reduction strategies?*, Documento de debate para el seminario sobre Desarrollo de aptitudes para la reducción de la pobreza, conferencia del Foro Consultivo de la FEF, junio de 2006

Peter Grootings, *Facilitating policy learning: active learning and the reform of education systems in transition countries*, Documento de debate para el seminario sobre Desarrollo de aptitudes para la reducción de la pobreza, conferencia del Foro Consultivo de la FEF, junio de 2006



DESARROLLO DE APTITUDES PARA REDUCIR LA POBREZA EN LOS PAÍSES EN TRANSICIÓN

Peter Grootings, Søren Nielsen, FEF, abril de 2006

Introducción

La comunidad internacional de donantes reconoce de nuevo que las aptitudes y el desarrollo de aptitudes son factores importantes para la reducción de la pobreza. Pero no está claro qué supone esto para las reformas de los sistemas de educación y formación profesional en los países asociados a la FEF.

Urge relacionar el debate sobre la ayuda al desarrollo y el desarrollo de aptitudes con la práctica de las reformas de los sistemas de EFP en los países en transición. Esto puede ayudarnos no sólo a centrarnos y dar prioridad a la ayuda internacional para las reformas de la educación profesional, sino también a garantizar la responsabilización local, la adecuación al contexto, la creación de capacidad y la sostenibilidad.

Los países en transición empobrecidos pueden beneficiarse tanto de la experiencia de los proyectos de desarrollo de aptitudes de los países en desarrollo como de la experiencia de las políticas nacionales de educación y formación basadas en competencias de los países desarrollados. Estas cuestiones deben aclararse para poder entender el papel que puede desempeñar la FEF.

Mayor reconocimiento de la importancia del desarrollo de aptitudes para la reducción de la pobreza

Dentro de la Unión Europea, el “consenso europeo” es muy claro acerca de la importancia de la educación y formación para la política de desarrollo (Comisión Europea, 2002, 2005, 2006). Organizaciones dependientes de las Naciones Unidas como la OIT, la UNESCO, el PNUD y la FAO se han expresado en el mismo sentido, y las instituciones financieras internacionales, aunque un poco más reacias, también adoptan una posición similar (Working Group for International Cooperation in Skills Development, 1996; Fluitman, 2005; King y Palmer 2005; Mayoux, 2006). Se trata de un cambio significativo tras un largo periodo en que el ajuste estructural, la liberalización, la privatización y la “mercadización” han copado los planes de trabajo de los donantes y, a raíz de ello, la ayuda a la educación casi ha desaparecido y se ha reducido a las aptitudes básicas de lectoescritura y cálculo aritmético para los niños.

En su editorial de la edición de febrero de 2006 del e-Courier, el boletín electrónico de cooperación al desarrollo ACP-UE, Sipke Brouwer, de la Dirección General de Desarrollo de la Comisión Europea, confirmaba las implicaciones de este reconocimiento en la política de la UE en África: “Durante demasiado tiempo, los donantes se han centrado únicamente en cómo enseñar a los niños a leer y escribir. Tenemos que ser más ambiciosos, ya que necesitamos ofrecer a la juventud africana las aptitudes, el conocimiento y los valores de confianza en sí misma para recrear sus ciudades y reconstruir su sentimiento de pertenencia social”.

Y añadía: “La juventud de hoy en día es el capital humano del mañana: trabajadores, personas con talentos, empresarios y dirigentes. Todos deben tener la oportunidad de mejorar su potencial y convertirse en agentes activos del crecimiento económico y social del continente. Por tanto, la UE va a insistir más en la educación y formación profesional en relación con los mercados laborales. Esto contribuirá a convertir la actual fuga de cerebros en una afluencia de cerebros en todo el continente”.

Sin embargo, a pesar de que se preste mayor atención al desarrollo de aptitudes en la lucha contra la pobreza, continúa el discurso sobre el “qué” y el “cómo”: ¿Qué tipos de aptitudes son cruciales para la reducción de la pobreza? ¿Cómo se puede ayudar a las personas a desarrollar las aptitudes que necesitan? ¿Sólo necesitan aptitudes? ¿Qué tipo de políticas deberían adoptar los países pobres y cómo puede contribuir la comunidad de donantes? Como siempre, las respuestas a las preguntas “qué” y “cómo” están muy relacionadas entre sí y dependen de “por qué” el desarrollo de las aptitudes se considera importante para la reducción de la pobreza en primer lugar.

¿Qué supone esto para los países en transición?

Los responsables políticos y sus asesores de los países asociados a la FEF se preguntan si estos debates sobre la política de desarrollo son relevantes para ellos o no. Los dos términos –desarrollo de

aptitudes y reducción de la pobreza— no son muy obvios, como tampoco lo es la relación entre ambos. Es importante situar estos términos en su contexto.

Para los responsables políticos de los países en transición, el “desarrollo de aptitudes” parece reflejar un enfoque estrecho en el contexto de las reformas de los sistemas de educación y formación profesional, que es el marco político al que se han acostumbrado a referirse. El concepto de “pobreza” es controvertido y se asocia automáticamente con los países pobres en vías de desarrollo de África, el sur de Asia y América Latina. Aunque su experiencia no pueda equipararse a la pobreza persistente en los países en transición, señalaremos que la mayoría de ellos, si no todos, han experimentado un grave empobrecimiento. Además, la pobreza y la atención a la reducción de la pobreza también se dan en los países desarrollados de la UE (Comisión Europea, 2000; Tavistock Institute, Engender y ECWS, 2005).

Como señalan King y Palmer, el predominio del discurso sobre la pobreza entre los donantes obligó a racionalizar y legitimar otros objetivos de desarrollo —como el desarrollo de infraestructuras, la educación, el desarrollo de empresas y el desarrollo de aptitudes— desde el punto de vista de su estrecha vinculación con la reducción de la pobreza (King y Palmer 2005). Si bien la situación actual supone un afortunado regreso de la educación y la formación profesional a las políticas de desarrollo de los donantes, también corre el riesgo de limitar las cuestiones y opciones. Esto nos lleva a su vez a la pregunta de si en los países en transición el desarrollo de aptitudes, cualquiera que sea el significado de este término, ha de ser considerado únicamente en un contexto de reducción de la pobreza, o si intervienen otras cuestiones más amplias.

Antes de ocuparnos de las preguntas “qué” y “cómo” formuladas al principio, debemos dejar claro, por tanto, de qué estamos hablando. ¿Qué significa “desarrollo de aptitudes”, qué representa el concepto de “reducción de la pobreza” y cuál es la relación entre el desarrollo de aptitudes y la reducción de la pobreza?

¿Qué supone esto para el papel de la FEF en los países asociados?

Aunque urge una aclaración de los conceptos, esta no puede ser un fin en sí mismo. Saber de qué estamos hablando debería comportar, a fin de cuentas, otra aclaración: ¿Qué papel que puede desempeñar la FEF?

En términos generales ya hemos acordado una respuesta: por un lado, la FEF puede facilitar el aprendizaje político, basándose en su conocimiento experto con respecto a la UE y otras experiencias internacionales y, por otro, su comprensión del contexto específico de sus países asociados (Grootings, FEF, 2004). También entendemos que el aprendizaje político es fundamentalmente diferente de la transferencia o la imitación de políticas, y que exige prestar la debida atención al contexto, la participación local y la creación de capacidad para garantizar la sostenibilidad.

Pero ¿significan algo estos principios generales para el ámbito del desarrollo de aptitudes y la reducción de la pobreza? Si el desarrollo de aptitudes para la reducción de la pobreza es relevante para los países asociados a la FEF, cosa que todavía hay que aclarar, ¿cómo puede contribuir la FEF a ayudar a los países asociados a mejorar el desarrollo de aptitudes a fin de reducir la pobreza?

Reducción de la pobreza en países en transición empobrecidos

Pobreza y políticas de reducción de la pobreza

Hay consenso en que la pobreza debe entenderse de un modo multidimensional (Banco Mundial, 1990; 2000). Esta comprensión va mucho más allá del criterio tradicional de los niveles de renta como indicadores de pobreza y ve la pobreza como un fenómeno asociado a malos resultados en educación y salud (Reddy & Pogge, 2005; Banco Mundial, 2000b). El concepto de pobreza también incluye la vulnerabilidad, la exposición al riesgo, la falta de representación y la falta de poder (Banco Mundial, 2000; PNUD, 2006).

La atención a la pobreza siempre ha formado parte de las políticas de desarrollo, pero el enfoque ha cambiado con el tiempo. De acuerdo con King y Palmer (2005, p. 7) y McGrath (2002), los sucesivos

periodos posteriores que han atravesado las políticas de pobreza a partir de la Segunda Guerra Mundial se pueden resumir del modo siguiente:

- En las décadas de 1950 y 1960, muchos consideraban que el crecimiento económico y la modernización eran el medio principal para reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida. El interés se centraba en la industrialización y la preparación de la mano de obra industrial.
- En la década de 1970, la atención se desplazó a la prestación directa de servicios de salud, nutrición y educación. Esto se consideraba un asunto de política pública. El *Informe sobre el desarrollo mundial 1980* postulaba, sobre la base de las pruebas disponibles en la época, que las mejoras de la salud, la educación y la nutrición de los pobres eran importantes no sólo por derecho propio, sino también para promover el crecimiento de las rentas, incluidas las rentas de los pobres.
- Durante la década de 1980 se produjo una nueva reorientación. Los países, especialmente los de América Latina y el África subsahariana, luchaban por adaptarse tras la recesión mundial. Se estrecharon las restricciones del gasto público. El Banco Mundial y el FMI habían preconizado políticas de ajuste estructural, privatización y desarrollo del sector privado para hacer frente a los problemas económicos en los países en desarrollo. Era el periodo del fundamentalismo del mercado y del consenso de Washington (Stiglitz, 2002a). En respuesta a ello empezó a prestarse mayor atención a las dimensiones sociales del desarrollo (enfoques “centrados en las personas”) en forma de iniciativas de proyectos “ascendentes”, a menudo encabezadas por ONG.
- En la década de 1990 se produjo un ajuste estructural con “rostro humano”, una vuelta al papel del Estado y un mayor interés por desarrollar un “entorno propicio” (creación de las condiciones para la reducción de la pobreza), y ya a finales de la década de 1990 y en los primeros años del nuevo siglo se elaboraron los documentos de estrategia para la reducción de la pobreza para establecer un marco político general. Como hemos apuntado antes, el “descubrimiento” de la pobreza y la definición de las políticas de lucha contra la pobreza vinieron impulsadas principalmente por los donantes, más que por los Gobiernos nacionales.

Al conceptualizar la pobreza es preciso tener en cuenta también otras cuestiones asociadas (King y Palmer, 2005). Entre éstas está la *vulnerabilidad* (inseguridad y exposición al riesgo y periodos ocasionales de pobreza), la *desigualdad* (privaciones en comparación con otras personas), la pobreza de *categorías de personas* (mujeres, niños, ancianos, personas con discapacidades) y la *pobreza colectiva* (de regiones, naciones y grupos). Sin embargo, es importante reconocer que pobreza no es lo mismo que *vulnerabilidad* y tampoco es lo mismo que *desigualdad*. Si bien la pobreza y la vulnerabilidad se solapan, la distinción entre ambas es crucial para distinguir entre estar “a favor de los pobres” y “contra la pobreza”. En la práctica, sin embargo, los índices de pobreza suelen basarse en un pequeño conjunto de variables, especialmente en la renta diaria.

Por otra parte, existe una dimensión subjetiva de la pobreza. También interesa saber si las personas que según las estadísticas están clasificadas entre los pobres se consideran pobres a sí mismas. Además, la pobreza subjetiva es un concepto relativo y dependerá del contexto, el entorno y el historial. A los responsables políticos se plantea la cuestión parecida de si la clasificación estadística del país en los últimos puestos de las listas internacionales de pobreza les hace pensar en su país como un país pobre. Los significados subjetivos son, como sabemos, fundamentales para desarrollar la concienciación y la comprensión de las opciones políticas.

Por último, por lo que se refiere al plano conceptual, necesitamos diferenciar entre los distintos significados de “reducción de la pobreza”. Existen al menos tres tipos de reducción de la pobreza. Las políticas de desarrollo de aptitudes variarán en función del tipo de reducción de pobreza a que apuntan (King y Palmer, 2005).

- *Mitigación de la pobreza*: la mitigación de los síntomas de pobreza o reducción de la gravedad de la pobreza, sin que las personas pasen de ser “pobres” a “no pobres”.
- *Sacar a las personas de la pobreza*: es la “reducción de la pobreza” en su verdadero sentido; reducir el número de personas pobres o hacer que pasen de ser pobres a no pobres.

- *Prevención de la pobreza:* conseguir que las personas no caigan en la pobreza reduciendo su vulnerabilidad.

Países en transición empobrecidos

La mayoría de los países en transición no cuentan con un largo historial de pobreza y, aunque las rentas eran bajas, estas se compensaban con las aportaciones de los sistemas públicos de bienestar. Sin embargo, varios países de la antigua Unión Soviética dependían de las transferencias presupuestarias de Moscú, que con la independencia desaparecieron casi de la noche a la mañana. Algunos no han sido capaces de desarrollar economías nacionales sostenibles. Además, dentro de cada país se producían importantes transferencias entre regiones para compensar las diferencias económicas y sociales.

Tras el periodo de crecimiento posterior a la Segunda Guerra Mundial, a finales de la década de 1960 y mucho antes del colapso final de los regímenes comunistas comenzó un empobrecimiento gradual en todos los países. Los países han sido incapaces de pasar de un crecimiento económico basado en la producción masiva industrializada y planificada centralmente a formas de producción más diversificadas, intensivas y flexibles de productos de alta calidad. En consecuencia, la pobreza, tanto en términos absolutos como en comparación con otros países no comunistas, ha ido aumentando desde la década de 1970.

Como sabemos ahora, las políticas de transición de finales de la década de 1980, basadas en el consenso de Washington, apenas han contribuido a mejorar la situación, al menos no a medio plazo (Nelson y cols., 1997). Al contrario, los índices de pobreza muestran que en la mayoría de países se ha producido un deterioro de las condiciones de vida para un mayor número de personas, incluida la población ocupada. El Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (2005) calcula que una de cada dos personas en los llamados países de transición temprana vive en la pobreza¹. Por mucho que a finales de la década de 1990 hubiera crecimiento económico, los pobres no se beneficiaron de él.

Empobrecimiento individual y social

Los responsables políticos en los países en transición suelen relacionar los problemas de pobreza actuales principalmente con lo sucedido con los grupos para los que solía haber instituciones y prestaciones especiales, como los huérfanos o las personas con discapacidades. Estas instituciones específicas solían ofrecer cobijo, comida y a veces también una formación especial y oportunidades de obtener ingresos. Pero con la caída del sistema público de bienestar, todas han cerrado. Además, han aparecido en escena otros grupos que necesitan protección e integración social, como los ex presos y, en algunos países, los antiguos soldados que han regresado de la guerra. Otros grupos que reciben ayudas del Estado también se han empobrecido, en especial las personas mayores que dependen de las pensiones públicas y los desempleados, que a menudo no perciben ninguna prestación. El gran número de pobres ocupados también incluye a funcionarios públicos y personas empleadas formalmente pero que no perciben salarios.

De este modo, a pesar de que los países en transición no tengan un historial de pobreza equiparable al de los países en desarrollo, la mayoría de los países en transición han experimentado un “empobrecimiento” gradual y últimamente incluso drástico. Esto ha provocado un alto grado de pobreza en amplios sectores de la población, junto a una mayor desigualdad entre grupos sociales. El argumento del empobrecimiento viene ilustrado por el hecho de que actualmente once países asociados a la FEF han firmado o están a punto de firmar los Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza con el FMI y el Banco Mundial (Banco Mundial, 2006)².

¹ Los países de transición temprana son: Armenia, Azerbaiyán, Georgia, República de Kirguistán, Moldova, Tayikistán y Uzbekistán.

² A 31 de diciembre de 2005: Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Hercegovina, Georgia, República de Kirguistán, Moldova, Serbia y Montenegro y Tayikistán. La Antigua República Yugoslava de Macedonia y Uzbekistán han firmado únicamente un documento inicial de estrategia para la reducción de la pobreza. En algunos países, los documentos se denominan estrategias de desarrollo socioeconómico.

Empobrecimiento institucional

Sin embargo, el concepto de “empobrecimiento” que proponemos utilizar en el caso de los países en transición no se refiere únicamente a las condiciones de vida de los individuos y sus familias. Los países también han sufrido un empobrecimiento *institucional*, cosa que, de hecho, es una segunda característica que los diferencia de los países en desarrollo. El empobrecimiento institucional también está estrechamente relacionado con la incapacidad de pasar de una producción y crecimiento extensivos a una producción y crecimiento intensivos, y tiene al menos tres características diferentes, aunque muy relacionadas entre sí.

La **primera** es que los países en transición, al contrario que los países en desarrollo, han establecido instituciones complejas que funcionan bien y que son típicas de las sociedades modernas, como en particular los sistemas de educación y formación, salud y bienestar social. Sin embargo, la crisis de los presupuestos estatales que acompañó al estancamiento de la economía desde finales de la década de 1960 comportó una subinversión en estas instituciones, que poco a poco se han ido quedando anticuadas y presentan grandes carencias de recursos. La insuficiencia de inversiones ha provocado que poco a poco el sector de la enseñanza y formación hayan perdido su capacidad de seguir siendo una importante fuente de innovación para el sector económico en general.

A pesar de ello, los niveles básicos de lectoescritura y cálculo aritmético de todos los grupos de edad han sido altos desde principios de la década de 1960 y se han mantenido así hasta hace muy poco. Al mismo tiempo, los países han hecho frente a una mayor presión en pro de la expansión de los sistemas de enseñanza secundaria y superior. La enseñanza profesional secundaria, en particular, ha crecido rápidamente, pero pronto se quedó anticuada desde el punto de vista tecnológico. Los enfoques pedagógicos siguieron fuertemente anclados en el enfoque tradicional de transmisión del conocimiento. Las políticas de transición han sido incapaces de invertir la tendencia, al menos para la mayoría de los subsectores del sistema educativo. De hecho, el sistema de EFP es el que más se ha visto afectado en todos los lugares, debido a que era el elemento dominante del sistema educativo.

La orientación profesional predominante en el sistema educativo constituye la **segunda** característica del empobrecimiento institucional. En los primeros años de la transición generó al menos tres respuestas políticas complementarias.

- La primera fue una reorientación de la enseñanza superior que, dados los limitados recursos públicos, se hizo a costa de la educación y formación profesional. Esta reorientación encajó muy bien con las aspiraciones, frustradas durante mucho tiempo, de ciudadanos y académicos que pasaron a ocupar cargos directivos. La educación profesional básica se había asimilado a los estratos “inferiores” de la sociedad y la educación técnica secundaria se consideraba cada vez más como una ruta alternativa a la enseñanza superior. Las políticas posteriores a la transición reforzaron una tendencia que había comenzado mucho tiempo atrás. También reforzaron la tendencia a dejar de lado la inversión en enseñanza técnica y profesional de alta calidad.
- Un efecto secundario significativo de esta evolución después de la transición es que los niños de familias pobres y empobrecidas quedaron excluidos del acceso a la enseñanza secundaria general y superior, debido principalmente a que no podían permitirse los costes. Las escuelas profesionales tendían a convertirse en la única alternativa para los hijos de familias pobres, a menudo más por razones sociales que educativas. Mantener abiertas las escuelas profesionales se consideraba una de las últimas opciones para conservar algún tipo de sistema de bienestar social para los pobres, especialmente en los países en que las escuelas estaban bajo la responsabilidad de los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales.
- La tercera respuesta fue un intento por parte de los responsables de las políticas educativas de casi todos los países, a menudo siguiendo los consejos de los donantes, de abandonar el elemento de educación profesional del sistema, que no sólo resultaba muy caro de mantener dadas las limitaciones de los presupuestos estatales, sino también por su descrédito ideológico. También estaba totalmente anticuado desde el punto de vista de los contenidos de los planes de estudio y el enfoque didáctico. Además, las instalaciones estaban en muy mal estado y a menudo precisaban una completa renovación, para la cual no había financiación pública disponible.

Estas respuestas políticas han dado lugar a una **tercera** característica del empobrecimiento institucional en la educación profesional: la desaparición de toda capacidad de innovación. Las escuelas y los profesores debían centrarse exclusivamente en la prestación de una educación y formación operativas y cotidianas a costa del desarrollo y la innovación. También era fruto del cierre de los sistemas centrales de apoyo, por motivos ideológicos y financieros, especialmente los que se ocupaban del desarrollo de los planes de estudio y de la formación interna del profesorado en educación profesional (Grootings, FEF, 2004; Grootings y Nielsen (eds.), FEF, 2005). Debido a los salarios tremendamente bajos de los profesores y formadores, muchos se veían obligados a buscar oportunidades adicionales de obtener ingresos fuera del sistema educativo. Muchos de los más capaces terminaron por abandonar finalmente el sistema.

Capital social empobrecido

Existe otra dimensión del empobrecimiento que hasta ahora no se ha tenido suficientemente en cuenta, pero que reviste una importancia crucial desde el punto de vista de la educación. Esto se refiere a la pérdida de capacidad, especialmente entre las generaciones mayores y en las primeras etapas de la transición, para “sobrevivir” en una sociedad que se basa en principios muy diferentes. Esto es a lo que hacen referencia los conceptos de “aptitudes para la vida” o “capital social”. Las conductas y formas de pensar, las rutinas, las redes de capital social, las estrategias de supervivencia en el sentido general de la palabra ya no funcionan de la misma manera que antes. Las personas pobres sufren especialmente esta pérdida de capacidad, ya que no pueden permitirse económicamente avanzar. El comportamiento adquirido ya no resulta útil y es evidente que también en este terreno las instituciones educativas deben desempeñar un papel.

La necesidad de revitalizar la educación y formación profesional

A raíz de todo esto hay una enorme falta de recursos financieros y humanos para revitalizar el sistema de educación y formación profesional. En su lugar existe una constelación específica de ayuda y cooperación. En la actualidad, la comunidad de donantes influye enormemente en la cuestión de si la educación profesional se adopta como prioridad política o no, en el enfoque de estas políticas y en el modo en que se desarrollan y aplican. Esta combinación de recuerdos individuales, legados institucionales y políticas de los donantes sin duda no han favorecido hasta ahora el planteamiento de cuestiones relacionadas con las reformas de la educación y formación profesional.

El resultado general de lo que hemos denominado “empobrecimiento” es que el sistema de educación profesional en muchos países en transición ya no es capaz de reconstruirse en todo su esplendor pasado, y no digamos ya de hacer frente a los retos de la reforma del sistema sin una ayuda exterior considerable.

Los procesos combinados de empobrecimiento individual, institucional y social han creado en cambio una situación en la que las escuelas profesionales han pasado a ser las instituciones educativas para los pobres, sin tener ningún potencial real de contribuir a alguna forma de reducción de la pobreza (Faudel y Grootings, de próxima aparición). Una política de reformas destinada a vincular la educación profesional a la reducción de la pobreza debería ocuparse de estas cuestiones. En particular, debe garantizar la pertinencia de los contenidos y enfoques con respecto a las necesidades de aprendizaje de los empobrecidos, incluida su capacidad para escapar de la pobreza.

Puede ser conveniente aclarar ahora qué tiene que ver el desarrollo de aptitudes con la reforma de la educación profesional, antes de entrar a debatir sobre la posible contribución a la reducción de la pobreza que puede tener el desarrollo de aptitudes.

Desarrollo de aptitudes: ¿una formación profesional y técnica al viejo estilo o una metáfora del aprendizaje permanente?

La interpretación del desarrollo de aptitudes por parte de los donantes

Al igual que la “reducción de la pobreza”, el “desarrollo de aptitudes” también es un neologismo, como bien apuntan King y Palmer (2006). El propio concepto de “aptitudes” también ha sido muy debatido en las comunidades educativas. Ha sido criticado por sus connotaciones estrechas y asociadas a la conducta; su exclusión de las dimensiones de actitud y conocimiento, y su inadecuación como concepto de educación y formación para hacer frente a los retos de las economías basadas en el conocimiento. En la jerga educativa actual ha sido sustituido por el concepto de “competencia”, cosa que, sin embargo, a menudo no ha supuesto en la práctica más que un cambio de etiqueta, ya que los tradicionales enfoques didácticos y de aprendizaje han permanecido invariables. Sin embargo, esto está cambiando rápidamente con los debates actuales en torno al aprendizaje basado en la competencia dentro de un enfoque constructivista de aprendizaje y enseñanza (Simons y cols., 2000, Biemans y cols., 2004, Hager, 2004, Oates, 2004, Ellerman, 2005, Grootings y Nielsen (eds.), FEF, 2005).

El término “desarrollo de aptitudes”, como argumentan también King y Palmer, ha sido acuñado y es utilizado por organizaciones donantes cuyo conocimiento experto propio en materia de educación y formación profesional se ha visto mermado progresivamente (King y Palmer, 2005; Working Group for International Cooperation in Skills Development, 2004). Es un término que refleja el fracaso de las grandes inversiones de los donantes en sistemas de educación y formación técnica y profesional (EFTP) en las décadas de 1960 y 1970³. Pero todavía sigue siendo una interpretación de las aptitudes en gran medida asociadas a la conducta, por oposición al conocimiento, y que implica –aunque a veces quizá sólo de forma implícita– que lo único que necesitan efectivamente los pobres son aptitudes manuales básicas. No será fácil conectar de nuevo el debate sobre el desarrollo de aptitudes en la comunidad de donantes con las discusiones en torno a las políticas actuales en materia de educación y formación de cara al futuro.

Parece que todos los intentos de ampliar la noción de aptitudes a las “aptitudes para la vida” o “aptitudes para ganarse el sustento” son en cierto modo artificiales y, al mismo tiempo, ilustran la dificultad en la comunidad de donantes de mantener el concepto de aptitudes (UNESCO, 2006; UNICEF, 2006). En este contexto, King y Palmer (2005, p. 11) proponen la siguiente descripción:

El desarrollo de aptitudes no equivale a la educación y formación técnica, profesional y agrícola formal, sino que se emplea de modo más general para referirse también a las capacidades productivas adquiridas en todos los niveles de educación y formación, dentro de un marco formal, informal y en el puesto de trabajo, que permiten a los individuos en todos los ámbitos de la economía participar completa y productivamente en la obtención del sustento y tener la posibilidad de adaptar esas capacidades a las nuevas demandas y oportunidades de la economía y del mercado de trabajo.

También proponen que el desarrollo de aptitudes no se refiere a la fuente del plan de estudios o del programa de la propia educación o formación, sino a las capacidades productivas que se adquieren a lo largo de los cursos y programas de aptitudes. Es ahí donde el discurso sobre el desarrollo de los donantes más se aproxima a los debates en curso sobre la educación profesional y las políticas de reforma de los países desarrollados.

³ El Banco Mundial, las organizaciones de Naciones Unidas y muchas agencias donantes bilaterales todavía emplean el concepto de EFTP, mientras que la UE habla de EFP. El concepto de EFTP está relacionado con dos niveles diferentes, un nivel profesional formal (inferior o básico) y otro técnico (medio o superior), mientras que el concepto de EFP siempre ha sido más amplio por lo que respecta a los niveles (también incluye la educación profesional superior y no académica) y, más recientemente, también por lo que respecta a las modalidades formales e informales de educación y formación.

Aprendizaje permanente y educación y formación profesional centrada en el aprendiz

Por un lado, estos debates se centraron, entre mediados de las décadas de 1980 y 1990, en la reconversión de la educación profesional formal, a menudo basada en escuelas, en una educación más orientada a la práctica, y por otro lado, en la ampliación de la formación basada en el trabajo mediante una mayor insistencia en las denominadas competencias básicas o principales. Esta política debe contemplarse en el contexto de un aumento del desempleo juvenil en aquel momento, que estaba relacionado con las deficiencias de ambos tipos de educación y formación. La educación, también en las escuelas profesionales, se consideraba demasiado académica o de orientación no suficientemente práctica. Se reprochaba a las escuelas que no producían titulados que tuvieran alguna utilidad para las empresas. El aprendizaje basado en el trabajo se consideraba demasiado relacionado con el puesto de trabajo y no suficientemente orientado al futuro.

Todas las nuevas políticas trataron de otorgar a las empresas un papel más importante en la educación profesional y de centrar de nuevo la educación y formación profesional en los resultados del aprendizaje (al principio denominados aptitudes y, más recientemente, competencias), más que en insumos como planes de estudios y funciones de los profesores y formadores. A menudo, las nuevas políticas daban prioridad a las cualificaciones en lugar de los procesos de enseñanza y aprendizaje, especialmente en los países en los que no existía una gran tradición de cooperación entre el Estado y el sector privado. Esta evolución dio pie a menudo a una mayor centralización y burocratización de los sistemas de cualificación, lo que desvió recursos de los procesos de educación y formación reales. Uno de los motivos subyacentes de esto fue la pervivencia de los conceptos tradicionales de aprendizaje (Hager, 2004).

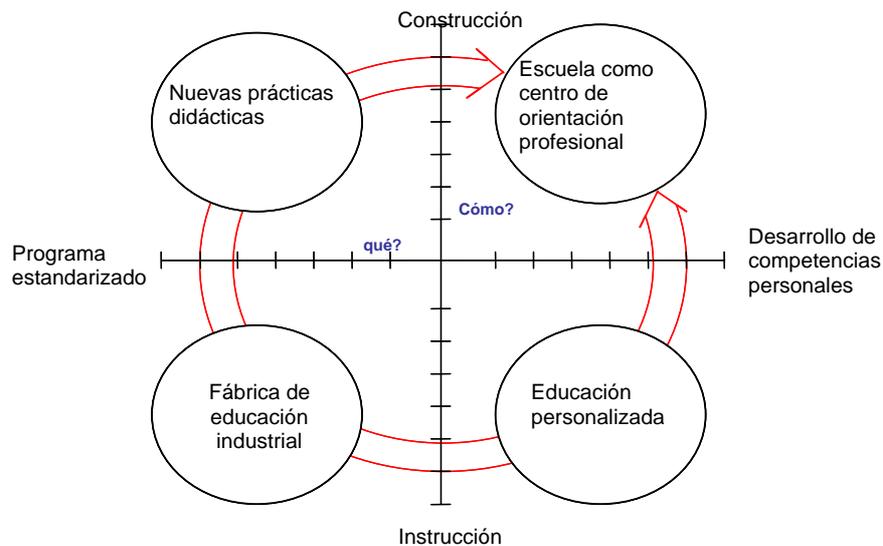
Sin embargo, desde finales de la década de 1990, cada vez es más evidente que un sistema educativo basado estrictamente en los resultados no garantizaría la calidad y la relevancia de la educación y el aprendizaje. Muchos países tratan ahora de restablecer el equilibrio entre una política de aprendizaje basada en los resultados y políticas centradas en asegurar la calidad de los insumos y procesos. Los países que durante la década de 1980 se centraron en las cualificaciones y en marcos nacionales de cualificación vuelven ahora a prestar atención a los procesos. Los países que no introdujeron políticas estrictas basadas en los resultados incluyen ahora elementos que han pasado a formar parte de los marcos nacionales de cualificación, como los itinerarios, la transparencia y el reconocimiento.

Este cambio reciente también incluye el reconocimiento del papel clave de los profesores y formadores para una educación y formación de calidad (Grootings y Nielsen (eds.), FEF, 2005). Los profesores y formadores ya no se consideran expertos que transmiten su conocimiento y sus aptitudes, sino facilitadores de procesos de aprendizaje. En general, esto supone apartarse de un enfoque de "aptitudes" limitado (asociado a la conducta) para acercarse a un concepto de "competencia" mucho más amplio, arraigado en las teorías del aprendizaje constructivistas. También se presta atención al desarrollo de nuevas prácticas didácticas, especialmente en la búsqueda de enfoques que ayuden a las personas a desarrollar nuevos tipos de competencias, como la capacidad de aprendizaje, afrontar la inseguridad y desarrollar el espíritu empresarial.

Por tanto, el concepto de "desarrollo de aptitudes", tal como se emplea en la comunidad internacional de donantes, difiere de muchas maneras de la discusión y política actuales sobre la educación y formación profesional moderna. Forma parte del vocabulario de la ayuda al desarrollo y está arraigado en los enfoques educativos del pasado, pero crea confusión en la comunicación con la comunidad educativa. Por otra parte, la comunidad de ayuda al desarrollo no está muy al tanto de los actuales debates y cambios de las políticas en materia de educación y formación profesional en los países desarrollados.

Antes de volver a las cuestiones sobre el desarrollo de aptitudes para la reducción de la pobreza, puede resultar útil presentar primero el pensamiento actual sobre la educación y formación profesional. En la figura 1 resumimos los debates actuales en algunos de los países de la UE con respecto al "qué" y al "cómo" de la educación profesional moderna (Geurts y Meijers, 2006).

Figura 1 – Escuelas profesionales: de fábricas de formación a centros de orientación profesional



La instrucción estandarizada tradicional

La dimensión del “qué” afecta al contenido de los programas de educación y formación profesional. Tradicionalmente, son programas estandarizados, basados en una serie de materias aisladas, impartidas por profesores y formadores a título individual. Todo el mundo ha de aprender lo mismo, en el mismo orden y de la misma forma. Todo el mundo se examina al mismo tiempo y, por tanto, se asume que todo el mundo necesita el mismo periodo de estudio que los demás. Esto es lo que puede denominarse una fábrica de educación industrial. La mayoría de las escuelas profesionales y la mayor parte del pensamiento sobre políticas de educación profesional siguen firmemente anclados en la esquina inferior izquierda.

Instrucción personalizada y flexible

La necesidad de una mayor flexibilidad preocupa a algunas de las escuelas más activas y de los teóricos más avanzados en la materia. Se reconoce que los productos y servicios han de ser más diversificados y orientados a los clientes. También preocupan los costes y la eficiencia. Esto hace que la atención se centre en perfiles más amplios con una especialización gradual en lugar de planes de estudios estrechamente perfilados, perfiles multisectoriales en vez de monosectoriales. El reconocimiento y el aseguramiento de la calidad cobran importancia, de forma que las personas puedan tener flexibilidad para moverse de un nivel a otro o de un sector a otro. La introducción de formas de modularización viene a sustituir a los programas escolares anuales y basados en asignaturas.

La flexibilización también responde al hecho de que los estudiantes tienen distintos estilos de aprendizaje. Algunos prefieren la teoría antes que la práctica, mientras que otros aprenden mejor empezando por la práctica. Algunos estudiantes aprenden más deprisa que otros, puede que tengan también diferentes conocimientos o experiencias previas y no necesitan seguir el mismo programa al mismo tiempo y en el mismo orden. Algunos modelos de modularización también responden a esto. Los programas se centran más en los discentes y las escuelas ofrecen itinerarios de aprendizaje individualizados en lugar de programas estandarizados; también están mejor equipadas para cubrir las

necesidades de distintos tipos de estudiantes, jóvenes y adultos, empleados y desempleados, principiantes y más experimentados. La esquina inferior derecha de la figura 1 tipifica estos tipos de programas, escuelas y políticas.

Tanto los modelos estandarizados como los personalizados de educación y formación profesional se basan a menudo en un enfoque tradicional del aprendizaje y la enseñanza, ya se trate del conocimiento, aptitudes prácticas o actitudes. Siguen un modelo tradicional de transmisión del profesor y del formador al estudiante. Se considera a los profesores como expertos en una asignatura determinada, mientras que los formadores son expertos en cómo aplicarse el conocimiento a la práctica. En la educación previa y continua de los profesores y formadores, esto se refleja en la prioridad que se da al conocimiento de una asignatura en perjuicio de la didáctica.

Nuevos enfoques de la educación en programas estandarizados

La didáctica es la primera preocupación de la dimensión del “cómo”. El aspecto principal en este terreno es que la educación profesional tiene que hacer la transición del aprendizaje por instrucción al aprendizaje por construcción. Se invierte el ciclo de aprendizaje: la teoría ya no tiene por qué preceder a la práctica siempre y para todo el mundo. La práctica también puede guiar a la teoría, que a su vez debe impartirse en el momento justo y en cantidades que sean justo suficientes. Este enfoque también se pone en práctica a través de diversas formas de educación basada en los problemas o basada en la práctica. La división entre teoría y práctica, aprendizaje y trabajo y entre escuela y empresa resulta menos pronunciada.

En las esquinas superior izquierda e inferior derecha de la figura vemos formas intermedias de educación. Las nuevas prácticas didácticas, como la educación basada en problemas, están en la parte superior izquierda. En la mayoría de los países de la UE, si existe alguna experimentación, las nuevas prácticas casi siempre se realizan dentro de los programas estandarizados tradicionales. La esquina inferior derecha se refiere a la organización modular de los programas de enseñanza existentes. Esta educación a la carta –aunque a menudo se trata sólo de formación– es similar a la educación personalizada, pero no es innovadora en el sentido didáctico. Ésta es, sin embargo, la que a menudo se presenta como educación y formación profesional moderna.

Aprendizaje individual por construcción

En contraposición a la escuela como fábrica, en la esquina superior derecha, la escuela aparece como el centro para un desarrollo profesional óptimo. Los puntos de partida para conseguir una cualificación reconocida son los intereses y las capacidades de los estudiantes. Los estudiantes desarrollan su propio conjunto único de habilidades mediante un programa flexible, con la formación individual y personalizada como meta. La construcción del conocimiento y las aptitudes, por oposición a la instrucción, es la forma primaria de aprendizaje y enseñanza.

La combinación de la educación y formación personalizada no estandarizada y los enfoques didácticos centrados en el estudiante, en los que el profesor y el formador actúan como facilitadores del aprendizaje, todavía se encuentra en una fase inicial de desarrollo. Algunos países están introduciendo reformas del sistema de educación y formación, incluida la preparación previa y continua de profesores y formadores, con esta orientación (Grootings y Nielsen (eds.), ETF, 2005, Descy y Tessaring, 2001). Estos cambios deberán tenerse en cuenta a la hora de debatir el “qué” de una posible contribución del desarrollo de aptitudes a la reducción de la pobreza en los países asociados a la FEF. Pero también la cuestión de “cómo” se puede ayudar a los países a reformar sus sistemas de educación y formación profesional ha de revisarse a la luz de los nuevos enfoques del aprendizaje (Grootings, FEF, 2005).

En la sección siguiente nos ocupamos de las tres fuentes de experiencia que pueden ayudar a entender el “qué” y el “cómo” del desarrollo de aptitudes para la reducción de la pobreza.

Desarrollo de aptitudes para la reducción de la pobreza en los países en transición: tres fuentes de experiencia para guiar el papel de la FEF de facilitadora del aprendizaje político

El debate actual sobre el desarrollo de aptitudes para la reducción de la pobreza viene azuzado principalmente por la experiencia de los países pobres en desarrollo (África subsahariana, América Latina y el sur y sudeste de Asia). Una segunda fuente de experiencia, aunque prácticamente sin explotar, son las políticas e instrumentos de la UE para la cohesión social y el modo en que se apoya a la educación y formación profesional para lograr el equilibrio entre el desarrollo económico y social. Estos dos tipos de experiencia no son fáciles de trasladar a los contextos de los países en transición.

Pero tal vez se puedan extraer lecciones importantes, especialmente si se combinan con una tercera fuente de experiencia, a saber, la de las reformas de la EFP en los países asociados a las FEF en los 15 últimos años. Si se combinan, estas fuentes de trabajo indican que:

- las aptitudes son importantes, pero se necesitan más recursos complementarios (incluidos los financieros) y un entorno propicio más amplio
- las políticas nacionales de desarrollo de aptitudes han de ser más amplias y no centrarse simplemente en la reducción de la pobreza, sino que deben también integrar a los pobres
- los proyectos locales, a pesar de ser una fuente valiosa de experiencias innovadoras, tienen graves limitaciones y una sostenibilidad limitada
- necesitan integrarse en el plano local con instituciones públicas y privadas clave, y en el plano nacional con las políticas generales del sector de la educación y formación
- incluso si forman parte de enfoques sectoriales, las reformas de la educación y la formación profesional sólo tendrán un impacto limitado si no se vinculan a políticas encaminadas a crear entornos propicios más amplios
- en general sólo se producirá un cambio sustancial cuando los Gobiernos, con el apoyo de los donantes, inviertan todo lo necesario para crear un entorno propicio tanto para el sector público como para el privado, e inviertan en la mejora de la calidad de la educación y formación profesional.

Más concretamente, las políticas generales necesitan incluir el desarrollo de aptitudes junto con la asignación y el uso de aptitudes. El desarrollo, la asignación y la utilización de las capacidades enseñadas y formadas exigen infraestructuras propicias. Entre las más cruciales se hallan las que están vinculadas a la educación y formación, el mercado laboral, el trabajo y el empleo. Por tanto, también en los países pobres o empobrecidos las políticas de desarrollo de aptitudes han de vincularse a un contexto político más amplio que haga frente a cuestiones sobre el tipo de empleos que están o estarán disponibles y cómo las personas acceden o pueden desarrollar capacidades para acceder a esos tipos de empleos.

Referencias

- Bennet, P., Learning to change: skills development among the economically vulnerable and socially excluded in developing countries, Employment and training papers, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1999
- Biemans, H., Nieuwenhuis, L., Poell, R., Mulder, M. and Wesselink, R., Competence-based VET in the Netherlands: background and pitfalls, *Journal of Vocational Education and Training*, 56 (4), pp. 523-538, 2004
- Brouwer, S., Editorial: Africa challenge, eCourier, boletín electrónico de cooperación al desarrollo ACP-UE, nº 8, febrero de 2006, disponible en www.europa.eu.int/com/development
- Descy, P. and Tessaring, M., Training and Learning for Competence, *Second report on vocational training research in Europe: executive summary*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2001
- Ellerman, D., *Helping people help themselves, From the World Bank to an alternative philosophy of development assistance*, The University of Michigan Press, 2005.
- Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (2005). EBRD and the Early Transition Countries. Información del BERD. Disponible en <http://www.ebrd.com/pubs/factsh/themes/etc.pdf>
- Comisión Europea, Lucha contra la pobreza y la exclusión social: Definición de los objetivos adecuados. Bruselas, 30 de noviembre de 2000, disponible en http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/approb_es.pdf
- Comisión Europea, Educación y formación en el contexto de la lucha contra la pobreza, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 6 de marzo de 2002, sobre la contribución de la educación y la formación a la reducción de la pobreza en los países en desarrollo COM (2002) 116 final
- Comisión Europea, Propuesta de Declaración conjunta del Consejo, el Parlamento y la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea "El consenso europeo", SEC (2005) 929 COM (2005) 311 Final, Bruselas, 13.7.2005
- Comisión Europea, Invertir en las personas, Comunicación relativa al programa temático para el desarrollo humano y social y las perspectivas financieras para 2007-2013, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, COM (2006) 18 final, Bruselas, 25-01-2006.
- Faudel, H. y Grootings, P., ETF, Vocational education and training reform in the republic of Tajikistan, Fundación Europea de Formación, Turín (de próxima aparición)
- Fluitman, F., Poverty reduction, decent work, and the skills it takes, Occasional Papers, Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, Turín, 2005
- Geurts, J. and Meijers, F., Vocational education in the Netherlands: in search of a new identity, Informe no publicado de la Haagse Hogeschool, La Haya, 2006
- Grootings, P. (ed.), FEF, Learning Matters, *ETF Yearbook 2004*, Fundación Europea de Formación, Turín, 2004
- Grootings, P. and Nielsen, S. (eds.), ETF, Teachers and trainers: professionals and stakeholders in the reform of vocational education and training, *ETF Yearbook 2005*, Fundación Europea de Formación, Turín, 2005
- Grootings, P., ETF, Facilitating policy learning: active learning and the reform of education systems in transition countries, Documento no publicado, Fundación Europea de Formación, Turín, 2005
- Hager, P., The Competence affair or why vocational education and training urgently needs a new understanding of learning, *Journal of Vocational Education and Training*, 56 (3), 409-434, 2004
- King, K. and Palmer, R., Skills Development and Poverty Reduction: the State of the Art, Informe para la Fundación Europea de Formación, Turín, 2005
- Mayoux, L., Learning and Decent Work for All: New Directions in Training and Education for Pro-Poor Growth, proyecto de documento de reflexión, 2006, disponible en http://www.lindaswebs.org.uk/Page2_Livelihoods/BDS/BDS_Docs/Mayoux_trainingoverview_2006.pdf

- McGrawth, S., Skills for Development: a new approach to international cooperation in skills development? *Journal of Vocational Education and Training*, Volumen 54, número 3, 413, 2002
- Nelson, J. M., Tilly, C. and Walker, L. (eds.), *Transforming Post-Communist Political Economies*, Task Force on Economies in Transition, Commission on Behavioural and Social Sciences and Education, National Research Council, National Academy Press, Washington D.C., 1997
- Oates, T., The role of outcomes-based national qualifications in the development of an effective Vocational Education and Training System: the case of England and Wales. *Policy Futures in Education*, Volumen 1, pp. 53 –71, 2004
- Reddy, S. G. and Pogge, T. W., How *not* to count the poor, versión 6.1, 3 de octubre de 2005, disponible en <http://www.columbia.edu/~sr793/count.pdf>
- Simons, R., van der Linden, J. and Duffy, T. (eds.), *New Learning*, Kluwer Academic Publishers. Dordrecht/Boston/Londres, 2000
- Stiglitz, J., 'Wither reform? – Ten Years of the Transition', Documento presentado en la Conferencia anual del Banco Mundial sobre Economía de desarrollo, Washington DC, abril de 1999, en Chang, Ha-Joon (ed.) *Joseph Stiglitz and the World Bank. The Rebel Within. Selected speeches*, Londres, Anthem Press, 2001a
- Stiglitz, J., 'More instruments and Broader Goals: Moving Toward the Post-Washington Consensus, The 1998 WIDER Annual Lecture, Helsinki, Finland', in Chang, Ha-Joon (ed.) *Joseph Stiglitz and the World Bank. The Rebel Within. Selected speeches*, Londres, Anthem Press, 2001b
- Tavistock Institute, Engender & ECWS, Evaluation of the Programme of Community Action to encourage co-operation between Member States to combat social exclusion, Informe de síntesis provisional elaborado para la Comisión Europea, 2005, disponible en http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/interim_report_en.pdf
- PNUD, Poverty, 2006. Disponible en <http://www.undp.org/poverty/>
- UNESCO, Education for All, 2006. Disponible en <http://www.unesco.org/education/efa/index.shtml>
- UNICEF, Life skills, 2006. Disponible en <http://www.unicef.org/lifeskills/>
- Naciones Unidas, Declaración del Milenio, 2000. Disponible en <http://www.un.org/millennium/>
- Working Group for International Cooperation in Skills Development (2004). Reforming Training for Countries and Agencies. Debates in Skills Development. Turín, Italia. Documento de trabajo 9. Disponible en <http://www.norrag.org/wg/documents/Paper9.pdf>
- Working Group for International Cooperation in Skills Development, Donor Policies on Technical and Vocational Education and Training: Presentation of the Working Group and Comparative analysis and main issues of the sector policies Working Paper 1, 2004. Disponibles en <http://www.norrag.org/wg/documents/Paper1.pdf>
- Banco Mundial, Poverty Reduction Strategy Papers, 2006. Disponibles en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTPRS/0,,menuPK:384207~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:384201,00.html>
- World Bank, *Lucha contra la pobreza: Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001*, Capítulo 1, Banco Mundial, Washington, 2000, disponible en <http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/report/ch1.pdf>
- Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1990*, Banco Mundial, Washington, 1990



APRENDIZAJE DE CUALIFICACIONES PARA EL DESARROLLO EN FAVOR DE LOS POBRES: ALGUNOS ÁMBITOS ACTUALES DE INNOVACIÓN INTERNACIONAL

Linda Mayoux, abril de 2006

En un contexto de sistemas de producción en mutación, cada vez se reconoce más abiertamente la función decisiva que desempeñan la educación y la formación para fines tanto económicos como sociales. Ninguna sociedad puede prosperar en un entorno globalizado si sus miembros no tienen los conocimientos y cualificaciones adecuados. Tales conocimientos y cualificaciones son vitales no sólo para mantener la competitividad y garantizar un sector empresarial adaptable y productivo, sino también para conseguir el desarrollo personal y social. En particular, un sistema de educación y formación que funcione correctamente aumenta la integración económica y social mediante la oferta de oportunidades a muchos grupos que, de otro modo, estarían excluidos del mercado de trabajo. Esta cuestión es importante en especial para la promoción de la igualdad de género y la superación de muchas formas de discriminación (OIT 1999).

Resumen

La educación y la formación forman parte explícitamente del marco de crecimiento en favor de los pobres de muchas agencias de desarrollo multilaterales, como la OIT, el PNUD y el Banco Mundial, y asimismo de agencias bilaterales, como el DFID, la COSUDE y la ACDI. En cualquier caso, a lo largo de la década de 1990, a pesar del compromiso oficial asumido por muchas de estas agencias con el desarrollo de recursos humanos y la reducción de la pobreza, disminuyó la financiación destinada a la formación y el desarrollo de cualificaciones. La causa puede imputarse, en parte, a que algunos estudios del Banco Mundial y otros organismos llegaron a la conclusión de que los amplios programas de EFP de las décadas de 1960, 1970 y 1980 por lo general no habían logrado contribuir a la creación de empleo ni al crecimiento económico. Por lo demás, también el enfoque actual de los servicios de desarrollo empresarial impulsados por el mercado presenta graves puntos débiles por lo que respecta al desarrollo en favor de los pobres.

En el presente documento se argumenta la necesidad de adoptar un planteamiento de base mucho más amplia que responda al carácter multidimensional de la pobreza. Las pruebas de la eficacia de tal planteamiento y las posibles áreas de innovación relevantes para las economías en transición pueden encontrarse en diversos proyectos realizados en Asia, África y América Latina.

¿Estado frente a mercados? Puntos débiles de la ortodoxia actual

La educación y la formación forman parte explícitamente del marco de crecimiento en favor de los pobres de muchas agencias de desarrollo multilaterales, como la OIT, el PNUD y el Banco Mundial, y también de agencias bilaterales, como el DFID, la COSUDE y la ACDI. El desarrollo de cualificaciones y la formación para los sectores formal e informal son componentes esenciales del marco de formulación de la política de la OIT sobre el trabajo decente. Se incluye en este ámbito la atención específica a las necesidades de las personas especialmente desfavorecidas y excluidas, entre ellas las mujeres, los muy pobres, los discapacitados y las minorías étnicas. Por otra parte, la educación y la formación no sólo contribuyen decisivamente al crecimiento económico, sino que son también un derecho humano recogido de forma explícita en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en muchos acuerdos internacionales y regionales y constituciones nacionales.

En cualquier caso, a lo largo de la década de 1990, a pesar del compromiso oficial asumido por muchas de estas agencias con el desarrollo de recursos humanos y la reducción de la pobreza, disminuyó la financiación destinada a la formación y el desarrollo de cualificaciones. La causa puede imputarse, en parte, a que algunos estudios del Banco Mundial y otros organismos llegaron a la conclusión de que los amplios programas de EFP de las décadas de 1960, 1970 y 1980 por lo general no habían logrado contribuir a la creación de empleo ni al crecimiento económico. En algunos países, como Singapur, República de Corea, Malasia, Mauritania e Irlanda, la inversión centrada específicamente en los recursos humanos, combinada con una inversión en capital físico y e industrial, consiguió un cierto éxito

en la obtención de un crecimiento sostenido. En los países en los que la economía no logró crecer tanto como para ofrecer empleo a los alumnos, la formación por sí misma fue menos afortunada tanto en el estímulo del crecimiento como en el aumento de los ingresos de los alumnos. Los programas de formación más pequeños, dirigidos a grupos que se enfrentaban a problemas sólo moderados en el mercado de trabajo, consiguieron resultados positivos. En todo caso, las intervenciones amplias y sin un objetivo preciso han resultado ineficaces en general. Gran parte de la formación se centró en cualificaciones para las que había poca demanda, las cualificaciones adquiridas fueron muy deficientes, las instalaciones y la infraestructura eran inadecuadas y apenas se llevó a cabo un seguimiento de los alumnos. Los puntos débiles más graves se advirtieron sobre todo en la formación para mujeres. Las mujeres estuvieron muy infrarrepresentadas en los programas de formación empresarial formal y en los programas generales de adquisición de cualificaciones de las décadas de 1970 y 1980. Los pocos programas a los que tenían acceso ofrecían formación sobre un reducido número de “cualificaciones femeninas” con un limitado potencial de mercado.

Las políticas en favor de los servicios de desarrollo empresarial (SDE) impulsados por el mercado representan, sin duda, un avance en el intento de abordar algunos de los puntos débiles de los anteriores programas de gran escala sostenidos con financiación pública, en especial en lo siguiente:

- se centran en servicios impulsados por la demanda que responden a realidades del mercado y sustituyen a una formación basada en la oferta y configurada “de arriba abajo”;
- se centran en el uso de métodos participativos que aprovechan la experiencia y las cualificaciones con las que ya cuentan los alumnos;
- imparten formación en el marco de una cesta de servicios entre los que se incluyen los referentes al establecimiento de vínculos del mercado y el suministro de insumos, el apoyo infraestructural, el desarrollo de tecnologías y de productos, el apoyo financiero y la defensa de intereses en el ámbito de las políticas;
- hacen hincapié en la sostenibilidad a largo plazo y la colaboración institucional. Este último punto se considera esencial para combinar el enfoque del programa con la satisfacción de la necesidad de disponer de un servicio integrado.

Ahora bien, también estas políticas presentan puntos débiles que pueden marginar y perjudicar a los más pobres tanto en lo que respecta a la propia formación como al proceso de crecimiento en general; estos puntos débiles son los siguientes

- no se especifica en ellas lo que se entiende por “demanda”. Aunque sea preciso responder a las necesidades de los empresarios, éstos no siempre están en condiciones de conocer e identificar los cambios a más largo plazo o las necesidades de formación subyacentes. Hay que establecer un equilibrio entre la respuesta a las necesidades inmediatas de cualificaciones prácticas y la atención a otras cuestiones subyacentes relativas a la posesión de competencias básicas. Ha de preverse una formación que aborde aspectos sociales más amplios, como el trabajo decente, las cuestiones de género, la sensibilización respecto a las discapacidades, etc., las cuales, siendo necesarias para el desarrollo en favor de los pobres, no siempre generan beneficios indirectos en forma de aumentos inmediatos de ingresos para los empresarios.
- se centran explícitamente en empresarios que tienen ya pequeñas empresas, por lo que se excluyen también de forma explícita las actividades de “generación de ingresos” o las “orientadas a la subsistencia”, así como cualesquiera actuaciones para empleados o asalariados. Para hacer frente a las presiones de la pobreza, muchas personas, sobre todo mujeres, han de compaginar actividades de mercado y no de mercado, el trabajo por cuenta propia y el realizado por cuenta ajena. Debe prestárseles desde el principio una formación adecuada y otro tipo de apoyo, y ha de permitírseles desarrollar una visión de la vida y una estrategia de mejora factibles, que acaso deban incluir una diversificación de las actividades y de sus medios de vida en conjunto.
- se centran en la recuperación de costes y en la sostenibilidad financiera a corto plazo, lo que significa que los servicios quedan generalmente fuera de la capacidad de pago de los más pobres. No se han hecho valoraciones de las ventajas que hipotéticamente “gotear” hacia los trabajadores y los empleados en virtud del desarrollo de las pequeñas y medianas empresas. Hay que cuestionar seriamente tal hipótesis, en vista de la escasísima atención que se presta en la pequeña empresa a la formación de los empleados para la adquisición de cualificaciones, del uso frecuente de créditos

para tecnologías que propician el ahorro de mano de obra y de la falta de atención al bienestar de la mano de obra en los programas de formación empresarial.

- al confiar en las soluciones de mercado, dan por supuesto que hay suficientes proveedores para constituir un mercado competitivo que mejorará la calidad y reducirá los costes para los clientes. También suponen que éstos están suficientemente informados de las distintas opciones y que tienen acceso, sin discriminación, a los mercados de servicios de desarrollo empresarial. En general, la prestación actual de SDE es en gran medida inapropiada en ambos aspectos. En la mayoría de las zonas rurales, en particular, en las que el número de centros de formación autorizados es muy reducido y éstos se encuentran muy dispersos, la posibilidad de elección es muy limitada, lo que explica la presión competitiva sobre los proveedores para garantizar la calidad y la eficiencia de costes.
- sus inversiones en programas de desarrollo de cualificaciones para la subsistencia de los más pobres has sido escasas. Aunque, como se expone a continuación, la formación para la adquisición de cualificaciones destinada a la diversificación de medios de subsistencia para los más pobres puede ser extremadamente eficaz en la reducción de la pobreza, en particular para las mujeres, sigue estando marginada en las políticas de los donantes y los gobiernos.

No se trata, pues, de contraponer subvenciones y mercados, sino de incorporar algunos de los elementos del enfoque de mercado en el contexto de un sistema adecuadamente financiado que se ocupe de verdad de las necesidades de los pobres con patrones de subsistencia distintos en el marco de una economía en continuo cambio.

Los conocimientos y el aprendizaje de cualificaciones para el desarrollo en favor de los pobres: un marco multidimensional

En la actualidad, la consideración de la pobreza como un fenómeno multidimensional goza de un amplio respaldo. Incluso agencias de desarrollo como el Banco Mundial, que en otro tiempo se centraron sólo en la pobreza originada por la escasez de ingresos, desde finales de la década de 1990 emplean un marco multidimensional más amplio tanto en el análisis de la pobreza como en la consideración de las respuestas basadas en políticas. El nuevo planteamiento incluye no sólo dimensiones tangibles, como los ingresos, la salud y la educación, sino dimensiones subyacentes, menos tangibles aunque igual de importantes, como la vulnerabilidad y la carencia de “voz”. Además, puesto que estas dimensiones están relacionadas entre sí, pueden atrapar a las personas en un círculo vicioso de regresión social, o bien permitir, si cuentan con el respaldo adecuado, una espiral ascendente de reducción de la pobreza. Desde el año 2000, el marco de desarrollo del Banco Mundial hace hincapié en la importancia no ya del crecimiento por sí mismo, sino del crecimiento basado en un uso intensivo de la mano de obra, del restablecimiento de la prestación amplia de servicios públicos, de la promoción de oportunidades y de la seguridad. Concede también un nuevo relieve a la rehabilitación e incluye la igualdad de género.

Son muchos los tipos de formación que necesitan los más pobres y que podrían contribuir de forma notable al crecimiento en su favor. Aunque la “prueba de impacto” es desigual, hay suficientes indicios que revelan la existencia de algunos elementos comunes, como se explica en el cuadro 1.

En primer lugar, la formación debe desarrollarse a partir de un entendimiento claro y un compromiso con los principios de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana, como se explica, por ejemplo, en el Programa de Trabajo Decente de la OIT. Tales principios deben sustentarse de forma explícita y clara el contenido y la metodología de cualquier formación sostenida con financiación pública a todos los niveles. Queda incluida no sólo la formación dirigida a la lucha contra la pobreza, sino también la formación para las medianas y grandes empresas y para los propios formadores.

En segundo lugar, el contenido de la formación debe ser el adecuado para que mujeres y hombres pobres puedan aprovechar las oportunidades emergentes y para que su vulnerabilidad disminuya en unos entornos sociales y económicos que cambian con rapidez. La formación técnica o la dirigida a la adquisición de cualificaciones empresariales debe garantizar que tales cualificaciones sean adecuadas para los mercados y puedan adaptarse a los cambios que éstos experimentan con el tiempo. Los formadores no tienen por qué poder predecir estas necesidades, ni siquiera a medio plazo, en un programa de formación. Tanto para los hombres como para las mujeres pobres, cualquier estrategia de

formación debe comprender, pues, la adquisición de cualificaciones analíticas que les permitan acceder y valorar por sí mismos y en cualquier momento la información a partir de una serie de fuentes diferentes. En caso necesario, ha de incluir también la competencia lectora y numérica básicas. Son asimismo esenciales las cualificaciones de habilitación, a fin de que las personas puedan negociar en los mercados, incluidos los mercados de trabajo y las cadenas de subcontratación, así como responder de forma flexible a la variabilidad de las demandas y oportunidades del mercado. La formación debe comprender igualmente cualificaciones de negociación y de organización que permitan hacer frente a formas subyacentes de desigualdad y discriminación por razón de género, origen étnico, edad y discapacidad. Al mismo tiempo, los participantes sólo considerarán las cualificaciones “menos tangibles” –e incluso la competencia lectora y numérica– como algo relevante y las seguirán hasta el final si éstas les son enseñadas de manera que guarden una relación directa con la mejora de los ingresos y los medios de subsistencia. En una formación eficaz todos estos elementos se conjugan de alguna manera.

La integración de la formación en materia de género en los cursos dirigidos tanto a hombres como a mujeres contribuye claramente a la reducción de la pobreza de las familias. Aunque no cabe esperar que unos cursos de corta duración a los que asistan sólo mujeres cambien radicalmente las relaciones intrafamiliares, se producirán sin duda cambios que podrán reforzarse a largo plazo a través de otras intervenciones, como los grupos de microfinanciación. Los cambios más significativos se producen cuando unas fuertes organizaciones de mujeres se combinan con la formación en materia de género para hombres y mujeres. En este caso, la atención se centra no sólo en la habilitación de las mujeres, sino en la importancia de que los hombres asuman sus responsabilidades en el hogar si su familia sale de la pobreza. Ahora bien, no cabe esperar que tales cambios se produzcan por el mero hecho de instar a corto plazo a los hombres a que asistan a algunas reuniones de mujeres. Hay que conseguir organizaciones sostenibles en las que se conceda una elevada prioridad a las cuestiones de género.

En tercer lugar, una vez adquiridas estas cualificaciones básicas, si se desea aumentar los ingresos de forma significativa habrá que adquirir cualificaciones cualitativas, ya sean de carácter técnico o empresarial. Las pruebas indican que lo mejor es impartir la formación correspondiente en un proceso graduado a largo plazo, poniendo en juego mecanismos como las tutorías, el establecimiento de redes y el aprendizaje mutuo. Una innovación fundamental que puede someterse a un análisis más detallado sería la inclusión de la formación sobre la obtención de información referente a los mecanismos privados de aprendizaje y a la subcontratación, sobre la negociación de acuerdos en los que salgan ganando todas las partes y sobre la mejor experiencia y formación en el puesto de trabajo. Sería necesario también combinar todo ello con un programa de fomento de la sensibilización para los empleadores y los que representan los eslabones superiores de la cadena de compra a través de los medios de comunicación públicos para cambiar las actitudes y barreras que haya en ese nivel.

Elementos de una estrategia de aprendizaje para la consecución de *Trabajo Decente para todos*

Principios subyacentes al trabajo decente en cualquier tipo de formación

- Trabajo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana.
- Libertad sindical y reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva,
- Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, incluido el trabajo infantil.
- Eliminación de las desigualdades de género y otras formas de discriminación en relación con el empleo y la ocupación.

Contenido: formación para el trabajo decente

- Formación relativa a la combinación de medios de subsistencia, que incluye la adquisición de cualificaciones analíticas y de habilitación y, en los casos necesarios, la competencia lectora y numérica.
- Formación para la adquisición de cualificaciones de aprendizaje e información: fuentes de información sobre los mercados, las cadenas de valor, otros apoyos y servicios organizativos y cómo acceder a ellos.

- Formación en materia de derechos en lo que respecta a la prestación de servicios en el sector privado y el sector público, y sobre cómo negociar soluciones en las que salgan ganando todas las partes: por ejemplo, lo que pueden esperar los aprendices de la formación privada o los trabajadores a domicilio de los subcontratos, cómo negociar con distintas fuentes de crédito informales y formales, negociación de emplazamientos de mercado, obtención de asistencia jurídica y exigencias de responsabilidades al gobierno local.
- Formación en materia de género y otras cuestiones relativas a la lucha contra la discriminación, integrada en todos los cursos de formación destinados a mujeres y hombres.
- Toda la formación procurará facilitar el análisis por los propios participantes de sus oportunidades y retos, y concluirá con propuestas concretas y factibles de posibles vías de progreso, incluido el establecimiento de redes sostenibles entre los participantes para el establecimiento de contactos y de colaboración de seguimiento.

Metodologías de participación: trabajo decente para todos

- Utilización de diagramas, símbolos y ejercicios de dramatización para que la formación resulte interesante y accesible a todos los participantes, sean o no analfabetos, y para que éstos puedan participar en los debates en igualdad de condiciones.
- Desarrollo de cualificaciones de búsqueda de información y de comunicación a los demás de las experiencias propias.
- Reforzamiento de la confianza, adquisición de cualificaciones de comunicación y negociación, así como de cualificaciones de organización, de establecimiento de redes y de defensa de intereses.

Diversidad de la prestación y el apoyo continuos

- Suministro de una formación adaptada a la disponibilidad de tiempo y recursos de los grupos objetivo.
- Mayor uso de las tutorías y disponibilidad de instalaciones para el aprendizaje mutuo.
- En los casos en que sea necesaria una formación técnica formal más convencional, ésta debe ser impartida por personas que conozcan las situaciones de los pobres y las necesidades del mercado, en particular empresarios que hayan llegado a tal condición desde la pobreza.
- Integración de la formación continua en otras intervenciones relacionadas con los medios de vida, como la microfinanciación, la planificación de programas y la evaluación de impacto.
- Integración total de la formación en materia de lucha contra la discriminación y de los principios del Trabajo Decente en todo tipo de formación con financiación pública para medianas y grandes empresas, así como para pequeñas empresas y microempresas.

Por último, además de prestar atención a las cualificaciones, es necesario facilitar información sobre derechos y sobre las organizaciones relevantes e impartir cualificaciones de organización para el ejercicio de influencia y la defensa de intereses. Es probable que constituyan cuestiones clave en este aspecto los derechos de propiedad y los modos de combatir la violencia. En términos más generales, tanto hombres como mujeres necesitan informarse sobre cómo conseguir espacios de mercado y derechos, sobre las obligaciones del gobierno local y sobre el modo de organizarse para ejercer presión y que éste cumpla sus obligaciones.

La formación debe también concluir con planes concretos sobre posibles vías de progreso diseñados por los propios participantes, con objetivos establecidos por ellos mismos y métodos para evaluar los avances logrados. En el campo de la formación empresarial es común seguir utilizando métodos de mantenimiento de registros que no son necesarios ni prácticos para los muy pobres, como lo demuestra su escaso uso y con frecuencia su insignificante impacto en los ingresos. Lo que se necesita es un debate participativo sobre los tipos concretos de información que pueden necesitar las personas, con qué frecuencia y en qué forma, con el fin de aumentar los ingresos a partir de los tipos de información

con los que ya cuentan. Tales planes de acción deben incluir también debates acerca de las posibles funciones de las redes entre los participantes y/o con otras redes e instituciones, y cómo pueden establecerse y mantenerse. Cuando se detecte que es necesaria una acción colectiva o el ejercicio de influencia, la propia formación debería ayudar a las personas a convenir planes, funciones y responsabilidades concretos.

Innovaciones actuales en el desarrollo de cualificaciones para la mejora de los medios de vida y la habilitación

Paralelamente a los debates “generales” sobre la mejor forma de combinar los enfoques centrados en la subvención y los centrados en el mercado, se han producido muchas innovaciones (en gran medida marginadas por esos debates) en el ámbito de los proyectos a pequeña escala, relativas a los métodos y el contenido de la formación dirigida a la lucha contra la pobreza, en particular para las mujeres. Entre las que tienen posibilidades de aplicación en los países en transición se encuentran las siguientes:

- La inclusión, en la formación del espíritu empresarial y relativa a los modos de subsistencia, de la adquisición de cualificaciones para la vida diaria, de la sensibilización en cuestiones de género y de la habilitación.
- El uso de métodos participativos centrados en un aprendizaje “de abajo arriba” de los participantes, más que en la formación “de arriba abajo” realizada por “expertos”, y accesibles para los analfabetos.
- El suministro de formación en el marco de una serie de estrategias basadas en programas dirigidos a la lucha contra la pobreza, entre ellas, la microfinanciación, el apoyo de marketing, las estrategias organizativas y las iniciativas de defensa de intereses a escala *macro*.
- La formación para la mejora de las cualificaciones dirigida a distintos niveles de sectores económicos concretos: empleados, trabajadores externos y empresas del nivel primario, en el marco de un planteamiento sectorial integrado en favor de los pobres.
- La formación encaminada a favorecer una habilitación política y un desarrollo de la sociedad civil más amplios.

En muchos casos se han combinado dos o más de los elementos citados. Ahora bien, estas innovaciones han sido hasta el momento marginales en los debates a escala de donantes y también en la financiación.

Algunos ejemplos de innovación internacional

Sistema de aprendizaje basado en la acción participativa (PALS)

La formación desarrolla herramientas de aprendizaje a través de la acción basadas en diagramas, que pueden ser utilizadas después de forma individual o colectiva para el desarrollo de los medios de vida, el desarrollo organizativo, las iniciativas de defensa de intereses y la planificación de programas, la supervisión y la evaluación. Lo que se pone de relieve es el desarrollo de la autosuficiencia en el aprendizaje y los sistemas de intercambio mutuo de información. Las cuestiones de género están incluidas en el análisis. Este sistema se está aplicando en la actualidad en el Kabarole Research and Resource Centre (*Centro Kabarole de Investigación y Recursos*), de Uganda; en el programa Learning for Empowerment Against Poverty (*Aprender para habilitar^o en contra de la Pobreza*), de Sudán, y en ANANDI en la India

Enfoque basado en las cadenas de valor

Formación para la adquisición de cualificaciones y formación del espíritu empresarial a fin de aumentar las ventajas y la capacidad de negociación de las mujeres en un contexto de crecimiento sectorial. En la actualidad lo están desarrollando de diversas maneras bor Udyogini en India y Aconsur en Perú.

Formación continua con sistemas de microfinanciación o de empleo

Integración de la formación para el desarrollo de cualificaciones/competencias en las reuniones de grupo relativas a la microfinanciación, o con regímenes de ahorro incluidos en programas de empleo para aumentar su sostenibilidad a más largo plazo. Se pueden citar como ejemplos el Women's Empowerment Programme (*Programa de Habilitación de Mujeres*), de Nepal, y el Tangail Integrated Development Programme (*Programa de Desarrollo Integrado de Tangail*), de Bangladesh.

Formación para la adquisición de cualificaciones dirigida a mujeres en actividades no tradicionales, combinada con una organización básica

La formación para la adquisición de cualificaciones dirigida a mujeres en actividades no tradicionales suele exigir apoyo y seguimiento a través de asociaciones informales o, posiblemente, cooperativas para cambiar el contexto del mercado en el que intervienen las mujeres. ANANDI, de la India, ha adoptado este enfoque para ayudar a que las mujeres que trabajan en la construcción se conviertan en oficiales de la construcción.

Actos para el conocimiento mutuo

Reunir a grandes grupos de trabajadores/empresarios para que intercambien experiencias e ideas y para que establezcan redes de desarrollo continuo de cualificaciones, e incluso para que intercambien aprendices, puede resultar a menudo más eficaz y mucho más sostenible que la formación convencional. ANANDI en la India, Gatsby Trust en África, LEAP en Sudán y KRC en Uganda, entre otros, han organizado este tipo de actos con diferentes fines. Son eventos que ofrecen también una excelente base para el desarrollo de estrategias de defensa de intereses en el ámbito de las políticas y la identificación de tipos más amplios de apoyo o del cambio necesario en determinados sectores.

Aprendizaje para todos: ampliación y sostenibilidad

El modo exacto en que podrían o deberían adaptarse los ejemplos anteriores de innovación en el contexto de los países en transición, por lo que respecta tanto al contenido como a la metodología, exigirá ampliar el debate y la innovación. En concreto, es lo que ocurre con el modo de utilizar y aprovechar el interés actual del Banco Mundial y las agencias donantes por las estrategias de las ONG, de forma que se alcance la escala necesaria para que el impacto en la lucha contra la pobreza sea notable. En todo caso, la experiencia en los países de renta baja apunta en dirección a ciertas vías de progreso también para el aumento de escala y la sostenibilidad.

La amplia variedad de necesidades de formación no implica necesariamente que deba ofrecerse una larga serie de módulos independientes y cursos específicos subvencionados. Por lo que respecta a las cualificaciones básicas y de habilitación, en particular, hay mecanismos mediante los cuales las metodologías, incluso las de formación referente a las cualificaciones técnicas, pueden aumentar la confianza y desarrollar cualificaciones para la obtención y puesta en común de la información procedente de distintas fuentes, cualificaciones analíticas y de planificación, y capacidades de colaboración en grupo y de acción colectiva. Algunas metodologías, como la del Sistema de Aprendizaje basado en la Acción Participativa (PALS), ofrecen amplias posibilidades de aumentar la participación e inclusión en la promoción, así como de desarrollar las cualificaciones analíticas y de habilitación como parte integrante de otro tipo de formación. Otros métodos importantes emplean ejercicios de dramatización, que pueden incluir también simulaciones o distintos tipos de colaboración y acción colectiva. Lo verdaderamente importante es que la diversidad de necesidades conlleve un cambio en la relación de poder y de posición entre el que imparte y el que recibe la formación, en virtud del cual los formadores faciliten el desarrollo de la confianza de los alumnos y atiendan las dudas de

éstos, al tiempo que se ven a sí mismos como “personas que están aprendiendo sobre la pobreza y las estrategias de los pobres”, en lugar de imponer “soluciones para los ignorantes” en un esquema estructurado “de arriba abajo”.

Tal diversidad tampoco implica necesariamente que deba haber proveedores subvencionados que ofrezcan a alguno de los participantes una formación mucho más intensiva para la adquisición de cualificaciones. Lo que implica más bien es una definición más amplia de lo que constituye la formación y una mejor integración de los distintos tipos de procesos de aprendizaje. Las pruebas existentes indican que, aparte tal vez de la formación de “emersión” dirigida a las mujeres que no están acostumbradas a ausentarse de sus hogares o que necesitan entornos de formación formales, como mejor se imparte la formación es poco a poco, en una serie de sesiones cortas de manera que los participantes puedan asimilar lo que están aprendiendo y plantearse sus propias preguntas al respecto. Además, es necesario hacer mayor hincapié en el desarrollo de mecanismos como las tutorías, el aprendizaje mutuo, la solución continua de problemas y la colaboración, en lugar de una formación excepcional impartida por un “experto”. Es necesario que participe el sector privado para garantizar que las personas que imparten la formación tienen los conocimientos y experiencia pertinentes en relación con las situaciones y necesidades del mercado en ese momento, y ofrecen a los alumnos conocimientos técnicos que les permitan identificar y comunicar sus necesidades de formación, así como negociar con los proveedores en el ámbito de la adquisición de cualificaciones para garantizar que reciben formación y no son utilizados como mera mano de obra barata. Es necesario también un mayor uso del aprendizaje mutuo y de la formación de redes, como las ferias organizadas por ANANDI en la India y por KRC en Uganda.

Es poco probable que la formación dirigida realmente a los pobres y muy pobres pueda alguna vez ser sostenible por sí misma desde el punto de vista financiero, como sucede con la educación primaria o la atención sanitaria. Esto es un hecho, aunque la demanda de formación sea elevada y ésta aumente significativamente los ingresos con el tiempo. Hay programas de formación que han logrado recuperar algunos gastos a través de los participantes. Pero esto ha ofrecido dos vertientes: para aumentar suficientemente los ingresos ha habido que esperar a que los alumnos hubieran disfrutado de los beneficios de la formación inicial o, por el contrario, ha repercutido negativamente en el alcance de la pobreza. Algunos programas han utilizado también voluntarios, pero si los formadores no reciben otras ventajas, como las derivadas de la microfinanciación, la calidad de la formación puede verse comprometida. Además, incluso los programas más grandes de los mencionados con anterioridad son pequeños en comparación con la escala de formación que se necesita para que se produzca un impacto significativo en el crecimiento económico nacional y los niveles de pobreza. Esto exigiría un compromiso de adecuación de la inversión a la formación por parte de gobiernos y agencias donantes internacionales, así como la colaboración con el sector privado y la facilitación de procesos de aprendizaje laterales. Dicho lo anterior, hay modos para ampliar el alcance y aumentar la sostenibilidad y rentabilidad de las iniciativas de formación individuales.

En primer lugar, se podría realizar un mayor esfuerzo en relación con los procesos, ahora habituales, de “formación de formadores”. Los hombres y las mujeres pobres suelen enseñarse entre sí y transmitirse sus cualificaciones. Ahora bien, apenas se presta atención, por lo general, a enseñar a los alumnos a que formen a otras personas, ni se hace un seguimiento para comprobar si se produce esa circunstancia. Precisa también una mayor consideración garantizar que se conceda a los formadores algún tipo de reconocimiento o beneficio por su esfuerzo, y que estas cuestiones se debatan en la formación. Puede efectuarse facilitando vínculos con grupos que les paguen y cubran los costes de los alumnos más pobres, o mediante algún tipo de reconocimiento social, por ejemplo, la invitación a participar en asociaciones o visitas de intercambio para mejorar las cualificaciones.

En segundo lugar, se podría hacer un mayor uso de los medios de comunicación, como la radio e incluso Internet. Se incluyen tanto la propia formación y la promoción de imágenes positivas como los modelos de desempeño de papeles de casos de ascenso social y habilitación que han culminado con éxito.

En tercer lugar, es necesario que haya una integración mucho mejor de la formación en otras dimensiones de la ejecución del programa, en particular la microfinanciación y la evaluación de impacto. El cambio reciente a la microfinanciación minimalista no es necesariamente el medio más eficaz ni rentable desde el punto de vista del desarrollo para la reducción de la pobreza, y olvida un posible modo muy importante de impartir formación de manera rentable. Las enormes cantidades de dinero que se gastan en la actualidad en tutorías, valoración y evaluación de impacto podrían destinarse a desarrollar sistemas eficaces de información para un aprendizaje continuo de los participantes basado en la acción y la innovación de los programas. Las innovaciones en los proyectos de pequeña escala

para la lucha contra la pobreza sirven también como valiosas lecciones que muestran algunos modos de integrar esta lucha en los programas “generales” de mayor escala.

Por último, la prioridad concedida al desarrollo del capital humano de los pobres y muy pobres no excluye la formación y educación para el sector moderno o para los empresarios de escala media y grande. En todo caso, esto exige que en lugar de meros supuestos de estrategias explícitas de “filtración desde las capas altas a las más bajas”, es necesario que la facilitación de mayores beneficios para los pobres y la transmisión de cualificaciones a los niveles inferiores forme parte de la formación a este nivel. Los empresarios deben mejorar su capacidad para formar a los aprendices y negociar acuerdos con subcontratistas que propicien el beneficio mutuo más que la explotación. Es preciso también que cuestionen sus propios estereotipos en relación con el género y su comportamiento con grupos más desfavorecidos. La sensibilización sobre cuestiones de género, la formación relativa a la lucha contra la discriminación y las cualificaciones de gestión de recursos humanos deben integrarse en la formación de nivel más elevado y en la facilitada al personal de los proveedores de servicios de desarrollo empresarial.

Una estrategia coherente y equitativa: retos institucionales y políticos

Estos cambios exigirán un giro notable en las prioridades de financiación, así como un compromiso real de inversión en formación y desarrollo de cualificaciones de los pobres como elemento integrante y fundamental de los programas de crecimiento en favor de los pobres. Es necesario que el contenido de los servicios “impulsados por el mercado” se redefina de forma que se incluyan no sólo las cualificaciones técnicas y gerenciales que exigen directamente las empresas para su competitividad y supervivencia en el mercado, sino también las cualificaciones básicas y las relacionadas con la vida diaria que necesitan los pobres para negociar y gestionar modos de subsistencia en respuesta a las oportunidades y restricciones del mercado. El establecimiento de objetivos y el diseño en la formación innovadora para los más pobres, incluidas las vías para que se produzca un ascenso a otros tipos de formación, exige un compromiso serio. Es preciso reconsiderar los modos en que la formación relativa a la lucha contra la pobreza puede ser integrada en otros tipos de intervenciones en favor de los pobres, como la alfabetización, la microfinanciación y el desarrollo subsectorial, y cómo pueden éstas ganar eficacia en sus objetivos de lucha contra la pobreza.

Cabe destacar que es preciso que se produzca un giro político que abandone la retórica del crecimiento en favor de los pobres en la que se considera que éstos necesitan ser integrados en los márgenes como “crecimiento habitual”, y que opte por un verdadero compromiso para desarrollar las cualificaciones y el potencial de la gran mayoría de las mujeres y hombres del mundo, como parte de un programa de derechos humanos para el crecimiento en sí. Esto exigirá cambios en los ámbitos económico, social e institucional que permitan adoptar políticas macroeconómicas, fiscales y de otra índole en apoyo de programas de formación de gran escala para los pobres. Requerirá inversiones para cambiar la formación “convencional” y también, sobre todo, a los formadores. La equidad se refiere a lo siguiente: la pobreza, el género, el origen étnico y la discapacidad necesitan ser materias integrantes de la formación y las intervenciones ordinarias para las empresas que ocupan los eslabones superiores de las cadenas de valor, y de la educación ordinaria y la formación de todos los niveles. Exigirá asimismo un “cambio ético” en la práctica empresarial de manera que se recompense a las empresas del sector privado por prestar la atención adecuada a las necesidades de formación de su personal.

A menos que se conceda prioridad a los derechos de los más pobres al desarrollo de cualificaciones y la formación, éstos se verán más marginados no sólo por el crecimiento económico, sino incluso por el “desarrollo de recursos humanos”. El objetivo principal de la educación básica infantil excluye a la mayoría de las mujeres y los hombres adultos de cuyos ingresos depende el acceso de los niños a la educación, lo que hace que perduren las desigualdades de una generación a otra. Por otra parte, si en las intervenciones de lucha contra la pobreza se concede prioridad a las pequeñas empresas y a la recuperación de costes, se corre el riesgo de que aumenten la marginación y las desventajas de las microempresas que ocupan los puestos inferiores de la cadena de valor. La incapacidad para abordar con seriedad las necesidades de formación de los empleados y trabajadores mina tanto la eficacia de la empresa como los ingresos de los empleados. En todo caso, es posible que la repercusión para las mujeres por lo que se refiere a mayor explotación, cargas de trabajo imposibles de gestionar y problemas de salud sea especialmente perjudicial. Sea como fuere, se trata de una contravención de los tratados sobre derechos humanos y socava no sólo el “crecimiento en favor de los pobres” y la cohesión social, sino la sostenibilidad económica y política del crecimiento mundial en general.



MERCADOS LABORALES Y GRUPOS DESFAVORECIDOS EN LOS BALCANES OCCIDENTALES: OPORTUNIDADES PARA FOMENTAR Y MEJORAR LAS COMPETENCIAS

Anastasia Fetsi, ETF, abril de 2006

Fomentar las competencias de los trabajadores pobres

Durante los últimos 20 años se ha producido un empobrecimiento gradual de la población en los países de los Balcanes Occidentales. A comienzos de la década de 2000, entre el 10% y el 30% de la población de esta región vivía por debajo del umbral de la pobreza. No se trata necesariamente de personas desempleadas o inactivas. Muchos de los pobres realizan actividades económicas poco cualificadas y de escaso valor añadido en la economía sumergida y la agricultura de subsistencia: son los denominados «trabajadores pobres». Sin embargo, alrededor del 80% de ellos tienen un nivel de formación muy bajo.

Esto supone que existe una estrecha correlación entre educación, cualificación y pobreza. La cuestión que se plantea es si estas personas cuentan con oportunidades para mejorar su cualificación y romper el círculo vicioso de falta de cualificación, economía sumergida o desempleo y pobreza. Si es así, ¿qué papel desempeñan aquí los servicios públicos?

La labor realizada por la ETF en este terreno demuestra que los responsables políticos no son suficientemente conscientes del potencial que se puede generar mejorando la cualificación de las personas que se encuentran actualmente atrapadas en la pobreza. Esto vale tanto para estas personas como para todo el proceso de desarrollo económico y social de sus países. Las medidas políticas son muy limitadas y las lagunas existentes se cubren principalmente mediante proyectos de donantes. Con vistas a la futura adhesión de estos países a la Unión Europea es preciso hacer un esfuerzo concertado por abordar de modo sistemático la falta de cualificación de las personas pobres.

El círculo vicioso de la pobreza, el desempleo, la economía sumergida y la falta de cualificación

Los cimientos de la infraestructura económica y social de los Balcanes Occidentales se han visto sacudidos a lo largo de los últimos 20 años. Esto es fruto de la mala gestión económica en los años 70 y 80 y de las guerras y conflictos étnicos de los años 90. El proceso de reconversión ha destruido muchos puestos de trabajo improductivos sin crear otros nuevos al mismo ritmo. Muchas personas perdieron su trabajo debido a las reducciones de plantilla o al cierre de las empresas y otras siguen teniendo formalmente un empleo, pero ni trabajan ni perciben remuneración alguna.

Al igual que ocurre en otros países en transición, el desempleo ha llevado a muchos a dedicarse a la agricultura de subsistencia o a actividades de la economía sumergida, a trabajar en empresas familiares o muy pequeñas o a realizar trabajos –no declarados o declarados sólo parcialmente– de corta duración o de carácter cíclico, a actividades en el hogar, a la venta ambulante, en mercadillos o en otros lugares. En general, se trata de trabajos precarios e inestables, mal remunerados, poco cualificados, que privan al individuo de derechos sociales como el acceso a una pensión de vejez o invalidez y el seguro de enfermedad y que, por supuesto, no cumplen los requisitos de seguridad e higiene en el trabajo. Muchas personas no pueden conseguir un empleo digno.

El desempleo, combinado con la ausencia de una red de seguridad social, ha incrementado el grado de pobreza en todos los países de la región. A principios de la década de 2000, el porcentaje de la población que vivía por debajo del umbral de pobreza era de alrededor del 10% en Serbia y Montenegro, del 19,5% en Bosnia y Hercegovina, del 25,4% en Albania y del 29,6% en la Antigua República Yugoslava de Macedonia. La mayoría de estas personas tienen un bajo nivel de formación y cualificación: entre el 60% y el 80% de todos los pobres entran en esta categoría. Además, tienen mayores dificultades para hacer frente a otras adversidades, como la escasa actividad económica en los lugares en los que viven, que a menudo son zonas rurales, periferias urbanas o antiguos grandes centros industriales en proceso de reconversión. Los miembros de la etnia romaní, los desplazados dentro del país y los refugiados, las mujeres y los ancianos también están representados más que proporcionalmente entre los pobres.

Los pobres que más han sufrido a raíz de la reciente evolución económica y que, en su mayoría, cuentan con un bajo nivel de formación y cualificación, han caído además en un círculo vicioso de progresiva «descualificación» que reduce todavía más sus posibilidades de conseguir un empleo. Al estar desempleados o trabajar en la economía sumergida o la agricultura de subsistencia, adoptan una actitud negativa ante el trabajo «normal» y pierden la esperanza de poder llegar a tener algún día un

empleo «normal». En este sentido, también van adoptando un «estilo de vida» que supone que aceptan quedarse en los márgenes de la economía principal, del mercado laboral y de la sociedad en su conjunto.

La ruptura del círculo vicioso por medio de la mejora de la cualificación y la capacidad de inserción profesional

Los principales instrumentos de los que disponen hoy en día estos países con el fin de ofrecer formación y mejorar las competencias y la empleabilidad de las personas adultas pobres o de baja cualificación son los servicios públicos de empleo y las medidas activas del mercado laboral. Ambos son todavía débiles tal como están concebidos y funcionan.

Capacidades y recursos limitados

Los servicios públicos de empleo aún no se destinan a quienes más los necesitan (como ocurre en la mayoría de los Estados miembros de la UE). A menudo dedican la mayor parte de su tiempo a registrar a los desempleados y gestionar esos registros en vez de prestar servicios a sus usuarios. Suele existir un desequilibrio entre el personal destinado a tareas administrativas y el encargado de atender directamente al público. Asimismo, no hay tiempo para que los asesores –que a su vez carecen de los conocimientos especializados necesarios– puedan prestar ayuda y colocar a los desempleados «difíciles». Las medidas activas del mercado laboral cuentan con presupuestos limitados y volátiles y no están destinadas necesariamente a quienes más las necesitan. Aunque a menudo la formación es una de dichas medidas, pocas veces se le asigna una parte significativa del ya de por sí limitado presupuesto. La mayoría de los fondos se destinan a subsidios salariales, que normalmente no benefician a las personas pobres.

Así pues, las posibilidades de impartir formación para romper el círculo vicioso e incrementar la empleabilidad de las personas pobres son limitadas. A menudo, los responsables políticos justifican este enfoque aduciendo que de todos modos no hay puestos de trabajo y que, por tanto, no hay razón alguna para invertir en formación y, en particular, en la formación de los menos cualificados. Si bien este argumento puede tener cierta validez a corto plazo, supone ignorar la perspectiva a largo plazo de la formación como un vehículo de (re)activación o y (re)capacitación de las personas que se han visto marginadas del mercado de trabajo formal.

La necesidad de enfoques integrales

El desarrollo de las competencias de los desempleados que se han mantenido durante mucho tiempo al margen de las necesidades del mercado laboral requiere un diseño adecuado y una combinación con otras medidas activas de dicho mercado. La formación en el marco de un plan individual de reintegración en el mercado laboral, tal y como se experimenta actualmente en Serbia, podría haber sido un excelente enfoque para crear un círculo virtuoso.

El diseño adecuado de la formación afecta a su relevancia tanto para el mercado laboral local como para las necesidades de desarrollo de competencias de los individuos. Si los programas de formación pretenden abordar las necesidades específicas de los más necesitados, deberían integrar la mejora de diferentes conjuntos de aptitudes, incluidas las siguientes:

- Aptitudes técnicas o relacionadas con la ocupación que compensen los desequilibrios estructurales existentes en el mercado laboral y la inadecuación de las competencias;
- Aptitudes generales: la motivación y la actitud hacia el trabajo (muy importante para los desempleados de larga duración o los que trabajan en la economía sumergida o de modo ocasional), el trabajo en equipo, la resolución de problemas y las aptitudes comunicativas;

- Aptitudes de búsqueda de empleo: son importantes para los trabajadores que son despedidos después de haber trabajado prácticamente toda su vida en un mismo puesto de trabajo o empresa, así como para los recién llegados al mercado laboral y los desempleados de larga duración;
- Espíritu empresarial: no todos los desempleados pueden convertirse en empresarios. A menudo los desempleados se decantan por esta opción porque está vinculada a la posibilidad de tener acceso a fondos para la puesta en marcha de la empresa. El alcance de los programas de formación del espíritu empresarial suele estar limitado a la elaboración de un plan de negocio y al conocimiento de la normativa legal. Tendría sentido enriquecerlo con aspectos de comportamiento empresarial, como la iniciativa, la autorregulación y la asunción de riesgos. En el contexto de los Balcanes Occidentales, también convendría incorporar ideas para transformar las actividades informales y de escaso valor añadido en actividades declaradas y de mayor valor añadido.
- Aptitudes de desarrollo profesional mediante el asesoramiento y la orientación.

Participación de otros interesados y agentes locales en redes asociativas

La capacidad de los servicios públicos de empleo sigue siendo reducida y les resulta prácticamente imposible soportar toda la carga de la integración y mejora de las competencias de los más desfavorecidos. Esta situación puede ser especialmente complicada en los casos más difíciles en los que existe una necesidad de ayuda a largo plazo a determinadas personas con el fin de que puedan recuperar su autoestima y su confianza en la sociedad o para superar actitudes negativas profundamente arraigadas. La movilización de los agentes locales en el diseño y la prestación de los servicios mediante asociaciones locales o el desarrollo de redes locales de miembros que prestan servicios ha dado buenos resultados a la hora de enfrentarse a este reto en los Estados miembros de la UE y los países candidatos. Estas medidas e iniciativas han sido financiadas a menudo por el Fondo Social Europeo (FSE).

Varios proyectos CARDS financiados por la UE, así como proyectos de otros donantes, se han basado en el concepto de redes locales en los Balcanes Occidentales. Estos proyectos han aunado a las autoridades locales, las oficinas de empleo locales, las agencias de desarrollo regional, los formadores, incluidas las escuelas profesionales, y las ONG, con el fin de prestar asistencia a las personas de las zonas desfavorecidas. Sin embargo, los proyectos no siempre se han destinado a los más necesitados, si bien han intentado llegar a los desempleados de larga duración o a los jóvenes desfavorecidos, los miembros de la etnia romaní o los trabajadores que han sido despedidos a raíz de una reestructuración empresarial. Aún se desconoce el impacto de estos proyectos sobre la mejora real de las competencias o de la empleabilidad de las personas implicadas. En general, no existe ningún mecanismo de seguimiento de los resultados de dichos proyectos y, si existe, los resultados no se han divulgado ampliamente.

Capacitación e institucionalización para la sostenibilidad

Además, muchos proyectos se han centrado en la capacitación de agentes locales en vez de surtir efecto en la vida de quienes participan en los proyectos. La gran diferencia en el uso de este enfoque en los Estados miembros de la UE y los Balcanes Occidentales es que en éstos todavía no se usa en el marco de un mecanismo de realización política, sino más bien como un experimento y probablemente como un mecanismo para colmar las lagunas de la política estatal a la hora de hacer frente a las necesidades de capacitación y los problemas que aquejan a los grupos desfavorecidos.

El éxito a largo plazo del enfoque basado en la asociación local con vistas a integrar a los grupos de población desfavorecidos se basa en su institucionalización como mecanismo de realización política. Las acciones locales deben estar previstas y respaldadas por dispositivos legislativos e institucionales. Estas son importantes orientaciones políticas para la preparación de los países de los Balcanes Occidentales para la recepción de fondos de preadhesión a través de mecanismos de financiación del tipo del FSE.

Un reto para la ETF

Uno de los principales retos para la ETF durante los próximos años será la ayuda a los países de los Balcanes Occidentales en el proceso de adhesión a la UE.

Existe una clara necesidad de incrementar la sensibilización de los responsables políticos nacionales acerca de la situación de los desfavorecidos y su integración e inclusión en el mercado de trabajo formal. Este es uno de los principales pilares tanto de la Estrategia Europea de Empleo como de la Agenda Social Europea. La Estrategia de Empleo pretende crear un mercado laboral integrador y la Agenda Social aspira a la cohesión social.

También parece necesario prestar asistencia a estos países para que hagan uso de las buenas experiencias de los Estados miembros de la UE en lo que a mecanismos de ejecución y dispositivos institucionales se refiere.

Preguntas

- ¿Cómo se puede incrementar la sensibilización y la comprensión de las cuestiones políticas y de aplicación de medidas?
- ¿Podemos aprender de los países candidatos?
- ¿Podemos aprender de los países no candidatos?

**DE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA A LA COHESIÓN ECONÓMICA
Y SOCIAL – ¿QUÉ SE PUEDE HACER PARA QUE LOS PAÍSES
ESTÉN MEJOR PREPARADOS PARA LOS INSTRUMENTOS DE LA
ETF?**

Arjen Deij, ETF, abril de 2006

La cohesión económica y social más allá de la reducción de la pobreza

¿Es necesario desarrollar competencias para reducir la pobreza en Europa?

La pobreza es un fenómeno común en los países que actualmente forman parte del proceso de ampliación de la Unión Europea. Casi un tercio de la población vive hoy en la pobreza en la Europa Sudoriental y Asia Menor. Con la adhesión escalonada de nuevos Estados miembros a la UE, esta última también dará cabida a una mano de obra menos cualificada que la de 2004. Los países en vías de adhesión presentan algunos elementos en común con la situación existente en Grecia, Portugal y España en materia de infraestructura, capacidad administrativa, carácter rural, nivel de desarrollo humano y pobreza cuando estos países se adhirieron a la CE. La integración de los nuevos países en la UE exigirá la adopción de planteamientos especiales que tomen en consideración sus características específicas.

Estos países se adherirán a una Unión Europea mucho más compleja, en la que las políticas de educación, formación y empleo están más desarrolladas. Los debates sobre estos temas ya forman parte de un proceso de coordinación abierta, en el que los países se esfuerzan por alcanzar objetivos acordados, informan sobre los avances realizados y reciben fondos en función de sus resultados. Como consecuencia de la adhesión de países más pobres, la cohesión económica y social de la Comunidad alcanzará su nivel más bajo. Deberá prestarse mayor atención a las oportunidades de empleo, la educación y la formación de los grupos de destinatarios y el desarrollo de las regiones más desfavorecidas. Los Fondos estructurales serán decisivos para la reducción de estas diferencias sociales y económicas y el Fondo Social Europeo (FSE), en particular, deberá desempeñar un papel clave.

¿O es necesario desarrollar competencias para fomentar la cohesión económica y social?

Tanto la reducción de la pobreza a través de la ayuda al desarrollo como las políticas de cohesión social dentro de la Unión Europea tienen por objeto mejorar la calidad de vida en términos de la renta y el empleo de los grupos desfavorecidos de la población. Si bien las nuevas estrategias para la reducción de la pobreza comprenden medidas integradas como, por ejemplo, la educación y la formación para reducir la pobreza, el objetivo de la cohesión económica y social en Europa es aún más ambicioso. Las políticas en materia de cohesión económica y social están destinadas a reducir las diferencias en términos de renta y empleo entre las regiones de la Unión Europea y entre la mayoría de la población y los grupos desfavorecidos. Aunque los objetivos son más ambiciosos, los medios disponibles para la cohesión económica y social también son más cuantiosos. Las iniciativas a gran escala de desarrollo de competencias se combinan con inversiones en infraestructuras destinadas a crear un entorno que contribuya al desarrollo local y regional.

Para los países que pretenden adherirse a la UE, la cohesión económica y social será el objetivo más importante. Esta cohesión no puede lograrse sin abordar la cuestión del desarrollo de los recursos humanos, en particular en los nuevos Estados miembros, los países candidatos y los países de los Balcanes Occidentales, cuyo recurso más valioso es su población dada la ausencia de recursos naturales significativos. Habida cuenta de la escasez de fondos públicos en estos países, el principal instrumento europeo para el desarrollo del capital humano, a saber, el FSE, constituirá un importante catalizador en el desarrollo de las políticas de educación, formación y empleo.

Lecciones aprendidas del proceso de preadhesión de los nuevos Estados miembros

Puesta de relieve de los procesos nacionales de desarrollo y planificación de políticas

El programa Phare, creado a principio de los años noventa para contribuir a la reconstrucción económica de los países en transición, cambió su enfoque para contribuir al proceso de adhesión en cuanto se tomó la decisión de proceder a la ampliación. Este programa de cohesión económica y social incluye medidas destinadas a impulsar el desarrollo regional y de los recursos humanos. Asimismo, se preparó a los países en vías de adhesión para la Estrategia Europea de Empleo (EEE) y han comenzado a prepararse igualmente para el método abierto de coordinación en el que cada país define sus prioridades en el marco de la EEE e informa sobre los avances realizados en materia de diálogo con la Comisión. En el documento de evaluación conjunta sobre políticas y medidas en materia de empleo se examinaron las políticas fiscales, cotizaciones sociales, medidas activas y pasivas para el mercado de trabajo, las políticas de educación y formación, la educación de adultos, el papel de los servicios públicos de empleo y las políticas de género. El memorando conjunto de integración ofreció una evaluación consensuada de las medidas de integración destinadas a los distintos grupos destinatarios.

Mientras adoptaban leyes nacionales para otorgar mayor importancia a las medidas activas para el mercado de trabajo, estos países elaboraron sus primeros Planes Nacionales de Acción para el Empleo (PNAE). A fin de llevar a cabo la programación para los Fondos estructurales se redactaron los primeros Planes Nacionales de Desarrollo, que comprendían planes de desarrollo regional y estrategias de recursos humanos. Estas últimas sirvieron de prototipo para los primeros Programas Operativos Regionales para el desarrollo de recursos humanos, que constituyen las herramientas de planificación del FSE. La asistencia técnica prestada por los proyectos del programa Phare ayudó a estos países a desarrollar estrategias, a formar administradores y a crear nuevas estructuras. El FSE utiliza un enfoque ascendente para integrar a las partes interesadas locales en acuerdos de cooperación con el fin de abordar los aspectos locales y regionales concretos del desarrollo de recursos humanos en el marco de la reestructuración y el desarrollo sectorial e industrial, las medidas de integración y reintegración y las medidas de inclusión social. Estos países pusieron en marcha sus primeros programas de ayudas para el desarrollo de recursos humanos a fin de adquirir experiencia y preparar el terreno para una serie de proyectos para el FSE.

La ETF contribuyó de diversas maneras a estas actividades. Gestionó un Programa Especial de Preparación que incluía seminarios sobre el aumento de la capacidad y visitas de estudio a la UE para las principales partes interesadas de los futuros Estados miembros. Asimismo, contribuyó a los estudios sobre antecedentes de los mercados de trabajo, que estos países elaboraron como parte del proceso de consulta entre la Comisión y los países candidatos. Tras la aprobación y firma de los documentos de evaluación conjunta, el personal de la ETF llevó a cabo, con la colaboración de un grupo de expertos internacionales y locales, una serie de estudios sobre la contribución del sistema educativo y de formación al empleo, el papel de la educación de adultos, las medidas activas para el mercado de trabajo y los servicios públicos de empleo. Los resultados obtenidos fueron examinados con las partes interesadas de estos países y se integraron en los informes de los documentos de evaluación conjunta. Asimismo, elaboró fichas de proyecto que presentan diversos supuestos sobre los costes que debería sufragar el FSE, centrándose en la ayuda al sistema educativo y de formación, la adopción de medidas activas para el mercado de trabajo y la formación profesional permanente. La ETF contribuyó igualmente a la elaboración de los programas de subvenciones para el desarrollo de recursos humanos. Sin embargo, desde la adhesión de estos países a la UE no se ha llevado a cabo una verdadera evaluación del impacto de estas contribuciones.

El presente documento se basa en la publicación de Milena Corradini, Gerard Mayen y Arjen Deij, "ETF, From poverty alleviation to economic and social cohesion: How can the future member states be better prepared for ESF?" (ETF – De la reducción de la pobreza a la cohesión económica y social: ¿qué se puede hacer para que los futuros Estados miembros estén mejor preparados para el FSE? Borrador de Capítulo, Anuario de 2006 de la ETF.

Menos atención a la creación de capacidad de ejecución

Los diferentes estudios encargados por la Comisión ya habían advertido de antemano, no obstante, que era preciso evitar expectativas excesivamente optimistas acerca de los efectos de la adhesión sobre el empleo, pues preveían una migración de mano de obra hacia los antiguos Estados miembros en busca de empleos mejor pagados e indicaban que la ayuda de los Fondos estructurales a los nuevos Estados miembros se vería afectada por la escasa capacidad de ejecución a nivel local y, por ende, produciría bajas tasas de absorción.

Algunas de las evaluaciones *ex-ante* de los programas operativos sectoriales en materia de recursos humanos para el período 2004-2006 parecen confirmar estas hipótesis, ya que muestran, por ejemplo, que si bien estos países comprenden mucho mejor los problemas de desarrollo del empleo, no siempre están en condiciones de traducir estas ideas en medidas concretas, y mucho menos definir indicadores de avance, movilizar a las partes interesadas y elaborar presupuestos para sus programas.

Además, puede apreciarse la inclusión de nuevas medidas en los programas nacionales como, por ejemplo, la ayuda a jardines de infancia en Polonia, para reducir la pobreza de los niños en zonas rurales, y medidas de salud preventiva en Hungría para reducir el número de hombres que abandona el mercado de trabajo prematuramente debido a que llevan un estilo de vida autodestructivo. Estos componentes de los programas sólo constituyen una parte reducida de las prioridades nacionales del FSE, que normalmente siguen pautas más convencionales, pero que, aún así, son un indicio de una tendencia a ampliar el radio de acción del FSE, lo que podría indicar que estos países no cuentan con una preparación suficiente. ¿Estarán mejor preparados los nuevos países candidatos?

Rumania y Bulgaria: ¿a mayor tiempo mayor experiencia?

No se presta suficiente atención a la creación de capacidad e instituciones para la ejecución

Rumania y Bulgaria, países que se están preparando actualmente para la adhesión, han dispuesto de dos años y medio más para prepararse, lo que al parecer ha contribuido a una mejor preparación. Rumania comenzó pronto a probar programas de ayudas para el desarrollo de recursos humanos. Se puso en marcha un programa de ayudas, con cargo al presupuesto del programa Phare de 1998, que fue seguido por nuevas convocatorias de solicitudes con cargo al presupuesto de 2000 y, desde 2002, de cada uno de los presupuestos anuales de este programa. La ejecución presenta un atraso de dos años respecto a lo previsto, pero aún así ofrece a Rumania la oportunidad de experimentar. Los primeros programas de educación y formación profesionales han recibido una gran parte de las ayudas anteriores a las del FSE, y se prevé que este fondo se utilice en el futuro para que dichos programas satisfagan en mayor medida las necesidades del mercado de trabajo y sean más accesibles para los alumnos. La actual reforma de la educación y formación profesionales pretende mejorar su presencia a nivel regional.

Como parte del proceso de reforma de la educación y formación profesionales, Rumania también ha comenzado a mejorar los procesos regionales de planificación para el desarrollo de recursos humanos, mediante la participación de las principales partes interesadas. El documento de evaluación conjunta se refiere a una serie de ámbitos críticos de desarrollo y se han celebrado reuniones nacionales y temáticas para estudiar las políticas de empleo, el desarrollo de los recursos humanos y medidas de inclusión social. Se ha realizado un esfuerzo adicional para mejorar los indicadores de empleo y mercado de trabajo. Al igual que en Bulgaria, el Gobierno ha desarrollado una estrategia de formación permanente para el período 2005-2010, destinada a mejorar la participación y el acceso, así como para aumentar su calidad y pertinencia. La ETF no sólo ha participado directamente en estas actividades, sino que ha ido aumentando la capacidad para evaluar las medidas en materia de recursos humanos y contribuir a la participación de los interlocutores sociales. De este modo, los interlocutores sociales podrán dirigir acuerdos regionales de colaboración con la ayuda del FSE para abordar el desarrollo de recursos humanos en sectores de importancia crítica, como la construcción de maquinaria, el procesamiento de alimentos, la construcción, las infraestructuras, el transporte y el turismo.

Bulgaria se ha concentrado sobre todo en la educación de adultos dado el nivel de desempleo estructural. Se ha creado una Agencia Nacional de Educación y Formación Profesionales que colabora estrechamente con la Oficina de Empleo nacional. Se presta especial atención a la calidad de los proveedores de estos servicios y se han reforzado los centros regionales de formación para ampliar su cobertura geográfica. Se han elaborado estrategias regionales de desarrollo y empleo en varias regiones, y las actividades de aumento de capacidad se han centrado en la creación de acuerdos de cooperación a nivel regional. La ETF ha contribuido a estas actuaciones mediante medidas de creación de instituciones.

Sin embargo, tanto Rumania como Bulgaria carecen de estructuras sólidas a nivel local y regional en las que basar dichos acuerdos de cooperación. Si bien la descentralización ha avanzado en el ámbito de la educación y la formación, así como en el de la promoción del empleo, los acuerdos de cooperación no abundan y las estructuras administrativas regionales son prácticamente inexistentes. La actual capacidad de ejecución y evaluación no garantiza que las políticas se traduzcan en medidas eficaces sobre el terreno.

La próxima generación de países candidatos podría estar igualmente mal preparada

La Comisión ha elaborado un único instrumento para la preparación de los futuros países candidatos, a saber, el Instrumento de Preadhesión (IP). Este instrumento abarca todos los países que cuentan con posibilidades de adherirse a la UE. Sin embargo, las normas son distintas para los países candidatos y para los candidatos potenciales. Los candidatos potenciales no participan ni en el método abierto de coordinación en materia de empleo ni en las políticas de educación y formación profesionales, lo cual significa que el debate sobre las estrategias nacionales únicamente dará lugar a un verdadero diálogo en una fase posterior. Asimismo, se limitará el tiempo para probar, mejorar y desarrollar procesos de consulta nacionales, regionales y sectoriales, ya que todavía no pueden financiarse programas de ayuda al desarrollo de recursos humanos.

Si bien se prestará mucha atención, durante el proceso de preparación, a la mejora de la formulación de políticas y el aumento de la capacidad de planificación y programación, será necesario poner a prueba los enfoques del FSE sobre el terreno para prepararlo para su ejecución. La capacidad para utilizar de modo eficiente las ayudas del FSE depende en gran medida de saber cómo optimizar los recursos humanos disponibles a nivel local, regional, nacional e internacional para fomentar el desarrollo y el crecimiento. Para ello, es necesario conocer mejor lo que sucede antes de la adhesión en cada país y lo que ha ocurrido en otros países que han pasado por experiencias similares. Estos procesos de aprendizaje sólo podrán ser eficaces si son capaces de adaptar las políticas locales, regionales, nacionales y europeas. ¿Podría intervenir la ETF en este proceso?

Un nuevo papel para la ETF consistente en facilitar el aprendizaje y desarrollar el aprendizaje de políticas

Hasta la fecha, el papel desempeñado por la ETF en la preparación de los países para las ayudas del FSE ha consistido, sobre todo, en prestar ayuda a la Comisión, a las delegaciones de la CE y a las partes interesadas de cada país para desarrollar mejores políticas y procesos de planificación. Sin embargo, la experiencia adquirida indica claramente que con ello no se garantiza una preparación eficaz para las ayudas del FSE. El incremento de los fondos desembolsados tras la adhesión de un país a la UE generalmente conduce a planteamientos basados en recursos y no en políticas. Resulta muy difícil establecer un vínculo eficaz entre las políticas locales y regionales, por una parte, y las políticas nacionales, por otra. Para ello es necesario tiempo e interacciones, así como saber mejor lo que funciona sobre el terreno y las razones de ello. Cada país tiene su propio contexto, y no existen soluciones fáciles que garanticen el éxito.

Las políticas en materia de recursos humanos deben ser dinámicas para responder al cambio de condiciones y contar con un marco estratégico nacional con prioridades claras. A fin de utilizar con eficacia las ayudas del FSE es necesario establecer sistemas de aprendizaje que permitan adaptar las políticas y su desarrollo. Para ello, se necesita un facilitador que comprenda los recursos humanos en distintos contextos y que pueda contribuir a que los países conozcan durante el período de preadhesión

qué tipo de acuerdos de cooperación, qué medidas y qué proyectos funcionan con cada grupo de destinatarios, y producen resultados y estructuras sostenibles.

Además, este aprendizaje no debe limitarse a lo que ocurre en cada país, sino que debe tener en cuenta las experiencias de los antiguos Estados miembros y, en particular, de los países vecinos que se encuentran en el mismo proceso. Éste es el papel por excelencia de la ETF, con sus redes en la región, así como su conocimiento de las experiencias de los nuevos Estados miembros. La función de la ETF podría facilitar el aprendizaje de políticas, prestar asistencia a iniciativas y sistemas que permitan aprender para adaptar y desarrollar políticas, y promover el aprendizaje recíproco entre distintos países.

Preguntas para el debate

1. ¿Cómo podría la ETF facilitar el aprendizaje de políticas para el FSE y la reducción de la pobreza a fin de establecer un equilibrio entre el desarrollo, la planificación y la evaluación de las políticas?
2. ¿Qué lecciones pueden aprenderse del proceso de preparación para el FSE que puedan utilizarse en países que carecen de una perspectiva de adhesión?
3. ¿Que elementos del FSE podrían adoptarse para mejorar las estrategias de lucha contra la pobreza?



EL DESARROLLO DE COMPETENCIAS PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y LA REFORMA DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL EN ASIA CENTRAL

Henrik Faudel, ETF, abril de 2006

Introducción

Durante el período soviético, los centros de educación y formación profesional cumplían una doble función, pues suministraban personal cualificado a la economía planificada y desempeñaban asimismo funciones sociales y de bienestar más amplias para los jóvenes. Durante el período de transición, los centros de formación profesional afrontaron la cuestión de las competencias y su papel social ha ganado en importancia, por lo que las escuelas profesionales se han convertido progresivamente en colegios para niños de familias pobres. Este refuerzo de su función de «reducción de la pobreza» no es tanto una opción como la consecuencia de la dificultad de satisfacer las necesidades en materia de competencias en un mercado de trabajo cambiante. Sin embargo, en lugar de ayudar a los jóvenes a adquirir competencias que les permitan superar o evitar la pobreza, la falta de pertinencia y de calidad podría tener el efecto contrario y amenaza con mantener a las personas en la pobreza.

Los distintos gobiernos y la comunidad de donantes no han concedido un alta prioridad a la reforma del sistema de educación y formación profesional. Gran parte de la innovación de los métodos de identificación y respuesta a las necesidades de formación se produce fuera del sistema formal. Muchas de las iniciativas locales de desarrollo de competencias son obra de ONG. Sin embargo, estos proyectos han sido impulsados por donantes de los cuales dependen. También han permanecido aisladas y no han tenido efecto alguno en el sistema nacional de educación y formación profesional. El reto consiste en establecer un vínculo entre las iniciativas locales (innovadoras) y la reforma nacional sistémica a fin de crear mejores condiciones para que el desarrollo de competencias desempeñe un papel activo en la reducción de la pobreza.

En Asia Central, la ayuda de los donantes será crucial para la ejecución de la reforma nacional. Por ello, es indispensable que los documentos de estrategia de reducción de la pobreza den prioridad a la reforma del sistema de educación y formación profesional. Es necesario mejorar el uso de los fondos de los donantes para permitir el desarrollo de reformas de la educación y formación profesional capaces de responder a las necesidades de desarrollo de competencias de la población y de los nuevos mercados de trabajo. Deben encajar en los contextos nacionales y reclamar el compromiso y la implicación de las partes interesadas de cada país.

Necesidad de reformas sistémicas

Los países de Asia Central heredaron amplios sistemas de educación y formación profesional que impartían competencias para el empleo dentro de la lógica del mercado de trabajo soviético. Los principales componentes del sistema eran el desarrollo inicial de competencias a través de las distintas partes del sistema formal de educación profesional y el desarrollo permanente de las competencias de la mano de obra en la empresa. Este sistema formaba parte integrante del sistema de planificación de recursos humanos concebido para una economía planificada centralizada. Su finalidad era suministrar a las grandes empresas industriales y agrícolas ingentes cantidades de trabajadores semicualificados y de técnicos de nivel medio. Los centros de formación profesional y las escuelas técnicas estaban distribuidas por todo el país y la mayoría de los graduados escolares ingresaban en esta parte del sistema educativo a pesar de que muchos no deseaban hacerlo. Los centros de formación profesional básica ya tenían una mala reputación antes de la transición, pero muchas familias no tenían otra opción.

La transición a una economía de mercado ha provocado el colapso de este sistema. Las empresas destinatarias de estos programas y los centros de educación y formación profesional han desaparecido y los nuevos mercados de trabajo requieren nuevos tipos de competencias y conocimientos. Las familias, o al menos las que pueden permitírselo, aprovechan esta nueva libertad de elección educativa. En algunos países que dependían de los traspasos de fondos de Moscú, los presupuestos estatales ya no podían mantener la infraestructura existente de las escuelas técnicas y los centros de formación profesional. Debido a los largos períodos de abandono, gran parte de la infraestructura resultó ser deficiente y estar desfasada. En Tayikistán, gran parte de la infraestructura fue destruida durante la guerra civil que tuvo lugar después de la independencia. De ahí que los centros de formación profesional se hayan convertido, más aún que antes, en centros de enseñanza para los hijos de familias que no pueden enviarlos a otros establecimientos.

Si bien algunos países han podido invertir en la modernización de los servicios de educación y formación, siguen sin abordarse en gran medida tres cuestiones esenciales: qué tipos de competencias se necesitan, cómo deben desarrollarse y para quién. El nuevo mercado de trabajo ya no requiere las competencias claramente delimitadas para un puesto de trabajo determinado como en el sistema planificado que existía antes. Las oportunidades de empleo se han ido reduciendo con la desaparición de las empresas industriales y la privatización de las explotaciones agrícolas. Las zonas rurales se han visto especialmente afectadas y ha aparecido un amplio sector informal con un empleo precario. A falta de garantías de empleo, las personas necesitan una combinación de diversas competencias para la vida, como capacidad de análisis, negociación, capacitación y conocimiento de los derechos legales, y competencias técnicas y empresariales para trabajar por cuenta ajena o propia. Esto significa que ya no se puede atender únicamente a las necesidades de las grandes empresas del pasado, sino que las personas necesitan adaptarse con flexibilidad para crear su propio empleo como trabajadores autónomos, para trabajar en microempresas y empresas pequeñas o en las grandes empresas modernas, todo lo cual requiere distintas competencias.

En un contexto de aumento de la pobreza, los miembros de familias pobres dependen ahora especialmente de la educación y la formación profesional. Sin embargo, en lugar de ayudar a los jóvenes a adquirir competencias que les permitan superar o evitar la pobreza, la falta de relevancia y de calidad podría tener el efecto contrario y amenaza con mantener a las personas en la pobreza. Por ello, se requiere con urgencia una reforma de la educación y formación profesionales.

Los sistemas de educación y formación profesional (EFP) siguen estando muy centralizados y normalizados, y los centros locales no son capaces de desarrollar una educación y una formación más pertinentes. A fin de comprender cómo y qué tipo de competencias y conocimientos se precisan y para qué grupos de destinatarios se pueden desarrollar, los centros de educación y formación profesional deben abrirse al entorno local en el que operan. La apertura de los centros también puede contribuir al desarrollo de la experiencia y los conocimientos técnicos necesarios para sentar las bases de la reforma de la educación y formación profesional nacional.

Innovación impulsada por los donantes

Se han introducido algunas innovaciones en el desarrollo de competencias, pero sobre todo fuera del sistema existente y de forma dispersa. En Asia Central se han puesto en marcha varias iniciativas de desarrollo local y rural para afrontar el aumento de la pobreza. Los estudios de la ETF muestran que en general dichos proyectos se centran en nuevos tipos de competencias, como la capacitación de la población, el desarrollo comunitario y el apoyo a la puesta en marcha de microempresas, pero en casi ningún caso incluyen conocimientos o competencias profesionales o técnicas. Normalmente estas iniciativas se basan en fondos de donantes y han sido llevadas a cabo por ONG cuyas actividades a menudo se han interrumpido al concluir el proyecto del donante. No se ha desarrollado una capacidad local sostenible para evaluar las necesidades de competencias y de formación, ni para llevar a cabo distintos tipos de formación.

Muy pocos centros de formación profesional existentes a escala local han sido considerados socios potenciales, bien de cara a promover nuevos tipos de competencias, bien para fomentar competencias técnicas más adaptadas a su ámbito tradicional. Al mismo tiempo, los centros de formación profesional no se han visto obligados a llevar a cabo este tipo de iniciativas. Todavía existen diferencias considerables entre la sociedad civil y las instituciones formales. Por ello, las innovaciones introducidas no han influido en modo alguno en el comportamiento de las principales partes interesadas del sistema ni han permitido informar a los responsables políticos que participan en los debates sobre la reforma del sistema de educación y formación profesional.

Vincular las iniciativas locales de desarrollo de competencias a la reforma del sistema de educación y formación profesional

El reto que afrontan estos países consiste en aprender de las distintas iniciativas de desarrollo de competencias que se llevan a cabo a escala local para ayudar a sentar las bases de la reforma del sistema nacional de educación y formación profesional. El aprendizaje es pertinente tanto para las escuelas como a escala nacional.

Las escuelas podrían aprender cómo y para qué establecer y mantener acuerdos de cooperación a escala local con las ONG, los servicios de asesoramiento rural, las autoridades locales, las empresas y las personas para desarrollar nuevas soluciones que se correspondan con las cambiantes necesidades en materia de competencias. Estas nuevas soluciones se refieren al tipo de competencias y a la forma de desarrollarlas con el fin de responder mejor a las necesidades de aprendizaje de determinados grupos, así como al nuevo papel de los centros de educación y formación profesional en este proceso de desarrollo de competencias.

Las autoridades centrales podrían aprender cómo vincular las iniciativas locales a la reforma sistémica nacional. El aprendizaje consistiría en definir nuevas funciones y responsabilidades para los centros de educación y formación profesional, en revisar el marco normativo a fin de que éste tenga un carácter de capacitación y no de prohibición, y en desarrollar capacidades de apoyo para ayudar a los centros a desempeñar su nuevo papel de carácter más amplio.

Un aspecto clave es cómo hacer que los centros de educación y formación profesional se abran al entorno local en el que operan y que esto suceda en el conjunto del sistema. Esta apertura de los centros facilitaría la identificación y la respuesta a las cambiantes necesidades del mercado de trabajo y de las personas. Permitiría a los centros asociarse a otras iniciativas –a menudo innovadoras– a escala local. Asimismo, mejoraría las condiciones para que las iniciativas de desarrollo locales, que hasta ahora estaban aisladas y dependían de los donantes, resulten más sostenibles gracias a su integración en marcos políticos e institucionales más amplios.

Los donantes y la ETF

Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán ya han elaborado documentos estratégicos para la reducción de la pobreza (DERP) o lo están haciendo. En los DERP de primera generación de Kirguistán y Tayikistán, el desarrollo de competencias no revestía carácter prioritario. El planteamiento de las organizaciones internacionales que participaron en la elaboración de los DERP no animaba a estos países a dar prioridad a esta cuestión. Pero tampoco estos países consideraron que el desarrollo de competencias fuera una cuestión clave, ya que las partes interesadas del sistema se conformaron con convencerse de que el problema era la demanda de competencias y no su oferta.

Sin embargo, dados los limitados recursos con que cuentan a escala nacional, la ayuda de los donantes constituye una condición necesaria para acometer la reforma del sistema de educación y formación profesional en Asia Central. A fin de garantizar la ayuda de los donantes, es necesario integrar el desarrollo de competencias en los DERP con carácter prioritario. Al mismo tiempo, muchas iniciativas financiadas por donantes no han dado el resultado esperado o, en el mejor de los casos, no han trascendido el nivel de proyectos aislados. Los efectos sistémicos han sido escasos. Del mismo modo que estos países no han vinculado la reforma del sistema de educación y formación profesional a los programas de reducción de la pobreza, los donantes también han solido apoyar la reforma del sistema sin asociarla a proyectos encaminados a reducir la pobreza. Si bien en algunas ocasiones se ha incluido el desarrollo de competencias en los programas de reducción de la pobreza, casi nunca se ha vinculado dicho desarrollo a la reforma del sistema nacional.

La ETF puede desempeñar un papel importante a la hora de poner remedio a esta situación mediante el aprendizaje político. Puede mostrar a los responsables políticos de Asia Central la forma en que distintos países han abordado la necesidad de redefinir y reformar su sistema de educación y formación profesional en un contexto de reducción de la pobreza. Entre dichas lecciones se encontrarían las ventajas de la apertura de los centros de educación y formación profesional y su capacitación para establecer asociaciones locales. Sobre la base de estas asociaciones locales se podría aumentar la capacidad para identificar las nuevas necesidades de competencias dentro de la comunidad y desarrollar respuestas innovadoras y flexibles en el ámbito de la formación. Pero estas lecciones indican igualmente que aumenta la conciencia de que las soluciones no pueden encontrarse únicamente en el plano local. Requieren el apoyo y el compromiso de las partes interesadas a escala nacional para desarrollar un entorno general favorable que permita a los centros contribuir a la reducción de la pobreza.

Cuestiones pendientes

- ¿Cómo puede crearse un entorno favorable que promueva la apertura de los centros de educación y formación profesional a su entorno local, como los servicios de asesoramiento local, las ONG, las autoridades locales, las autoridades de desarrollo regional, las empresas y las personas?
- ¿Cómo puede establecerse un vínculo entre las iniciativas de desarrollo local y rural encaminadas en general a reducir la pobreza y los debates sobre la reforma del sistema de educación y formación profesional?
- ¿Qué iniciativas de aprendizaje político podría emprender la ETF para que cada país sea capaz de tomar decisiones acordes con su situación y hallar el modo de desarrollar competencias para reducir la pobreza?



RESEÑAS ENTRE HOMÓLOGOS Y APRENDIZAJE ENTRE HOMÓLOGOS: OPCIONES DE APRENDIZAJE DE POLÍTICAS CON VISTAS A ESTRATEGIAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

Arjen Vos, ETF, abril de 2006

Aprender es importante

En Europa, los responsables políticos se dedican cada vez más a menudo a buscar información, ejemplos de buenas prácticas y políticas o el consejo de sus homólogos en otros países a fin de impulsar, desarrollar o aplicar nuevas políticas en su contexto nacional respectivo. Una forma de resaltar la importancia que reviste el desarrollo de competencias para la reducción de la pobreza es hacer que los responsables políticos vean, hablen y escuchen a personas que se dedican o se han dedicado a desarrollar las competencias de personas pobres con objeto de reducir su pobreza.

Las reseñas entre homólogos y el aprendizaje entre homólogos son algunos de los instrumentos que sirven para lograr que los responsables políticos participen en el aprendizaje político. La experiencia de la ETF en la Europa Sudoriental enseña que el proceso de aprendizaje entre homólogos puede ser un instrumento de aprendizaje más eficaz que el informe final de un ejercicio de reseña entre homólogos, que corre el riesgo de pasar al olvido en algún cajón junto con muchos otros informes.

Experiencia de la ETF

La ETF inició su primera ronda de reseñas entre homólogos en 2002 y 2003 en diez países de la Europa Sudoriental¹. La idea principal era que los homólogos reseñadores aprenderían en su calidad de homólogos, mientras que los responsables políticos del país reseñado aprenderían del análisis y las recomendaciones formuladas por dichos homólogos. El enfoque de la ETF con respecto a las reseñas entre homólogos podría considerarse tal vez una combinación del concepto tradicional de las reseñas entre homólogos y el más moderno de aprendizaje entre homólogos, así como una especie de enfoque transitorio, más próximo a fórmulas participativas de aprendizaje político que al modelo de transmisión de conocimientos por parte de expertos.

Alto nivel de aprendizaje individual entre homólogos

La combinación de los objetivos de creación de capacidad y asesoramiento político ha resultado ser excesivamente ambiciosa. Los homólogos solían tener bagajes distintos desde el punto de vista de sus conocimientos y funciones, y en muchos casos no habían ocupado cargos de responsabilidad parecidos en sus países. Además, algunos homólogos procedían de La Europa Sudoriental, pero la mayoría pertenecían a los «antiguos» y «nuevos» Estados miembros. Resultó difícil establecer un proceso de aprendizaje conjunto entre estos equipos de trabajo tan heterogéneos. Se considera que la reseña entre homólogos da muy buenos resultados como instrumento para la capacitación personal y para ampliar las perspectivas de los homólogos interesados, pero su impacto en la formulación de políticas nacionales ha sido muy limitada.

¹ Los objetivos eran:

- realizar una evaluación externa de las iniciativas políticas de reforma de la EFP para responsables políticos nacionales;
- mejorar el conocimiento mutuo de los sistemas de EFP y sus problemas y avances;
- promover la creación de redes regionales, el intercambio de experiencias y la cooperación entre expertos en materia de EFP, sectores interesados y responsables políticos;
- aumentar el conocimiento y facilitar la transmisión de experiencias de reforma de la EFP de los Estados miembros de la UE y los países candidatos;
- participar en el ciclo de programación de ayudas económicas de la UE;
- intensificar la cooperación entre la ETF y las autoridades y expertos nacionales de la región.

Este documento está basado en el texto de Peter Grootings, Søren Nielsen, Margareta Nikolovska y Arjen Vos, de la ETF: «Peer review and peer learning: Incompatible or complementary approaches to facilitate policy learning?» [Reseña y aprendizaje entre homólogos: ¿conceptos incompatibles o complementarios para facilitar el aprendizaje político?], borrador de un capítulo del Anuario 2006 de la ETF.

Escaso impacto de las recomendaciones resultantes de las reseñas entre homólogos

Aunque los informes de las reseñas entre homólogos han sido muy bien acogidos en casi todos los países y sus análisis y recomendaciones han sido asumidos por los principales sectores interesados, en la mayoría de los casos apenas han tenido efecto alguno en el desarrollo de políticas. Esto puede achacarse al tiempo transcurrido entre las visitas de reseña entre homólogos y la elaboración de los informes definitivos o a la calidad o idoneidad de las recomendaciones, pero lo mismo cabe decir de casi todos los demás informes de expertos.

Los evaluadores externos de las reseñas entre homólogos de la ETF han llegado a la conclusión de que una mayor implicación en las reseñas entre homólogos incrementaría las posibilidades de un uso efectivo de sus recomendaciones políticas. También hicieron hincapié en la importancia de las actividades de seguimiento para apoyar la aplicación de las recomendaciones. En algunos casos, como en Bulgaria y Bosnia y Herzegovina, las reseñas entre homólogos han desempeñado un papel importante en la definición de nuevos proyectos de la UE o algunos elementos de aquellas se han incorporado en la nueva legislación, si bien se trata de excepciones que confirman la regla.

¿Sería más efectivo un enfoque comparativo?

En 2005, la ETF organizó una reseña regional entre homólogos sobre la aplicación de reformas de los planes de estudios. En esta segunda reseña, lo que más preocupaba era por qué, a pesar de tanta ayuda internacional, se acometían tan pocas reformas de los planes de estudios nacionales. Los homólogos –todos procedentes de la región– eran expertos en el desarrollo de planes de estudios, pero no todos tenían experiencia en el desarrollo de políticas. También desempeñaron funciones de coordinadores nacionales de los viajes de estudios a sus países. Un experto de la UE facilitó el trabajo de los equipos formados.

Se redactó un informe de síntesis comparativo, con recomendaciones específicas del ámbito regional y nacional. Es demasiado pronto para evaluar las repercusiones de esta reseña. La falta de experiencia en la formulación de políticas ha sido una importante desventaja en este ejercicio. El informe final, en particular, realiza una comparación entre países como instrumento para el aprendizaje político. Está por ver hasta qué punto harán uso los responsables políticos de las recomendaciones del informe.

¿O deberíamos utilizar a los responsables políticos como homólogos?

Los responsables políticos de todo el mundo «actúan» únicamente cuando hay un problema y cuando existe una disconformidad generalizada con las políticas vigentes. En el contexto de las reformas de la EFP, los responsables políticos de los países en transición han de intentar resolver problemas «mal estructurados» en un entorno de complejas relaciones entre sectores interesados. Aun en el supuesto de que los responsables políticos sepan realmente lo que quieren, existe una notable incertidumbre en torno a la forma de conseguirlo. Es importante comprender las limitaciones contextuales que presentan las distintas políticas y la capacidad de transformarlas para que funcionen a nivel nacional. Por lo tanto, para los responsables políticos –tal vez incluso más que para otras personas que aprenden–, el aprendizaje es algo más que un proceso cognitivo: el aprendizaje es práctica.

Contexto y condiciones de un aprendizaje político efectivo

La reconstrucción de las experiencias de la ETF en materia de reseña y aprendizaje entre homólogos demuestra que las consideraciones y argumentaciones iniciales trataban de combinar enfoques basados en el proceso y en el resultado, pero que esto no era fácil de conseguir en la práctica. El aspecto positivo de esta experiencia es que se trata de uno de los primeros intentos de introducir el aprendizaje entre homólogos en el planteamiento del desarrollo de políticas. Desde 2005, el concepto de aprendizaje entre homólogos ha sido además un instrumento fundamental del debate sobre la

educación y la formación en la UE². La UE también ha entendido que era necesario concentrarse en los responsables políticos y en las prioridades políticas.

Así pues, el análisis de las recientes experiencias de la ETF nos lleva a concluir que las reseñas y el aprendizaje entre homólogos, en determinadas circunstancias, constituyen un potente entorno de aprendizaje para los individuos con vistas a mejorar su conocimiento y comprensión de cuestiones políticas cruciales. El efecto de aprendizaje, en términos de toma de conciencia, alcanza probablemente su cota más alta durante las fases previas a la elaboración de las políticas, pero las reseñas entre homólogos también pueden tener grandes efectos de aprendizaje en fases posteriores del proceso de desarrollo de medidas encaminadas a poner en práctica las políticas y supervisar su ejecución.

Quienes más se benefician de las actividades de aprendizaje entre homólogos son las personas directamente implicadas en el proceso. El efecto de aprendizaje para los homólogos ha sido enorme y, como instrumento para el aprendizaje político común, el enfoque de reseña entre homólogos con fines de aprendizaje ha resultado útil.

Sin embargo, ni las reseñas ni el aprendizaje entre homólogos pueden hacer que estos efectos de aprendizaje individual repercutan en el proceso político si se organizan como actos aislados e independientes. Para que todo lo aprendido durante las reseñas entre homólogos influya en el proceso político, estas reseñas han de integrarse en una estrategia más amplia de aprendizaje político que incluya una serie de actividades complementarias de intercambio de conocimientos y aprendizaje político.

Cuestiones para el debate

1. ¿Serían útiles los instrumentos de reseña o aprendizaje entre homólogos en los debates regionales en torno a la reducción de la pobreza?
2. ¿Cuál de ellos es mejor en esta fase del proceso de desarrollo político? ¿Cómo podrían aplicarse en el contexto regional? ¿Quién debería participar?
3. ¿Cómo puede crearse una plataforma de aprendizaje político en contextos reales de toma de decisiones que ofrezca opciones políticas claras a los responsables de la toma de decisiones?

² Como continuación de la Conferencia Ministerial de la UE celebrada en Maastricht en diciembre de 2004 sobre el tema «A Europe of skills: let's do the job!» [Una Europa de competencias: ¡manos a la obra!], la Comisión Europea ha redoblado su apoyo a la realización de los objetivos de Lisboa a escala nacional con la introducción del aprendizaje entre homólogos. La Comisión lo define como «un proceso de cooperación en el plano europeo, por el que los “agentes de la reforma” de un país aprenden, mediante el contacto directo y la cooperación práctica, de la experiencia adquirida por sus homólogos de otras partes de Europa en la realización de reformas y de intereses y preocupaciones que comparten». Su objetivo es el aprendizaje mutuo y la contribución a la creación del espacio europeo de la educación y la formación.



CÓMO FACILITAR EL APRENDIZAJE DE POLÍTICAS: APRENDIZAJE ACTIVO Y REFORMA DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS EN LOS PAÍSES EN TRANSICIÓN

Peter Grootings, abril de 2006

Resumen

En el presente documento se exploran las oportunidades de aplicación de los principios del aprendizaje activo, o nuevo aprendizaje, a las reformas educativas en los países en transición. Se deben tener en cuenta cuatro aspectos: el primero se refiere a la pregunta de "por qué" tienen algún tipo de interés estos nuevos principios. El segundo atañe a las consecuencias del nuevo aprendizaje en cuanto a "qué" deberían abarcar las reformas educativas. El tercer aspecto tiene que ver con el propio proceso de reforma educativa y, más concretamente, con "cómo" se elaboran y ponen práctica las políticas de reforma. Un cuarto aspecto, típico de todos los sistemas de aprendizaje activo, se refiere a las tensiones y contradicciones entre el "cómo" y el "qué" cuando se intenta introducir un aprendizaje activo. En el documento se comentan estos diversos aspectos, aunque se centra la atención, sobre todo, en cómo la asistencia internacional, incluida la que prestan organismos como la Fundación Europea de Formación, podría contribuir en mayor medida a la reforma sostenible de los sistemas de educación nacionales¹.

Introducción

Cada vez con más frecuencia, los organismos donantes multilaterales y bilaterales emiten declaraciones acerca de la necesidad de contextualizar los conocimientos y de garantizar la identificación con las políticas de desarrollo mediante la implicación de los responsables locales de la formulación de políticas y de las demás partes interesadas en la elaboración y la aplicación de estas últimas². Sin embargo, en la práctica habitual de la comunidad de donantes sigue dominando la transferencia de políticas mediante la imposición o la copia de (conocimientos selectivos sobre) políticas y modelos tomados de otros contextos (King, 2005; King y McGrath, 2004; Grootings, ETF, 2004; Ellerman, 2005).

Los organismos de desarrollo y el personal a su servicio normalmente se comportan como profesores tradicionales que dispusieran de los conocimientos apropiados y fueran los que mejor supieran lo que hay que hacer. No hay más que transmitir los conocimientos verdaderos (o hacerlos accesibles) a los asociados que (todavía) no están en posesión de la verdad y que deberán aplicar las medidas que se les presentan como las mejores prácticas. Los responsables de la formulación de políticas y las demás partes interesadas locales son considerados como receptores pasivos de conocimientos e instrucción que no poseen ningún conocimiento y experiencia anteriores que sean de utilidad. El desarrollo o la reforma se conciben como un proceso de ingeniería social que tendrá éxito si se gestiona adecuadamente desde el punto de vista técnico. En la realidad, la mayoría de los proyectos de reforma tiene una vida breve porque no se adecua al contexto ni existe una implicación local. Con frecuencia las reformas no son sostenibles y, por el contrario, tienden a aparecer y desaparecer junto con los donantes y los correspondientes organismos.

Una razón que explica la diferencia existente entre las palabras y los hechos es la interpretación –que algunos considerarán errónea–, a menudo sólo implícita, de por qué y cómo se aprenden y desarrollan nuevos conocimientos y especializaciones³. La premisa normal de la que parten casi todos los enfoques de aprendizaje tradicionales es que alguien (naturalmente, el representante del donante) posee los conocimientos apropiados y que los alumnos que no poseen dichos conocimientos (por supuesto, los responsables de la formulación de política locales y otras partes interesadas) no tienen más que escuchar atentamente y después poner en práctica lo que ha aprendido.

¹ La Fundación Europea de Formación (ETF) es el centro de conocimientos especializados de la Unión Europea que presta apoyo a la reforma de la educación y la formación profesional en terceros países en el contexto de los programas de relaciones exteriores de la UE. Para más información, consúltese www.etf.europa.eu.

² Hace poco, también el Banco Mundial anunció, en agosto de 2004, un giro radical de sus directrices para los préstamos en apoyo de políticas (pasando de los préstamos para el ajuste a los préstamos en apoyo a la política de desarrollo), en reconocimiento del hecho de que no existe un modelo universal de reforma que seguro vaya a funcionar y que, en consecuencia, los gobiernos deben hacer suyas las reformas para desarrollar un programa que responda a las necesidades del país. Aunque aparentemente esto sitúa a los gobiernos que prestan "en el sitio del conductor", por emplear una expresión clásica de la ayuda al desarrollo, aún no se pregunta a los gobiernos si desean siquiera sentarse en el coche. Véase además King 2005.

³ Desde luego, hay otras muchas razones y algunas pueden ser incluso más importantes –al menos a corto plazo–, por ejemplo, que la ayuda a políticas suele formar parte de un gran paquete de ayuda financiera y que la aceptación de asesoramiento sobre las políticas y su aplicación forma parte de las condiciones para recibir los fondos. Pero incluso cuando las condiciones desaparecen, se corre el riesgo de que siga dominando el enfoque de la transferencia de políticas.

Hay numerosas variantes de "la zanahoria y el palo" como incentivo para que los alumnos atiendan y hagan lo que les dice el profesor. Sin embargo, las zanahorias pueden ser atractivas por derecho propio y los palos no siempre hacen daño, por lo que con frecuencia no consiguen motivar el aprendizaje. La verdad del donante no tiene por qué haber sido escuchada (o comprendida correctamente, como alegraría el donante), ni haber producido la acción deseada y prevista (debido a la falta de "voluntad política" o, desde una óptica más positiva, de suficientes capacidades, tal como concluirían los donantes).

Las nuevas teorías de aprendizaje, en cambio, defienden que los alumnos obtienen mejores resultados en lo que respecta a la adquisición, asimilación, aplicación y recuerdo de nuevos conocimientos cuando participan activamente en estos procesos. Por lo tanto, si se facilita un aprendizaje activo de políticas en lugar de una simple transferencia de las mismas habrá más posibilidades de contribuir a que los sistemas reformados sean sostenibles⁴.

En el apartado 1 se expone resumidamente en qué consiste el aprendizaje activo, o nuevo aprendizaje. Asimismo, se indican las consecuencias más amplias que tiene éste para los sistemas de educación formal, para el aprendizaje informal y para las funciones y tareas de las principales partes interesadas, en particular los docentes y los alumnos. En el apartado 2 se expone la naturaleza sistémica de las reformas educativas en los países en transición y la posible contribución de los donantes internacionales a dichas reformas. En el apartado 3 se presenta el concepto del aprendizaje de políticas como traducción de los principios del aprendizaje activo al área de la asistencia a las políticas de reforma. En él se propugna una función diferente de los organismos de los donantes y los consultores, basada en el paralelismo entre las funciones de los docentes y los asesores sobre políticas en lo que respecta a la facilitación del aprendizaje. En el apartado 5 se propone que la puesta en común de conocimientos sea un aspecto indisoluble del aprendizaje de políticas.

1. Aprendizaje activo

Interesar a los estudiantes en un aprendizaje fructífero ha sido siempre un problema fundamental para los educadores desde que existen sistemas educativos formales que ofrecen cursos estandarizados impartidos en la escuela y de asistencia obligatoria. Algunos profesores consiguen sobrevivir al sistema, y algunos estudiantes también, pero otros muchos no. Se ha hablado de malos sistemas, malas escuelas, malos profesores, malas condiciones de aprendizaje y malos estudiantes. A veces se ha centrado toda la atención en los buenos estudiantes, dejando desatendidos a los malos estudiantes o albergándolos en formas especiales de formación y educación de menor rango. En muchos países la educación y formación profesional ha sido la segunda –o la última– elección para los estudiantes que fracasaban en la "route royal". Por ello siempre ha habido debates sobre las causas, las consecuencias y las posibles soluciones. En busca de soluciones, los países han intentado de forma creciente aprender de los países de más éxito.

Los debates políticos han estado teñidos por la visión dominante de por qué, qué, dónde y cómo aprenden las personas y cómo se les puede motivar para que lo hagan. Los planteamientos tradicionales conductistas y cognitivos en los que se ha basado gran parte de la educación estándar (formal y no formal) parten del supuesto de que el aprendizaje consiste básicamente en una acumulación constante de entidades discretas de conocimientos y de capacidades que se pueden presentar a los estudiantes como si se tratara de llenar jarras vacías⁵. Hager (2005) ha señalado cinco suposiciones que derivan de esta manera de entender el aprendizaje:

- Hay una manera de aprender que es la mejor
- El aprendizaje es esencialmente una actividad individual
- El aprendizaje que no es transparente es inferior
- El aprendizaje es estable y duradero

⁴ Otros alegarían que son más importantes una buena gobernanza, la participación de la sociedad civil, la lucha contra la corrupción y unos ordenamientos jurídicos sólidos. En el presente documento sólo se dedica atención al aspecto del aprendizaje que hasta ahora ha sido descuidado.

⁵ Véase en Driscoll 2000 una presentación crítica de estas diversas teorías sobre el aprendizaje.

■ El aprendizaje es reproducible

En contraste con lo anterior, los enfoques constructivistas, al contemplar el aprendizaje como un proceso continuo -y muy selectivo- de intercambio entre los individuos y su entorno, afirman que las personas dan a la información su propio significado. Esto lo hacen basándose en lo que ya saben e influidas por cómo se han acostumbrado a ver el mundo a su alrededor. Seleccionan y retienen lo que es de interés para ellas. Al hacerlo, construyen su propia interpretación de la realidad como base para intervenir y actuar. Por lo tanto, diferentes personas pueden dar interpretaciones diferentes a una misma cosa, retener diferentes aspectos y actuar de forma diferente sobre la base de la misma información.

Los constructivistas también sostienen que hay muchas formas diferentes de aprender además de la transmisión por alguien de fragmentos de conocimientos especializados (Verloop y Lowyck, 2003); que el aprendizaje es ante todo una actividad social (Lave y Wenger, 1991; Wenger, 1998); que se produce una gran cantidad de aprendizaje tácito que no se puede clasificar ni demostrar fácilmente, pero que está ahí cuando se necesita (Schön, 1983); que el aprendizaje es dinámico y está muy ligado al contexto, por lo que un buen aprendizaje depende de un entorno de aprendizaje significativo (Kolb, 1984; Simons et al., 2000). La combinación de estas ideas se conoce ahora como “nuevo aprendizaje” o “aprendizaje activo”. Aunque actualmente se hacen muchos intentos por introducir –con frecuencia de forma *ad hoc*– técnicas de aprendizaje activo en marcos educativos tradicionales, un enfoque de aprendizaje activo más global se ha convertido en una especie de nuevo paradigma. Basándose en los principios del aprendizaje activo, varios países, entre ellos los Países Bajos, están reformando actualmente parte de sus sistemas educativos públicos.

Evidentemente, gran parte de lo que ahora recibe atención como nuevo aprendizaje lleva años apareciendo en los escritos de innovadores de la enseñanza como Dewey, Montessori, Froebel, Steiner, Freinet y otros, y se ha puesto en práctica en escuelas basadas en sus planteamientos pedagógicos. Hasta hace poco, los intentos de combinar diferentes resultados y maneras alternativas de aprendizaje han quedado al margen de la corriente principal de la educación y la formación. La mayor parte de la educación pública se ha caracterizado por el modelo único basado en la actuación de profesores y formadores expertos que transmiten sus conocimientos y cualificaciones poco a poco a alumnos y estudiantes que nada sabían antes o, al menos, no sabían lo suficiente.

La aparición de un creciente interés por el paradigma del nuevo aprendizaje durante la década de 1990 fue el resultado combinado de los cambios fundamentales producidos en el mercado de trabajo, que han terminado con la estabilidad laboral y han creado la necesidad del aprendizaje a lo largo de la vida⁶. Por otra parte, nuevas reflexiones e investigaciones resultantes de un amplio abanico de disciplinas que tratan la cuestión de cómo se aprende y se retiene nueva información han dado apoyo científico a una visión diferente del aprendizaje⁷. Estas novedades coinciden con la importancia que se da a criterios específicos para los resultados del aprendizaje, la atención a vías alternativas de lograr esos resultados y desarrollar modelos de instrucción que puedan aplicar profesores y formadores cuando organicen los procesos de aprendizaje. Los nuevos enfoques del aprendizaje otorgan un papel más activo a los alumnos en la gestión y configuración de sus propios procesos, partiendo de la idea de que no es posible lograr un buen aprendizaje cuando los estudiantes se mantienen en el papel de receptores pasivos de información e instrucciones.

El paradigma del aprendizaje activo destaca la necesidad de nuevos criterios y nuevos tipos de resultados del aprendizaje. Por razones de capacidad de inserción laboral en un mundo caracterizado por la rápida evolución de los requisitos exigidos para los puestos de trabajo y por una creciente inestabilidad, los resultados del aprendizaje no sólo deben ser más pertinentes en un momento dado, sino también duraderos, flexibles, significativos, generalizables y aplicables (Simons et al., 2000). Estos criterios podrían también referirse fácilmente a los tipos tradicionales de aprendizaje, en particular si se está interesado en los conocimientos y la capacitación técnica innovadores, así como en su transferibilidad en el tiempo y entre distintos contextos.

⁶ OCDE, 1996. Asimismo, la disminución de los presupuestos públicos ha contribuido a los intentos por elevar la eficacia de la educación y los programas políticos neoliberales tanto de la izquierda como de la derecha han vuelto a poner en escena al ciudadano responsable y autónomo. Los cambios organizativos del trabajo dentro de las empresas también se basan en trabajadores responsables capaces de prever y de prevenir en lugar de reaccionar a posteriori o demasiado tarde. El clima económico y político general de la década de 1990 fue muy receptivo a los postulados del aprendizaje activo, el cual es algo más que un planteamiento científico del aprendizaje.

⁷ Se incluyen, además de la psicología y la pedagogía (Driscoll 2000), la investigación sobre el cerebro (OCDE 2002).

También los nuevos tipos de resultados del aprendizaje han pasado a ser importantes. Incluyen la capacidad de aprender, pensar, colaborar y regular. Uno debería ser capaz de adaptarse rápidamente a situaciones cambiantes, de hacer frente sin problemas a la continua inseguridad y de saber dónde y cómo encontrar la información que se necesita para enfrentarse a las dificultades de la situación laboral y personal⁸. Dichos resultados regulativos o de meta-aprendizaje también han adquirido importancia, dada la ingente cantidad de nueva información de que se dispone a una velocidad cada vez más rápida con las nuevas generaciones de tecnologías de la información y la comunicación. Esto hace que sea más importante pensar qué puede hacer la gente con la información en lugar de facilitar la información en sí (Simons et al., 2000).

La necesidad de convivir con nuevas competencias (sociales o básicas) ha sido un importante motor de la reforma educativa y curricular realizada en muchos países desde comienzos de los años 1990. Pero aunque inicialmente dichas reformas se concentraban en los nuevos “qué” como añadidos a los currículos y los enfoques existentes, ahora cada vez se cree más que las maneras tradicionales de organizar el aprendizaje no pueden satisfacer estas nuevas reflexiones y exigencias del aprendizaje⁹. Por consiguiente, en la actualidad, las cuestiones fundamentales en los debates sobre educación no giran tanto en torno al “qué” sino en torno al “cómo”: ¿cómo se pueden lograr nuevos resultados del aprendizaje y cómo es posible garantizar que los resultados respondan a los nuevos criterios?

Desde el punto de vista de la pedagogía, la atención a los nuevos resultados del aprendizaje se deriva de una mayor comprensión de cómo se representan la experiencia y la información en la memoria y del tipo de actividades de aprendizaje que aplican los alumnos. Normalmente se distinguen tres tipos diferentes de representación: las representaciones episódicas se basan en experiencias personales, posicionadas y afectivas. Las representaciones conceptuales o semánticas se refieren a conceptos y principios y a sus definiciones, mientras que las representaciones de acción se refieren a lo que se puede hacer con la información episódica o semántica. Cada persona tiene sus preferencias en cuanto al modo de representación. Puesto que, tradicionalmente, las formas de representación conceptual y semántica se han considerado de orden (intelectual) superior, el conocimiento teórico se ha considerado más importante que el conocimiento práctico y el aprendizaje intelectual como superior al aprendizaje manual.

Por lo tanto, el currículo tradicional estaba formado por materias teóricas (no relacionadas) y -en las ramas de formación profesional- por períodos de prácticas para la aplicación de esos conocimientos teóricos. Según los modernos teóricos de la educación, sin embargo, unos buenos resultados del aprendizaje implican unas representaciones ricas y complejas en la memoria y, por tanto, unas fuertes interconexiones entre las diferentes maneras de representación. También afirman que estas conexiones pueden partir de cualquiera de los tres modos diferentes de representación. Algunas personas dominan la teoría comenzando con problemas prácticos, mientras que otras pueden obtener mejores resultados cuando aprenden al revés (Simons et al., 2000; Driscoll, 2000; Pieters y Verschaffel, 2003).

Tal como se ha señalado anteriormente, una reformulación de los resultados esperados del aprendizaje sólo es parte de la historia. Para los profesionales de la educación, la cuestión clave es cómo promover nuevos resultados del aprendizaje organizando adecuadamente los procesos del mismo y desarrollando estrategias de enseñanza. Las nuevas teorías del aprendizaje defienden que los alumnos obtienen mejores resultados en lo que respecta a la adquisición, asimilación, aplicación y recuerdo de nuevos conocimientos cuando participan activamente en estos procesos. La participación activa, la cooperación con otros alumnos y unos contextos realistas también ayudan a aumentar la motivación para aprender, lo que a su vez facilita la responsabilización por el propio aprendizaje. Uniendo todo esto, el aprendizaje activo proporciona, por tanto, unas sólidas condiciones de aprendizaje y produce buenos resultados al respecto. Ahora la búsqueda consiste en desarrollar métodos prácticos para que los principios del aprendizaje activo funcionen en la práctica¹⁰.

El aprendizaje activo también implica un cambio considerable de las funciones que desempeñan en la educación profesores y estudiantes. Por la atención cada vez mayor que recibe el aprendizaje activo, la

⁸ También se les llama competencias sociales o básicas.

⁹ En muchos países anglosajones, la reforma de la educación ha consistido, de hecho, en el establecimiento de un sistema de evaluación que pueda medir los resultados del aprendizaje asumiendo que estos podrían ser producto de procesos de aprendizaje muy diferentes y afirmando posteriormente que, por lo tanto, la naturaleza de dichos procesos no sería en absoluto relevante. La aplicación al aprendizaje del enfoque de “la caja negra” ha sido una característica típica de los planteamientos de los economistas sobre la educación y la formación.

¹⁰ Véanse en Simons et al. 2001 los diversos relatos de experiencias en distintos ámbitos.

responsabilidad se traslada del profesor al alumno. El profesor pasa a ser más un organizador y facilitador de los procesos de aprendizaje que el transmisor de conocimientos especializados o capacidades, mientras que al alumno se le pide que participe activamente en la determinación de las necesidades de aprendizaje y en la gestión de los procesos de adquisición de nuevos conocimientos. Los profesores y formadores siguen necesitando contar con buenos conocimientos y capacitación de tipo técnico, pero varían las formas de ponerlos a disposición de los alumnos. Los profesores han de ser capaces de reconocer lo que ya saben los alumnos y cómo aprenden mejor, para luego guiarlos en la búsqueda de la información que pueda aumentar más sus conocimientos. Por lo que se refiere a la estructura del sistema educativo, las ideas sobre el aprendizaje activo proporcionan sólidos argumentos a favor de crear itinerarios abiertos y flexibles en la educación, de ofrecer una rica variedad de entornos de aprendizaje, y de reconocer lo aprendido anteriormente y de manera informal (Kok, 2003; Simons et al., 2001; Driscoll, 2000; Verloop y Lodewijck, 2003; Grootings y Nielsen, ETF, 2005; OCDE, 2005).

Esta nueva visión del aprendizaje tiene considerables consecuencias para la organización de la educación formal (estructuras y contenidos), para el aprendizaje informal y no formal (reconocimiento y validación) y para el papel de los responsables de formulación de políticas, los profesores, los estudiantes y otras partes interesadas de la educación. El paradigma del aprendizaje activo es pertinente para cualquier situación de aprendizaje en la que se desee adquirir nuevos conocimientos y comprensión para poder actuar de forma competente en un contexto evolutivo. En el siguiente apartado se explora qué significa el aprendizaje activo para los responsables de la formulación de políticas en los países en transición que deben afrontar la reforma de sus sistemas de educación y formación.

2. Reformas educativas en los países en transición en forma de procesos de aprendizaje

Los países en transición son muy diversos y diferentes, pero todos ellos tienen en común que están atravesando un cambio fundamental de sus principales instituciones sociales, entre ellos el sistema de educación. Están intentando evolucionar de unas sociedades autoritarias centralizadas, con algún tipo de economía planificada por el Estado, hacia sociedades más democráticas con una economía basada en el mercado. Por esta razón, se les puede llamar "países en transición". Sin embargo, contrariamente a cómo se ha empleado comúnmente el término "transición", nadie sabe realmente a priori a dónde conducirá esta última. Existen quizá unas características generales de las economías de mercado democráticas, pero no unos modelos universales que los países pueden sencillamente aplicar.

Todas las economías de mercado modernas difieren entre sí en importantes aspectos y ninguna de ellas se parece al ejemplo del libro de texto. Lo que salga del proceso de reforma en cada país en transición dependerá en gran medida de cómo los responsables locales de la formulación de políticas y otras partes interesadas se las arreglen para emplear los recursos acumulados por sus países en el pasado, incluido el patrimonio heredado de infraestructuras materiales y humanas de sus sistemas educativos (Grootings, ETF, 2004). Los países en transición se diferencian de los países en desarrollo en que normalmente han tenido sistemas educativos muy consolidados y -en su día- eficaces y satisfactorios. Dichos sistemas se han ido empobreciendo por la continua subfinanciación y han ido perdiendo conexión con el nuevo contexto del mercado laboral: la cuestión es reformar y transformar unos sistemas obsoletos y no construir unos nuevos desde cero.

Las reformas en los países en transición son *sistémicas*, puesto que implican unos cambios que afectan a *todo el sistema, en extensión y en profundidad*. Afectan a todo el sistema en extensión puesto que exigen introducir cambios en todos los aspectos de las estructuras institucionales de los países. En el ámbito de la educación y la formación, esto significa que se deben examinar y revisar todas las piezas que componen el sistema educativo: prestación, oferta, evaluación, financiación, garantía de calidad, administración y gobierno, pasando por la investigación y el desarrollo. Pero los cambios afectan también al sistema en profundidad, ya que exigen el desarrollo de nuevas relaciones entre la educación y la formación por un lado y, por otro, otras instituciones sociales que están en evolución. En los países en transición esas nuevas relaciones se deben establecer, concretamente, entre los centros educativos, el mercado laboral y las empresas privadas. Ello exige una redefinición fundamental de las funciones de las principales partes interesadas de la educación y la formación, así como la modificación de los hábitos de trabajo establecidos en las entidades educativas.

Estos procesos son complicados, ya que todas esas otras instituciones están siendo objeto asimismo de cambios sistemáticos. Los centros de formación profesional, por ejemplo, ahora tienen que impartir

formación de cara a unos mercados laborales abiertos e inseguros y no ya para un número acordado de puestos de trabajo concretos en empresas receptoras a las que básicamente les interesaba acaparar mano de obra. Sin embargo, en casi todos los países, los mercados de trabajo aún se están desarrollando y los sectores privados van emergiendo muy poco a poco. Profesores a quienes siempre se les había dicho cuántos alumnos tendrían y qué tenían que enseñar se encuentran de repente en una situación en la que ya no hay nadie que les diga nada. Para un individuo, desarrollar nuevas funciones y relaciones es esencialmente un proceso de adquisición de nuevos conocimientos, capacidades y actitudes para poder ser competente en un contexto evolutivo. Reformar un sistema de educación nacional es un proceso de aprendizaje colectivo de todas las partes interesadas (Grootings, 1993).

Un gran reto para los países en transición que afrontan una reforma de todo su sistema de educación y formación profesional es el de crear y reforzar sus propias capacidades para formular políticas de reforma, no sólo capacidades para poner en práctica unas políticas que se les han impuesto o prestado. La reforma de la educación y la formación profesional en los países en transición (como cualquier tipo de reforma de gran envergadura en cualquier país) sólo será positiva y sostenible si la elaboración, la formulación y la aplicación de las políticas se asientan firmemente sobre una amplia implicación y encajan dentro de las instituciones existentes. El concepto de "aprendizaje de políticas" responde a esta idea, insistiendo no sólo en la participación, sino también en la dedicación activa de las partes interesadas nacionales en el desarrollo de sus propias soluciones. Se basa en la comprensión de que no existen modelos universalmente válidos que puedan sencillamente transferirse o copiarse de un contexto a otro. Como mucho, existe un cúmulo de experiencia internacional -aunque específica de cada contexto- en respuestas a cuestiones similares que se puede compartir¹¹.

Los debates sobre el nuevo aprendizaje resultan de interés para las reformas de la educación y la formación en los países en transición, ya que permiten definir unos criterios básicos sobre el éxito de la reforma y la asistencia a esta última. La reforma educativa sólo puede ser sostenible si las partes interesadas locales se identifican con las políticas de reforma y éstas se inscriben en el contexto del país. La reforma de la educación, realmente, consiste en que las partes interesadas estén motivadas para aprender nuevas formas de organizar los sistemas de educación y formación, en extensión y en profundidad. El aprendizaje consiste en desarrollar nuevas funciones para todas las partes interesadas de todos los niveles y en todas las piezas del sistema. El reto para los donantes y los organismos de ayuda, por lo tanto, reside en no vender respuestas prefabricadas al "qué", sino encontrar la respuesta adecuada a "cómo ayudar a la gente a ayudarse a sí misma" (Ellerman, 2004 y 2005)¹².

3. La reforma de las políticas es un aprendizaje de políticas

Si se aplican las ideas sobre el aprendizaje activo a un examen de las experiencias de reforma de la educación y la formación profesional (EFP) en los países en transición, se observa aún más la necesidad de pensar en términos de aprendizaje de políticas¹³.

El examen indica, en primer lugar, que todas las reformas de la EFP en los países en transición a menudo han dependido mucho de la presencia y la contribución de donantes internacionales. Hay una mezcla de experiencias positivas y no tan positivas. En las fases iniciales de la transición, sobre todo, pero a veces también mucho después, los donantes han desempeñado un papel fundamental en la toma de conciencia sobre la necesidad de reformar la EFP, influyendo en el programa de políticas de reforma y proporcionando recursos para el desarrollo y la aplicación de estrategias. Con frecuencia, sin embargo, los donantes o sus expertos en la materia han demostrado tener un escaso conocimiento de los contextos específicos de transición nacionales y una comprensión nula de los conocimientos, las experiencias, los puntos de vista y las expectativas de los protagonistas de la educación y la formación. Con mucha frecuencia, además, han llegado a los países asociados con paquetes de ayuda estandarizados de "tamaño único". La creación de capacidad se ha orientado normalmente a

¹¹ Véase en el Anuario de la ETF de 2004 un examen más extenso de la visión de la ETF y su papel para impulsar y apoyar el aprendizaje de políticas entre sus asociados.

¹² Ellerman, 2005, ha resumido este reto en tres cosas que hay que hacer ("partir de las presentes instituciones", "ver el mundo a través de los ojos del cliente" y "respetar la autonomía de los que actúan") y dos cosas que hay que evitar ("no anular con la ingeniería social la capacidad de autoayuda" y "no rebajar la capacidad de autoayuda mediante la ayuda benéfica")

¹³ Lo que sigue es un resumen de análisis más pormenorizados recogidos en Grootings 2004.

desarrollar capacidades apropiadas para poner en práctica lo que los donantes pensaban que sería necesario.

A su vez, muchos políticos nacionales, naturalmente en las etapas iniciales de la transición, pero a veces también mucho después, están más interesados en recibir financiación que en la propia formulación de políticas, convencidos de que el problema fundamental residía en el estado de empobrecimiento de sus infraestructuras educativas. Por otro lado, con frecuencia han sido incapaces de valorar si las prácticas idóneas propuestas por los donantes se adecuaban al contexto institucional de sus propios sistemas de EFP.

Esta combinación de expectativas y comportamientos de los donantes y los beneficiarios sin duda ha dificultado la sostenibilidad de muchas iniciativas de reforma apoyadas por donantes. Las reformas normalmente se han interrumpido al irse éstos. De todos modos, con los limitados recursos que pueden facilitar los donantes, en prácticamente ningún sitio se han emprendido cambios generalizados. Gran parte de la asistencia que se entregaba anteriormente para la reforma de la EFP en los países asociados se guiaba por los principios de la copia y la absorción de políticas. El principio rector por parte de los donantes parece haber sido en muchos casos el de "conocemos tu futuro y el pasado es irrelevante". Debido a que la asistencia internacional ha subestimado la importancia del contexto institucional, la copia y la absorción de políticas no contribuyó tampoco a reformar los sistemas de EFP en profundidad. Las partes interesadas y los responsables de la formulación de políticas de los países en transición apenas han podido aprender sus nuevas funciones en un sistema de EFP en evolución, aunque a veces hayan podido hacerse expertos en los sistemas de otros países.

Quizá no conozcamos en detalle cómo serán los futuros sistemas de EFP en los países asociados, pero en virtud de la experiencia internacional se han ido perfilando algunas de las características básicas que debe tener un sistema de EFP moderno: éste debería estar descentralizado, responder a las necesidades de los mercados de trabajo y de los alumnos, ser transparente, estar bien dotado de recursos, ofrecer itinerarios de aprendizaje flexibles y abiertos para jóvenes y adultos y tener capacidad para innovar y adaptarse a unas condiciones cambiantes. En todo el mundo, los sistemas modernos de EFP intentan convertirse en algo de este estilo. Pero no se ha determinado cuáles son las mejores prácticas sobre cómo organizar esos sistemas, ni en los países con una economía de mercado desarrollada ni en los países en transición, aunque existan muchos ejemplos de buenas prácticas - quizá también alguna mala- ligadas al contexto. Además, los ejemplos de buenas prácticas no sólo se refieren a lo que los países deseaban conseguir con sus reformas, sino también a cómo han intentado modificar sus sistemas. ¿Cómo podría aprovecharse dicho conocimiento y experiencia sobre los objetivos y las estrategias de las políticas si la copia y la absorción de políticas no funcionan?

El ejemplo que se expone a continuación puede ilustrar algo más los retos que se plantean. El enfoque de aprendizaje de políticas exige que se preste una atención más intensa al modo de organizar plataformas y entornos de aprendizaje de políticas en los países para que una masa crítica de agentes y partes interesadas fundamentales adquieran paulatinamente una comprensión de la política de reforma de la EFP y una competencia en la materia. Hasta ahora, puesto que los enfoques de transferencia y copia de políticas han dominado en los debates sobre la reforma en casi todos los países, la concepción de las partes interesadas ha estado muy influida por el modelo y, naturalmente, por la ideología objeto de la copia o transferencia. En la reforma de la educación y la formación profesional, un aspecto fundamental es la participación de los empresarios, el sector privado o -en el lenguaje de la UE- los interlocutores sociales. Se tiene la idea de que, en una economía de mercado, los gobiernos no pueden seguir siendo las únicas autoridades responsables en la educación y la formación profesional. La esencia de la reforma sistémica -adaptación de la educación y formación profesional a la libre elección educativa, a la empresa privada y a los mercados de trabajo- exige una participación de las empresas en las que los licenciados deberán encontrar empleo.

La realidad del proceso de reforma en muchos países en transición, sin embargo, ha creado todo una serie de contradicciones interesantes. Aunque la participación del sector privado o de los interlocutores sociales se ha presentado como una condición *sine qua non* para cualquier sistema de educación y formación profesional basado en el mercado, en la práctica los gobiernos han tropezado con un inmenso problema de falta de interés en participar por parte del sector privado (tanto empresas como sindicatos). Hay muchas razones que pueden explicar esta situación, pero una es la falta de organizaciones representativas a escala nacional. Otra es la ausencia de capacidad profesional entre los interlocutores sociales para abordar los asuntos relativos a la educación y formación profesional en un contexto de reforma. El resultado ha sido, y a menudo sigue siendo, que los gobiernos progresistas tienen que incorporar los intereses del sector privado a su propia concepción política y que la política

de reforma sigue dependiendo de unos pocos paladines también por la ausencia de un funcionariado profesional y de una infraestructura de apoyo educativo dentro y fuera, respectivamente, del aparato ministerial.

Las autoridades públicas de educación en los países en transición siguen siendo, por tanto, el motor de la reforma de la educación y formación profesional, como mínimo a escala nacional. La participación de los interlocutores sociales no es algo que pueda forjarse desde cero, sino que se tiene que desarrollar dentro del propio proceso de reforma. Es interesante observar que cuando en algún momento han participado los sindicatos en los debates sobre la política de reforma educativa a escala nacional, con frecuencia se ha tratado de sindicatos de profesores, que además, lo que es comprensible dado el estado de los presupuestos públicos y la creciente presión para reducir el gasto público en educación en muchos países en transición, se han dedicado más a defender el estatuto social y material de su colectivo que al contenido de la reforma educativa. Como consecuencia, los profesores, debido también al comportamiento de sus sindicatos, por lo general han pasado a ser considerados como grandes obstáculos de la reforma. En ocasiones, es posible que se hayan llegado a desarrollar políticas dirigidas a destruir el poder de la comunidad docente en lugar de asociarla de forma más positiva¹⁴.

Últimamente, sin embargo, hay una conciencia cada vez mayor de la necesidad de incluir a los profesores y formadores en la masa crítica de partes interesadas de la reforma. Esta conclusión responde sobre todo a una mayor comprensión de por qué tantas reformas educativas han fracasado en todo el mundo en el pasado. La exclusión de los profesores como partes interesadas del proceso de reforma ha dado lugar con frecuencia a la aplicación de políticas nacionales de reforma que no conseguían activar ningún cambio en absoluto en las instituciones de educación ni en las aulas. Ahora se reconoce que los profesores y formadores son piezas cruciales para que funcionen las reformas, en su calidad profesional de organizadores del aprendizaje.

También se ha comprendido que implicar a los profesores no consiste únicamente en comunicarles qué se espera de ellos. Tampoco consiste en formarles para que sepan mejor cómo se deben aplicar las nuevas políticas. Como profesionales, son los que mejor saben principalmente qué es lo que funcionará en el contexto específico de su propio centro o aula, incluida la respuesta a las necesidades concretas de aprendizaje de la población estudiantil a la que tienen que atender. Sus conocimientos especializados, por lo tanto, son una fuente importante para traducir las iniciativas de política generales a los muy variados contextos de la vida real. Una mayor comprensión de por qué muchas reformas educativas no han funcionado no sólo tiene consecuencias, pues, para la aplicación de las políticas de reforma, sino que también influye en el propio proceso de elaboración y formulación de las políticas.

La causa de todo ello está en que las reformas actuales de la educación y formación profesional son procesos de desarrollo muy complejos que difícilmente pueden compararse con las concepciones de reforma tradicionales y sus claras etapas de preparación, formulación, aplicación y evaluación, sobre todo en el caso de los países en transición que intentan combinar reformas sistémicas con cambios estructurales y con la modernización de los contenidos y métodos. Tales reformas no son actos aislados de ingeniería social diseñados por expertos externos, sino procesos de cambio continuo incluidos en un programa de reforma sometido a una amplia concertación.

Aunque el programa de reforma sea bastante radical, requiere una dedicación posterior a los detalles prácticos, basada en procesos de innovación locales. Por ello, los profesores que participan activamente en la innovación y la experimentación locales son fuentes importantes de conocimientos especializados para los responsables de la formulación de políticas nacionales y las estrategias de reforma exigen la intervención de profesores y formadores en la organización de sus centros escolares. Esta visión de la reforma abre una nueva perspectiva del aprendizaje de políticas, la creación de capacidades y el asesoramiento sobre políticas, tanto a escala nacional como a escala de centros, imprimiendo al mismo tiempo una urgencia bastante mayor que la que existía anteriormente¹⁵. Las estrategias tradicionales en sentido vertical, tanto si parten de arriba como de la base, resultan

¹⁴ Por ejemplo, pasando del "control de insumos" (basado, entre otras cosas, en la cualificación de los profesores) a mecanismos de "control de productos" basados en unos niveles profesionales y educativos, olvidando los procesos educativos y de aprendizaje que llevarían a alcanzar tales niveles. En dichos casos, la evaluación de las consecución de niveles ha sustituido con frecuencia a la educación y la formación en sí.

¹⁵ La experiencia de algunos países, por ejemplo los Países Bajos, también apunta a la necesidad de una coordinación suplementaria y de instituciones de apoyo a nivel sectorial, regional o escolar. Esta es la función que están desempeñando tanto las asociaciones de centros de enseñanza secundaria y de formación profesional superior como los centros de conocimientos especializados de ámbito sectorial. A su vez los apoyan las instituciones especializadas de investigación y desarrollo locales, regionales y nacionales. En otras palabras, la reforma, la innovación o el desarrollo de infraestructuras requieren algo más que partes interesadas nacionales y profesores en las escuelas.

demasiado simplistas y son insuficientes para que las reformas funcionen. El aprendizaje de políticas, como proceso requiere una interacción y un diálogo continuos, verticalmente entre los interlocutores nacionales y locales, y horizontalmente entre diversas iniciativas locales.

4. Cómo facilitar el aprendizaje de políticas en la práctica

Un enfoque inspirado en el aprendizaje de políticas puede ser la respuesta apropiada para alguno de los retos fundamentales referentes al proceso de reforma de la EFP en los países en transición. Habría que facilitar a los responsables de la formulación de políticas y a otras partes interesadas clave el aprendizaje del desarrollo de sus propias políticas. En la práctica, sin embargo, existen considerables obstáculos al respecto. Estos obstáculos proceden de las numerosas tensiones entre el "qué" y el "cómo" en la relación entre expertos y principiantes. Varios de ellos se conocen por la búsqueda de enfoques prácticos para conseguir que el aprendizaje activo funcione en marcos de educación clásicos¹⁶. Sin embargo, otros son específicos del ámbito del desarrollo de políticas de reforma.

Comprender la conexión con el contexto o la adecuación institucional no es fácil y es un reto que comparten tanto los responsables de la formulación de políticas locales como los asesores internacionales. Mientras que los donantes no suelen comprender bien el contexto local (con frecuencia ni siquiera hablan el idioma), tampoco se puede dar por sentado que los responsables locales de la formulación de políticas comprendan las características de su propio sistema de EFP. Es difícil cuestionar lo que siempre ha sido lo normal y la norma.

Por otra parte, los consultores nacionales no siempre comprenden que el asesoramiento que prestan quizá esté firmemente arraigado en el contexto institucional del que ellos mismos proceden y con frecuencia no están bien informados sobre las políticas y sistemas de otros países. ¿Cómo pueden los responsables de la formulación de políticas locales valorar la adecuación de lo que se les vende como la última tendencia internacional? ¿Cómo pueden los asesores internacionales valorar adecuadamente los conocimientos anteriores y la contextualización de nuevos conocimientos? Los responsables de la formulación de políticas también están presionados para alcanzar soluciones rápidamente. Su mandato político no les deja mucho tiempo. Los asesores están obligados por los recursos financieros y de tiempo que los donantes han reservado para sus proyectos. También el tema de la identificación con las políticas plantea ciertos problemas, sobre todo cuando se limita a unos pocos responsables de la formulación de políticas nacionales que cooperan y –simplemente por el diseño del proyecto del donante- no se extiende a la inmensa mayoría de los profesores y formadores que trabajan en los centros educativos (Grootings y Nielsen (eds.), 2005). ¿Cómo pueden los asesores internacionales facilitar el aprendizaje en tales condiciones?

La premisa básica de la que parte el concepto del aprendizaje de políticas no es tanto que éstas se pueden aprender, sino que son de hecho aprendidas. El aprendizaje no es simplemente una transferencia de conocimientos especializados de una persona a otra, sino una comprensión y una adquisición de competencias mediante la participación en los procesos de aprendizaje. Ahora bien, los responsables de la formulación de políticas no son sólo "aprendices" de políticas. También deben actuar; y actuar en la escena política, sobre todo en entornos que están sufriendo cambios radicales como ocurre en los países en transición, no siempre deja mucho espacio y tiempo para un aprendizaje atento y gradual. Los responsables de la formulación de políticas deben dedicarse a tomar decisiones políticas diariamente y, dependiendo de su posición en el sistema, es posible que den prioridad a la dedicación activa a las luchas de poder¹⁷.

Por otro lado, los responsables de la formulación de políticas dedicados a las reformas sistémicas necesitan conocimientos nuevos que con mucha frecuencia contradicen los conocimientos y costumbres consolidados. Por lo tanto, por el hecho de estar presionados para actuar, el aprendizaje es para ellos más que un simple proceso cognitivo: es práctica. Su aprendizaje es un aprendizaje posicionado, así como un aspecto integral e inseparable de su práctica social. Lave y Wenger (1990) afirman que todo aprendizaje es un aprendizaje posicionado y, más concretamente, "una participación periférica legítima en comunidades de práctica". Los alumnos principiantes aprenden más cuando

¹⁶ La cuestión fundamental sigue siendo cómo crear una situación de aprendizaje en la que el experto actúe como facilitador del proceso y el principiante reciba estímulos para dedicarse activamente al aprendizaje.

¹⁷ La cuestión del aprendizaje activo en un contexto de poder lateral y vertical requiere una mayor reflexión.

están inmersos en una comunidad de alumnos más expertos; durante el proceso de aprendizaje se hacen ellos mismos más competentes y se trasladan de la periferia al centro.

Los responsables de la formulación de políticas de los países en transición pueden considerarse como alumnos principiantes motivados, por lo que el aprendizaje de políticas se puede facilitar dejándoles participar en las "comunidades de práctica" pertinentes (Wenger 1998). Estas comunidades de práctica se podrían crear uniendo a responsables de la formulación de políticas de diferentes países en los que se haya reformado o se esté reformando el sistema educativo. También podrían formar parte de ellas analistas de políticas, investigadores, asesores y otros profesionales, tanto internacionales como locales.

Si bien los responsables de la formulación de políticas de los países en transición se pueden considerar "principiantes" por lo que respecta a los conocimientos y la experiencia sobre el desarrollo de sistemas educativos modernos en las economías de mercado, también son "expertos" en lo que al contexto de su propio país se refiere. Igualmente, es posible que los asesores de políticas internacionales sean los "expertos" en la elaboración de políticas educativas en las economías desarrolladas, pero son "principiantes" en lo que respecta a los conocimientos sobre el contexto específico del país asociado. Ni las partes interesadas locales ni los asesores internacionales saben realmente qué es lo "adecuado" en lo relativo a la política educativa moderna en el contexto de un país asociado.

Por consiguiente, habrá que elaborar más el concepto de "comunidad de práctica" para tener debidamente en cuenta estas diferentes experiencias de aprendizaje y el alto grado de inestabilidad. Puesto que los viejos y los nuevos conocimientos se relacionan con diferentes contextos, hay diferentes periferias y centros, e incluso los que están más cerca del centro siguen pudiendo aprender.

5. Aprendizaje de políticas mediante la puesta en común de conocimientos

La reforma de los sistemas de educación y formación en los países en transición implica combinar antiguos y nuevos conocimientos en un contexto cambiante, tanto para las partes interesadas locales como para los asesores internacionales. El aprendizaje de políticas no consiste tan sólo en aprender las políticas que han desarrollado otros países, sino en aprender cuáles se pueden desarrollar localmente reflexionando sobre la pertinencia de las políticas de otros países para la situación local. El aprendizaje de políticas en este sentido sólo es posible cuando se dispone de información y conocimientos y éstos se comparten. El papel principal de los donantes sería el de posibilitar un proceso de aprendizaje de políticas de reforma dando acceso a dicha información y experiencia y facilitando una reflexión crítica sobre su pertinencia. Sin embargo, los donantes y el personal a su servicio no pueden desempeñar correctamente su papel de facilitadores del aprendizaje si no reconocen que ellos mismos son también alumnos en el mismo proceso de aprendizaje de políticas.

El desarrollo de políticas de reforma de la EFP concebido como un aprendizaje de políticas de EFP tendría que recurrir a la puesta en común de conocimientos a fin de que los responsables de la toma de decisiones de los países asociados puedan aprender de -y no simplemente acerca de- las experiencias de reforma de la EFP de otros lugares para aplicarlas en la formulación y la puesta en práctica de sus propios objetivos de reforma. La puesta en común de conocimientos también favorecería que los donantes y los asesores internacionales comprendieran mejor el contexto institucional y la historia del país asociado. Si se familiarizan con los conocimientos locales, les será además más sencillo apreciar y valorar los conocimientos especializados que aportan los asociados al proceso de reforma.

Los donantes internacionales y sus asesores políticos tendrían que adoptar un papel similar al que se supone que debe desempeñar un profesor moderno: no el del experto que lo sabe todo y simplemente transmite un conocimiento existente, sino el de alguien que reconoce los problemas, aún no conoce las soluciones, organiza y orienta la puesta en común de conocimientos y, al hacerlo, desarrolla nuevos conocimientos para todos los que intervienen en el proceso de aprendizaje. Por lo tanto, el aprendizaje de políticas sólo se puede producir en una relación de colaboración.

En las relaciones de colaboración para el aprendizaje de la política, los tiempos y la secuencia de la puesta en común de conocimientos adquieren una importancia de primer orden si se desea que la ayuda de los donantes influya realmente en la implicación local y en la adecuación al contexto, y que cree la motivación, el compromiso y las capacidades necesarios para sostener las reformas. Esto exigirá competencias específicas de los asesores políticos puesto que han de poder juzgar dónde se

sitúan ellos mismos y sus socios en el camino de la periferia al centro de la comunidad de práctica. También exigirá replantear los instrumentos de desarrollo clásicos, como talleres, visitas de estudio, asistencia técnica, proyectos piloto, etc. a fin de desarrollar unas condiciones de aprendizaje sólidas para que se produzca el aprendizaje de políticas.

El aprendizaje de políticas consiste en compartir experiencias del pasado para desarrollar conocimientos de cara al futuro. También en compartir conocimientos procedentes del extranjero y otros producidos a nivel local y, por lo tanto, también en desarrollar nuevos conocimientos. Esto contribuye no sólo a crear unas reformas más coherentes que se extiendan a todo el sistema y se adecuen al mismo, sino que también facilita la reforma en profundidad de los sistemas de EFP al permitir que todas las partes interesadas aprendan nuevos papeles y desarrollen nuevas rutinas de trabajo. Será una tarea difícil desarrollar enfoques concretos capaces de conseguir que el aprendizaje de políticas basado en los principios de la teoría del aprendizaje activo funcione en la práctica.

Referencias

- Driscoll, M. P., *Psychology of Learning for Instruction*, segunda edición, Boston: Allyn and Bacon, 2000
- Ellerman, D., 'Autonomy in Education and Development', *Journal of International Co-operation in Education* Vol. 7, nº 1 (abril), 2004
- Ellerman, D., *Helping People Help Themselves. From the World Bank to an Alternative Philosophy of Development Assistance*, The University of Michigan Press, 2005
- Green, A., Wolf, A. y Leney, T., *Convergence and Divergence in European Education and Training Systems*, Institute of Education, Bedford Way Papers, University of London, Londres, 1999
- Grootings P., 'VET in Transition: an overview of changes in three East European countries', en *European Journal of Education*, Vol. 28, nº 2, 1993, págs. 229-240
- Grootings, P., ETF, (ed.), *Learning Matters, Anuario de la ETF de 2004*, ETF, Turín, 2004
- Grootings, P. y Nielsen, S., ETF, (eds.), *The role of teachers in VET reforms: professionals and stakeholders, Anuario de la ETF de 2005*, ETF, Turín, 2005
- Hager, P., 'The Competence Affair, or Why Vocational Education and Training Urgently Needs a New Understanding of Learning', *Journal of Vocational Education and Training*, Volume 56, nº 3, 2004, págs. 409-434
- King, K., *Development Knowledge and the Global Policy Agenda. Whose Knowledge? Whose Policy?*, Centre of African Studies, University of Edinburgh, 2005
- King, K. y McGrath S., *Knowledge for Development? Comparing British, Japanese, Swedish and World Bank Aid*, Zed Books, Londres, 2004
- Kolb, D. A., *Experiential Learning. Experience as the Source of Learning and Development*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1984
- Kok, J. J. M., *Talenten Transformeren. Over het nieuwe leren en nieuwe leerarrangementen*, Oratie Fontys Universiteit, 2003
- Lave, J. y Wenger, E., *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991
- OCDE, *Lifelong learning for all*, OCDE, París, 1996
- OCDE, *Understanding the Brain. Towards A New learning Science*, OCDE, París, 2002
- OCDE, *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, OCDE, París, 2005 (existe un resumen en español: *La cuestión del profesorado: atraer, capacitar y conservar a profesores eficientes*)
- Pieters, J. M. y Verschaffel, L., 'Beïnvloeden van leerprocessen', en Verloop, Nico & Lowyck, Joost (red.), *Onderwijskunde, Een kennisbasis voor professionals*, Wolters-Noordhof, Groningen/Houten, 2003, págs. 251-284
- Schön, D., *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*, Basic Books, Nueva York, 1983
- Simons, R.-J., van der Linden, J. y Duffy, T. (eds.), *New Learning*, Kluwer Academic Publishers Dordrecht/Boston/Londres, 2000
- Verloop, Nico & Lowyck, Joost (eds.), *Onderwijskunde. Een kennisbasis voor professionals*, Wolters-Noordhof, Groningen/Houten 2003

Wenger, E., *Communities of Practice. Learning, Meaning and Identity*, Cambridge University Press Cambridge 1998