



## **APRENDER DE LA DIVERSIDAD: EL DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN Y LA FORMACIÓN PROFESIONALES (EFP) EN LA UE Y EN LOS PAÍSES ASOCIADOS**

Jean-Raymond Masson y Vincent McBride, ETF, abril de 2006

### **Documentos**

- 1. Aprender de la diversidad: Una nueva generación de oportunidades de aprendizaje para sistemas y personas***
- 2. El desarrollo de enfoques sectoriales en Rumanía: conseguir que funcione implicando a las personas***
- 3. Progresando a través del diálogo y el debate hacia un marco nacional de cualificaciones para Serbia***
- 4. Caso práctico de puesta en práctica de un plan de aprendizaje en Siria***
- 5. Informe sobre el progreso del desarrollo de un marco nacional de cualificaciones en Rusia***
- 6. Diversidad de los sistemas y estrategias para un objetivo común: el desarrollo de la EFPT***



## Introducción

Cada vez se es más consciente de la necesidad que existe de potenciar la capacitación y el capital humano para abordar los retos de la globalización y prepararse para la economía del conocimiento. La potenciación de las competencias ocupa asimismo un lugar central entre los nuevos retos derivados de la transición a la economía de mercado y la sociedad democrática, y de la preparación para la adhesión en los países candidatos y posibles candidatos. Además, constituye un factor esencial en el proceso de transición en los países de Europa del Este y Asia Central, así como en el establecimiento de una zona de libre comercio euromediterránea en la región mediterránea, y en la integración de ambas regiones en la nueva Política Europea de Vecindad (PEV). Por todas estas razones, los sistemas de educación y formación y, en particular, los sistemas de educación y formación profesional (EFP) actualmente sometidos a reformas de importancia, son objeto de examen en todos los países asociados de la ETF.

Los países asociados de la ETF han manifestado un creciente interés por desarrollar la política de educación y formación de la UE en el contexto de la estrategia de Lisboa, así como por la diversidad de planteamientos aplicados en los países de la Unión. Tal interés ha sido especialmente elevado en relación con las recomendaciones y los instrumentos adoptados en el ámbito de la EFP en el contexto de los procesos de Copenhague y Maastricht. Los responsables de la formulación de políticas han mostrado su interés por fundamentar la evolución de las políticas nacionales con mensajes y herramientas de la UE, e incluso por comenzar a aplicar éstos en algunos países. Tal proceso ha recibido el firme apoyo de la Fundación por la vía de sus planteamientos basados en el aprendizaje de políticas. Es posible extraer diversas lecciones de dicho proceso.

La política de la UE en materia de educación y formación se refleja asimismo parcialmente en las políticas externas de la Unión a través de los nuevos instrumentos de asistencia de la UE, el Instrumento de Preadhesión (IPA), dirigido a los países candidatos y posibles candidatos, y el Instrumento de Política Europea de Vecindad (PEV) destinado a los países de la región mediterránea y la Europa del Este, que conformarán la ayuda de la Unión en el futuro. Con el fin de reflexionar sobre estas cuestiones, la ETF organizó recientemente un seminario en Turín<sup>1</sup> basado en una declaración de Jan Figel, Comisario de Educación y Formación de la UE<sup>2</sup>: *"Lo que es bueno para nosotros, es bueno para nuestros vecinos"*.

En el seminario se abordó (i) el valor añadido del planteamiento de la UE en relación con la educación, la formación y el empleo; (ii) la importancia del valor añadido de la UE para las políticas y los programas en materia de relaciones externas; y (iii) el modo en que los beneficios potenciales de los planteamientos de la UE se integran en los nuevos instrumentos. En palabras del representante de la Comisión: *"Combinamos sistemáticamente las necesidades económicas y sociales de conformidad con valores europeos compartidos y comúnmente reconocidos. Ofrecemos diversas políticas y planteamientos gracias a las diversas y enriquecedoras experiencias de los Estados miembros de la UE. Apoyamos la aplicación del diseño de las reformas basado en un diálogo continuo. No imponemos reformas. Éstas deben adecuarse a las necesidades específicas de los socios, y han de ser diseñadas y ejecutadas por cada país asociado, en un contexto de consenso nacional y de conformidad con recursos presupuestarios claramente definidos"*.

La cuestión consiste ahora en recoger experiencias pasadas y ahondar en el proceso de formulación de políticas nacionales, aprendiendo de la diversidad de planteamientos existentes en la UE y utilizando los instrumentos de política que brinda la Unión. ¿Cómo pueden los países asociados aprender de la diversidad de políticas, métodos y planteamientos de la UE, y cómo puede contribuir tal aprendizaje a la ejecución de los cambios sistémicos necesarios? ¿Cuáles han sido las experiencias y qué oportunidades se plantean de cara al futuro? ¿En qué medida el nuevo contexto de aprendizaje establecido en la UE mediante el método abierto de coordinación (MAC) y las actividades de aprendizaje entre iguales (AAEI) puede contribuir al avance de las distintas políticas en los países asociados? ¿Deben extenderse los elementos de la política de EFP de la UE a los países asociados y deben los Estados miembros de la Unión aprender de la evolución de las políticas en estos países asociados? ¿Cómo podría establecerse una asociación nueva o reforzada en materia de EFP entre la UE y sus países asociados? ¿Recibiría un apoyo eficaz de los nuevos instrumentos de política exterior?

---

<sup>1</sup> Seminario *"What is good for EU is good for its neighbours!"* (Lo que es bueno para la UE, es bueno para nuestros vecinos), ETF, Turín, 13 de junio de 2005.

<sup>2</sup> *Live and Learn*, Revista de la ETF (2005)

En este contexto, en el presente informe se pretende revisar brevemente la evolución última de la política de la UE en materia de educación y formación; hacer hincapié en la diversidad de instrumentos y planteamientos; aclarar su contribución al fomento del proceso de aprendizaje de las distintas políticas en la UE, así como su relevancia para los sistemas de EFP y el aprendizaje obtenido de las políticas en los países asociados de la ETF; extraer lecciones y preguntas de las experiencias acumuladas mediante la ejecución de los proyectos de la ETF, y analizar el contexto y las oportunidades creados por los nuevos instrumentos de asistencia externa.

## Políticas de educación y formación en la UE

### 1. Desarrollo de la política de educación y formación de la UE mediante el método abierto de coordinación

La política de la UE en materia de educación y formación ha experimentado una considerable evolución desde el Consejo de Luxemburgo de 1997 como componente de la Estrategia Europea de Empleo, y más aún desde el Consejo de Barcelona de 2002, tras el establecimiento de la Estrategia de Lisboa en 2000. Los Ministros de Educación convinieron tres objetivos fundamentales: *mejorar la calidad y la eficacia de los sistemas de educación y formación en la UE, facilitar el acceso de todos a los sistemas de educación y formación; abrir los sistemas de educación y formación al mundo exterior*<sup>3</sup>. Asimismo, decidieron introducir los cambios necesarios mediante el "método abierto de coordinación", sirviéndose de la puesta en común de experiencias, el trabajo para la consecución de objetivos comunes, y el aprendizaje de lo que mejor funciona en otros lugares.

Desde 2002, y en referencia a este marco, entre otros procesos e iniciativas relacionados con la educación y la formación, el aprendizaje permanente<sup>4</sup> y la movilidad<sup>5</sup>, y de forma paralela al proceso de Bolonia sobre cooperación en materia de educación superior<sup>6</sup>, los ministros han emprendido y potenciado actividades de cooperación en cuanto a EFP, comenzando con la Declaración de Copenhague<sup>7</sup>, con las que se pretende fomentar la cooperación voluntaria en el terreno de la EFP, al objeto de promover la confianza mutua, la transparencia y el reconocimiento de competencias y cualificaciones, y establecer de este modo una base para el incremento de la movilidad y la facilitación del acceso al aprendizaje permanente.

Así, el programa de trabajo Educación y Formación 2010 cubre actualmente no sólo los sistemas formales, sino también, cada vez más, la EFP, la enseñanza superior y los entornos de aprendizaje no formales. Esta integración encaja adecuadamente con la consideración de que la EFP se imparte cada vez más en todas las escalas educativas y de que, por tanto, deben abordarse la complementariedad y los vínculos entre la EFP y la educación general y, en particular, con la enseñanza superior<sup>8</sup>. Por otra parte, el relanzamiento de la Estrategia de Lisboa por el Consejo Europeo en marzo de 2005 hizo patente la necesidad de estrechar los vínculos entre crecimiento y empleo, y de redirigir el proceso hacia una mayor inversión en el capital humano, el conocimiento y el aprendizaje permanente. Las Directrices integradas para el crecimiento y el empleo<sup>9</sup> fueron adoptadas por el Consejo en junio de 2005, y en ellas se incorporan decididamente las prioridades del programa de Educación y Formación 2010.

---

<sup>3</sup> [http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/et\\_2010\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/et_2010_en.html)

<sup>4</sup> [http://europa.eu.int/comm/education/policies/III/III\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/education/policies/III/III_en.html)

<sup>5</sup> <http://europa.eu.int/cgi-bin/eur-lex/udl.pl?REQUEST=Service-Search&LANGUAGE=en&GUILANGUAGE=en&SERVICE=all&COLLECTION=com&DOCID=502PC0072>

<sup>6</sup> [http://europa.eu.int/comm/education/policies/educ/higher/higher\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/education/policies/educ/higher/higher_en.html)

<sup>7</sup> [http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/vocational\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/vocational_en.html)

<sup>8</sup> Comunicado de Maastricht / Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo sobre las prioridades futuras de la cooperación europea reforzada para la enseñanza y la formación profesional (diciembre de 2004).

<sup>9</sup> [http://europa.eu.int/growthandjobs/key/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/growthandjobs/key/index_en.htm) y

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/prop\\_2005/adopted\\_guidelines\\_2005\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/prop_2005/adopted_guidelines_2005_en.htm) .

Se han elaborado diversos instrumentos de política, referencias, principios, indicadores y criterios de referencia, bases de datos de buenas prácticas y otros instrumentos. Todos ellos atañen a un conjunto de temas prioritarios como la orientación y el asesoramiento permanentes, las principales competencias para el aprendizaje permanente, el aprovechamiento óptimo de los recursos, la dotación de mayor atractivo al aprendizaje, la transparencia (con el nuevo instrumento Europass), la identificación y validación de la formación no formal e informal y el aseguramiento de la calidad, entre otros.

Por otro lado, como se señala en el proyecto de informe conjunto de 2006 del Consejo y de la Comisión sobre la aplicación del "programa de trabajo Educación y Formación 2010"<sup>10</sup>, todos los Estados miembros consideran que la estrategia de Lisboa (y el programa de trabajo referido) constituyen un factor en las políticas nacionales de educación y formación. En cualquier caso, aun cuando se han realizado avances, las prioridades del programa de trabajo Educación y Formación 2010 deben tenerse en cuenta más plenamente en la formulación de políticas en el ámbito nacional. En este sentido, la Comisión desarrolla actualmente con los Estados miembros un programa de Actividades de aprendizaje entre iguales (AAEI), encaminado a permitir que los Estados miembros trabajen y aprendan juntos de manera eminentemente práctica respecto a cuestiones de interés común.

Todos estos instrumentos de política se encuentran a disposición de los países candidatos y éstos, en su totalidad, participan ya en los procesos de la UE y se sirven de la asistencia de la Unión para aplicar el programa de trabajo Educación y Formación 2010. Con la excepción de las AAEI, también se encuentran a disposición de otros países dispuestos a modernizar sus sistemas, acercarlos a los niveles de la UE y regular mejor la movilidad de los trabajadores entre su respectivo país y la Unión Europea. Una cuestión clave al respecto consiste en determinar en qué medida pueden disociarse estos instrumentos de los objetivos y criterios de referencia generales de Lisboa, y utilizarse en la perspectiva de unos objetivos nacionales diferentes a los de Lisboa.

## 2. Diversidad, aprendizaje de las políticas y convergencia en educación y formación en los países de la UE

La política de educación y formación de la UE se desarrolla en plena conformidad con el principio de subsidiariedad. Las medidas se adoptan de manera voluntaria, y se desarrollan fundamentalmente mediante la cooperación "de abajo arriba" basada en la confianza mutua. Aunque todos intervienen en la evolución de la política de la UE, en particular a través de instrumentos encaminados a promover mayores cotas de transparencia y movilidad en toda Europa, los sistemas forman parte de tradiciones muy diferentes que han conformado modelos de gran diversidad.

### Diversidad

Tradicionalmente, se distingue<sup>11</sup> entre (i) la escuela unificada de los países nórdicos, en los que la enseñanza primaria y el ciclo inicial de la secundaria se encuentran integrados, antes de iniciar rutas diferentes entre las que figuran las de formación profesional o preprofesional, (ii) los sistemas escolares generales que prevalecen en el Reino Unido, donde se garantiza la continuidad entre los ciclos inicial y superior de la enseñanza secundaria y no existen las rutas referidas, (iii) los sistemas basados en diversas rutas docentes que se inician después de la enseñanza primaria, como sucede en Alemania, Austria y los Países Bajos, y (iv) el sistema basado en un ciclo inicial de enseñanza secundaria unificado en el que la elección de rutas sólo se inicia al acceder a la enseñanza secundaria superior, como ocurre en Francia, Italia, España, Portugal y Grecia. En lo que atañe a la formación profesional, existe mayor diversidad, tanto por razones históricas como por el modo en que la revolución industrial se desarrolló en los países europeos y marginó los antiguos sistemas de formación profesional homogéneos basados en los distintos oficios que prevaleció durante la Edad Media. En recientes

---

<sup>10</sup> Comunicación de la Comisión sobre *"Modernising education and training: a vital contribution to prosperity and social cohesion in Europe"* (Modernización de la educación y la formación: una contribución esencial a la prosperidad y la cohesión social en Europa"). [http://europa.eu.int/comm/education/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/education/index_en.html)

<sup>11</sup> Francine Vaniscotte: *Les systèmes éducatifs européens/Futuribles* (2001)

estudios<sup>12</sup> se realiza una clara distinción entre tres modelos, vinculada a diferentes prioridades en el ámbito de las relaciones laborales y el derecho del trabajo: en Inglaterra, prima la economía; en Francia, la política; y en Alemania, la sociedad. En consecuencia, Wolf-Dietrich Greinert identifica:

- el modelo regulado por el Estado o modelo escolar; *utiliza el subsistema de formación profesional para crear una relación política, basada en el poder, entre capital y trabajo*, las relaciones cuantitativas entre demanda y oferta vienen determinadas por órganos estatales; las cualificaciones dependen menos de su aplicación inmediata en las empresas; los modelos de formación se caracterizan por una clara diferenciación de los tipos de cursos de formación específicos; la formación profesional en las escuelas se financia con cargo al presupuesto público; existe asociación entre el Estado y los interlocutores sociales, pero más para cuestiones técnicas y con fines consultivos;
- el modelo dual corporativo, que *utiliza un subsistema de formación profesional relativamente independiente como medio de comunicación entre el trabajo, el capital y el Estado*; el sistema de formación profesional dual se encuentra en gran medida aislado de la educación general; las empresas constituyen el principal lugar de aprendizaje; la patronal, los sindicatos y los órganos de la Administración deciden conjuntamente los perfiles y planes de estudios profesionales en el marco de un proceso regulado; las empresas pagan por la formación, mientras que las escuelas de formación profesional son financiadas por el sector público; existe una fuerte asociación entre la patronal, los sindicatos y los órganos de la Administración del Estado o regional, pero su desarrollo se encuentra sometido a procedimientos de gran rigidez;
- el modelo de mercado, en el que se *constituye una relación de mercado entre los subsistemas funcionales de trabajo, capital y educación*; la relación entre la oferta y la demanda de formación viene regulada por el mercado; el tipo de cualificaciones depende de su aplicación en el mercado de trabajo; las prácticas de formación no están especialmente normalizadas, ya que todos los métodos y contenidos docentes pueden comercializarse; el coste de la formación es asumido individualmente y por las empresas; la asociación entre el Estado y los agentes económicos es fluida, pero no muy efectiva.

El primer modelo funciona en Francia, Italia, Suecia y Finlandia; el segundo, en Alemania, Austria y Suiza, pero también en Dinamarca y Noruega; y el tercero, en el Reino Unido. En cualquier caso, deben considerarse como prototipos, ya que cada país ha desarrollado sistemas combinados mediante la incorporación de otros esquemas de actuación. Así, el aprendizaje profesional ha sido objeto recientemente de una fuerte promoción en Francia, mientras que en el Reino Unido se han introducido rutas de formación profesional en las escuelas de enseñanza secundaria a través de los exámenes GSCE, y en Alemania se concede mayor importancia a los regímenes basados en la prestación en centros docentes, aparte del sistema dual.

En lo que se refiere a los nuevos Estados miembros, aún cuando la mayoría de ellos han recibido una notable influencia de la economía planificada socialista, los antiguos vínculos entre escuelas y empresas estatales se han debilitado y los sistemas de EFP han llevado a cabo cambios fundamentales. Actualmente, a pesar de ciertos esfuerzos encaminados a restaurar el sistema dual que prevalecía en Europa central antes de la Segunda Guerra Mundial y numerosas iniciativas basadas en planteamientos de mercado, sus sistemas de EFP iniciales se basan fundamentalmente en la prestación en centros docentes, de un modo similar al sistema regulado por el Estado descrito anteriormente<sup>13</sup>. Así ocurre también actualmente en casi todos los países asociados de la ETF.

La diversidad es igualmente sustancial en cuanto a la manera en que la formación continua (FPC) se organiza y se vincula a la formación inicial. En los últimos trabajos de investigación<sup>14</sup> se distingue entre tres grupos de países: (i) Europa septentrional, en la que la FPC forma parte del sistema educativo, se encuentra adecuadamente integrada con la educación y formación profesional inicial (EFPI), es

---

<sup>12</sup> Wolf-Dietrich Greinert / European vocational training systems: the theoretical context of historical development / Towards a history of VET in Europe in a comparative perspective; Acta de la primera conferencia internacional, octubre de 2002, Florencia / Cedefop Panorama / 2004.

<sup>13</sup> No obstante, existe una diferencia entre los "antiguos" y los nuevos Estados miembros: mientras que la importancia de la EFP en la enseñanza secundaria ha venido creciendo en los últimos años, en los segundos ha disminuido.

<sup>14</sup> Florence Lefresne / Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES) / 2006

financiada por el Estado y se organiza por regiones y municipios, con una participación sustancial de los interlocutores sociales; (ii) Francia, Países Bajos, Bélgica, España e Italia, donde la división entre la EFPI y la FPC es muy acusada: la FPC es regulada por el Estado y/o por contratos en los que intervienen los interlocutores sociales; (iii) Reino Unido, Polonia, Eslovenia, Irlanda y Grecia, donde las empresas desempeñan el papel principal y la regulación pública es limitada.

La diversidad es aún mayor en el ámbito de la enseñanza superior, y particularmente en la frontera entre la EFP y la enseñanza superior, donde se han desarrollado diversas iniciativas con el fin de proporcionar las cualificaciones de nivel medio que requieren la economía y la sociedad basadas en el conocimiento. En tales iniciativas se ofrecen muy diversos planteamientos, como ha quedado demostrado en recientes seminarios y conferencias internacionales<sup>15</sup>.

## **Aprendizaje de políticas**

Esta amplia diversidad de sistemas y políticas entre países concede una mayor importancia al aprendizaje de políticas en el seno de la UE. Desde que la globalización intensificó la presión sobre los mercados de trabajo y afectó a la cohesión social, los países han otorgado una prioridad creciente a las reformas de la educación y la formación, y en particular, del sistema de EFP. En este contexto, estudios comparativos como PISA han desempeñado un papel considerable al destacar las deficiencias existentes y poner de relieve los mejores resultados obtenidos. En términos más generales, el uso de criterios de referencia en la educación, que se consideró con extrema cautela al inicio del decenio de 2000, ha ganado rápidamente popularidad en todos los países. Por otra parte, se intensifican los debates sobre educación y formación entre los responsables de la formulación de políticas y las distintas partes interesadas, así como entre países, en conferencias internacionales. Son particularmente álgidos los debates sobre la relación entre la EFP y la enseñanza superior, las cuestiones de financiación y el papel de la asociación entre entidades públicas y privadas, así como la función de la EFP en la lucha contra la exclusión social.

Como consecuencia, las buenas prácticas desarrolladas en otros lugares han recibido una atención creciente, y los responsables de la formulación de políticas aluden cada vez más a modelos "buenos" (o "malos") de otros países para justificar sus opciones y aplicar las soluciones de eficacia comprobada en otros entornos. La UE ha fomentado este proceso mediante el desarrollo de programas comunitarios como el Leonardo da Vinci (LdV) en 1993, con el que se apoyaron los intercambios y asociaciones entre agentes de la EFP en toda Europa mediante la promoción de diversas herramientas basadas en catálogos de buenas prácticas de mayor o menor eficacia, y de las políticas de valorización de los "productos" del programa LdV.

Reviste especial importancia la ampliación del contexto de aprendizaje establecido por el programa de trabajo Educación y Formación 2010, mediante el desarrollo de las AAEl en el terreno de la educación y la formación desde 2005, tras la realización de revisiones entre iguales de la EFP organizadas por el Cedefop en el contexto del programa LdV, y después de las revisiones entre iguales de políticas de empleo desde finales del decenio de 1990. Así, el aprendizaje de políticas en el ámbito de la educación y la formación ha experimentado ya un desarrollo sustancial y sigue creciendo a gran ritmo en la UE. Con todo, la medida en que esta evolución ha favorecido las asociaciones entre países o entre agentes mediante asociaciones transnacionales sigue siendo cuestionada.

## **Convergencia**

A la luz de lo expuesto, cabe prever que la política y los procesos de la UE limen progresivamente las acusadas divisiones entre sistemas y den lugar a cierto grado de convergencia. En un reciente informe<sup>16</sup>, el autor observa una posible convergencia entre los sistemas de EFP en la UE mediante la integración de los regímenes de aprendizaje profesional en los sistemas regulados por el Estado, y de la EFP en la enseñanza secundaria superior, con la consecuencia de que la superación de los programas de EFP otorgue a los alumnos el derecho a cursar estudios de nivel terciario. En términos

<sup>15</sup> The International Conference on Short vocational higher education/ CIEP, Banco Mundial, UNESCO/ Sèvres, mayo de 2005; Post-Secondary Vocational Education in the context of lifelong learning in South Eastern Europe/ ETF/ Skopje, diciembre de 2005

<sup>16</sup> Contemporary European strategies in VET: convergence or divergence? informe preparado para el seminario "History of VET and Cedefop in the process of European integration", Padua, Italia, noviembre de 2005. Pendiente de publicación en la Revista Europea de Formación Profesional.

más generales, la convergencia derivaría asimismo de la armonización de titulaciones promovida por el proceso de Bolonia y algunas iniciativas de la UE en el terreno de la EFP<sup>17</sup>, la ejecución de la decisión sobre Europass y los sistemas de transferencia de créditos encaminados a promover la movilidad en toda Europa, el desarrollo de los sistemas nacionales de cualificación articulados con el "metamarco" europeo de cualificación, pero también en cada uno de los países, la prioridad otorgada al aumento de flexibilidad entre rutas de formación y, en particular, entre la EFP, la educación general y la enseñanza superior, y la ejecución de los principios de asociación y cooperación entre los sectores público y privado.

No obstante, en lo que respecta al principio de subsidiariedad, las políticas seguirán decidiéndose y aplicándose en cada país, en plena consideración de las prioridades y las tradiciones históricas nacionales. Puesto que el sentido de propiedad respecto a los sistemas educativos es muy fuerte, las especificidades nacionales de los sistemas de EFP se mantendrán (al menos a medio plazo), aún cuando los sistemas incorporen algunas iniciativas y prácticas de política del extranjero, y desarrollen instrumentos y metodologías docentes comunes. Por tanto, no es probable que el aprendizaje mutuo y la convergencia conduzcan a la armonización.

## Ejemplos de diversidad registrados en instrumentos de la UE

Entre los instrumentos de política desarrollados en el contexto del programa de trabajo Educación y Formación 2010, en el presente apartado se presentan brevemente cuatro ejemplos que ponen de relieve cómo puede utilizarse en otros países la amplia diversidad de sistemas y planteamientos en relación con la educación y la formación extrayendo lecciones de políticas ajenas a efectos de la formulación de políticas nacionales.

1. Como ejemplo de planteamientos y metodologías comunes establecidos en asociación entre países: el **conjunto de instrumentos europeo relativo a las medidas de política para el "máximo aprovechamiento de los recursos"**<sup>18</sup>, redactado por un grupo de trabajo de la UE en el contexto del programa de trabajo Educación y Formación 2010 constituye un caso típico. Dicho documento, organizado en dos capítulos (el primero sobre la mejora de la eficacia, y el segundo relativo a la obtención de mayores recursos), ofrece un conjunto de mensajes y recomendaciones basados en el análisis de las políticas aplicadas en diversos países de todo el mundo. Tales políticas cubren un amplio espectro de prácticas evaluadas y validadas de manera independiente, y son producto de un relativo consenso en la comunidad académica. Por otra parte, dichas políticas han superado una prueba de transferibilidad, en el sentido de que se ejecutan en muy distintos contextos. En consecuencia, los mensajes referidos constituyen un marco general, flexible y no vinculante de políticas aplicadas con éxito en varios Estados miembros que pueden promover actividades de aprendizaje entre iguales con otros países interesados.

Dieciséis planteamientos o mecanismos diferentes cubren el objetivo de mejorar la eficacia (agrupados en las reformas de los sistemas de educación y formación, reformas de los mercados, incentivos financieros e incentivos no financieros) y ocho comparten el objetivo de atraer una mayor cantidad de recursos privados (agrupados en torno a la enseñanza superior y la EFP). Cada planteamiento se presenta con sus argumentos de justificación, los modos en que pueden llevarse a la práctica, posibles riesgos, efectos asociados, condiciones previas y otras consideraciones, así como una lista de países en los que se ha aplicado. Este ejercicio exige un análisis pormenorizado del contexto en que cada planteamiento se pone en práctica, y lleva a considerar una ampliación de la investigación de los países en los que ha resultado eficaz. De este modo, el conjunto de instrumentos puede contribuir de manera eficaz al aprendizaje basado en el análisis de políticas.

2. Como ejemplo de la puesta en común de información sobre ejemplos de buenas prácticas, la **visión general de las buenas prácticas y las iniciativas en materia de formulación de políticas respecto a "el entorno de aprendizaje abierto, la dotación de atractivo al aprendizaje y el refuerzo de los vínculos con la vida laboral y la sociedad"**<sup>19</sup> ha sido preparada por otro grupo de trabajo de la UE del programa de trabajo Educación y Formación 2010 con la misma perspectiva. Aunque su labor no ha concluido, puesto que deben obtenerse aún datos de evaluación adicionales

---

<sup>17</sup> Entre las cuales figura el proyecto "de profesionalización continua", que se ocupa de desarrollar titulaciones europeas para profesiones específicas, en estrecha cooperación entre países e interlocutores sociales.

<sup>18</sup> [http://www.europa.eu.int/comm/education/policies/2010/objectives\\_en.html#making](http://www.europa.eu.int/comm/education/policies/2010/objectives_en.html#making) / 2004

<sup>19</sup> [http://www.europa.eu.int/comm/education/policies/2010/objectives\\_en.html#making](http://www.europa.eu.int/comm/education/policies/2010/objectives_en.html#making) / 2004

que justifiquen las recomendaciones y conclusiones formuladas en el terreno de las distintas políticas, en dicha visión se presentan más de 80 iniciativas de política emprendidas en 21 países de la UE, más Rumanía y Turquía. Tales iniciativas se agrupan en torno a cuatro temas principales: entornos propicios al aprendizaje, flexibilidad, asociación y valoración del aprendizaje.

3. Como ejemplo de elaboración común de informes y seguimiento de evolución preparados en estrecha colaboración entre socios puede citarse: el **marco de actuaciones para el desarrollo permanente de cualificaciones y competencias**, establecido en 2002 por los interlocutores sociales de la UE, que contribuye asimismo de manera sustancial a la política de educación y formación de la UE. Se centra en cuatro actuaciones prioritarias: *identificar y prever las necesidades de competencias y cualificaciones; reconocer y validar competencias y cualificaciones; informar, asistir y ofrecer orientación; y movilizar recursos*. En los informes de seguimiento anuales figura la revisión y el análisis de las buenas prácticas desarrolladas en la UE en los campos prioritarios presentados por país.
4. Otro ejemplo de facilitación de información compartida: el **sistema de conocimientos de la UE para el aprendizaje permanente** se encuentra actualmente en fase de desarrollo en el contexto del programa de trabajo Educación y Formación 2010, con el apoyo del Cedefop. De conformidad con la Resolución del Consejo de 2002 sobre aprendizaje permanente<sup>20</sup>, *el objetivo es estimular los incentivos a la calidad y el intercambio de buenas prácticas para impulsar la puesta en marcha de actuaciones eficientes en todos los sectores implicados de aprendizaje formal, no formal e informal, incluido el establecimiento de una base de datos europea sobre las buenas prácticas en el sector de la educación permanente*. Se ha alcanzado ya un consenso respecto a la necesidad de dirigirse inicialmente a los responsables de la formulación de políticas, otorgar prioridad a las iniciativas de política nacional en materia de aprendizaje permanente, abordar el proceso continuo del aprendizaje permanente y crear facilidades para el aprendizaje entre iguales. Deberán producirse avances sustanciales a lo largo de 2006.

### 3. Retos de la EFP en los países asociados de la ETF

A pesar de la heterogeneidad de los países asociados de la ETF, sobre todo en lo que se refiere a desarrollo económico, condiciones sociales, cuestiones demográficas y tradiciones y retos culturales, y también en lo que respecta a sus sistemas de educación y formación, de conformidad con los trabajos realizados por la ETF<sup>21</sup>, existen problemas comunes en lo que atañe a la EFP, y puede afirmarse que todos ellos encaran desafíos similares a los de los países de la UE, aunque a una escala diferente y en contextos muy dispares.

Aunque se ha observado un avance sustancial en sus sistemas de educación y formación, estos países siguen afrontando dificultades para otorgar una verdadera prioridad y una financiación adecuada a la EFP, ya que tal importancia y recursos suelen dirigirse a la enseñanza general y superior; para romper barreras y tender puentes entre las rutas de formación profesional y la educación general; para elevar la consideración de dichas rutas; y para promover la coordinación interministerial, la cooperación regional entre partes interesadas y el partenariado social en el terreno de la educación y la formación. La situación de la EFP inicial se presenta particularmente difícil en los países mediterráneos que siguen viéndose sometidos a una fuerte presión demográfica en un contexto de disminución de los recursos públicos.

Por otra parte, se descuida la formación de adultos, incluida la orientada al mercado laboral. La situación es especialmente difícil debido a la abundancia de microempresas y la falta de herramientas adecuadas para atender sus necesidades en materia de desarrollo de cualificaciones. Es igualmente crítica en aquellos países enfrentados a un descenso demográfico, como sucede en la mayor parte de los Balcanes occidentales y en Europa oriental. El sector privado no invierte en formación porque el

---

<sup>20</sup> [http://europa.eu.int/comm/education/policies/lll/lll\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/education/policies/lll/lll_en.html) / 2002

<sup>21</sup> Véase en particular para los países mediterráneos, el informe del Banco Mundial y la ETF de 2004 titulado "Integrating TVET into the Knowledge Economy: Reform and Challenges in the Middle East and North Africa", de Guillermo Hakim y Elena Carrero-Perez; y An overview of educational systems and labour markets in the Mediterranean Region 2005 ETF briefing note, de Ummuhan Bardak; para los Balcanes occidentales, las revisiones del mercado laboral realizadas por la ETF en 2005; para los países candidatos, las monografías de la ETF de 2002/2003 y las revisiones de progreso de las reformas de la EFP de 2005; para los países de Europa del Este y Asia Central, los estudios de 2003 sobre EFP y su importancia para las demandas del mercado laboral, así como otros informes de la ETF y nacionales.

desempleo es elevado y existe una oferta sustancial de mano de obra. La descentralización y la autonomía escolar se ven entorpecidas a menudo por una insuficiente transferencia de fondos públicos para la educación en el ámbito local, pero también por la escasa capacidad de los agentes locales. Este estado de cosas ha dado lugar a un incremento de las disparidades. El refuerzo de capacidades es una cuestión primordial en todos los frentes, incluido el de los interlocutores sociales. La necesidad de pasar de la formulación a la ejecución de políticas constituye un enorme reto.

Aunque se encuentran en fase de desarrollo nuevos planes de estudios, el proceso es muy largo. Así, la mayoría de los planes de EFP siguen siendo anticuados y no se adecúan a las necesidades del mercado de trabajo, los métodos pedagógicos no han cambiado y los equipos técnicos son obsoletos. La enseñanza privada se desarrolla, pero, fundamentalmente, en unos pocos sectores de moda o "nichos" y, en ocasiones, con una calidad cuestionable. En general, no existen marcos de calificación unificados ni sistemas nacionales de certificación, los subsectores de los sistemas de EFP se encuentran igualmente compartimentalizados, sobre todo en los países mediterráneos y, por todo ello, la transparencia, el aseguramiento de la calidad, el seguimiento y la evaluación constituyen retos sustanciales.

En términos más generales, el rendimiento global de los sistemas docentes es deficiente, como demuestran los estudios e indicadores internacionales que abordan una gama extremadamente amplia de situaciones: Rusia se sitúa al nivel de España y Portugal en cuanto a competencia matemática según el último estudio PISA 2003; Serbia y Turquía se encontraban por debajo de todos los países de la UE; y Túnez figuraba en los últimos lugares del conjunto de países participantes, y superaba únicamente a Indonesia. Con todo, la participación en la enseñanza superior se ha desarrollado rápidamente en la mayoría de los países, alcanzando tasas cercanas a las de la UE en varios casos. Esta evolución se debe a un rendimiento privado muy superior al que ofrece la enseñanza secundaria o la EFP, pero, probablemente, con un rendimiento social inferior a causa de las ineficiencias existentes.

En definitiva, los principales retos en materia de educación y formación recogidos en la estrategia de Lisboa, y en lo que atañe a las políticas de EFP en la UE, consignados en el Comunicado de Maastricht<sup>22</sup>, se encuentran plenamente en línea con los retos anteriores, aún cuando deben considerarse otras dificultades específicas y han de definirse y aplicarse soluciones concretas. Por esta razón, todos los países asociados se han embarcado en reformas ambiciosas y estructurales de sus sistemas de EFP, normalmente en el contexto de otras reformas de mayor calado de su sector de la educación y la formación respaldadas por la asistencia de la UE o el apoyo de otros donantes. Por otra parte, la reciente evolución de la política de la UE de educación y formación ha suscitado un interés creciente entre los responsables de la formulación de políticas, lo que allana el camino para lograr un proceso de aprendizaje de políticas eficaz. No obstante, existen pocos datos que acrediten que se ha desarrollado un proceso de aprendizaje simétrico en la UE respecto a la evolución en los países asociados. En este sentido, puede argumentarse que los "antiguos" Estados miembros siguen sabiendo muy poco de los sistemas de EFP en los nuevos Estados miembros, aunque varias iniciativas emprendidas en algunos de éstos podrían considerarse con interés en los "antiguos". Por otra parte, aunque el programa Leonardo da Vinci ha permanecido activo en Rumanía, Bulgaria y Turquía desde finales de los años 90, no ha acumulado aún un número suficiente de participantes para posibilitar una notable ampliación del conocimiento sobre la evolución de la EFP en estos países.

## 4. Lecciones de los proyectos y las experiencias de la ETF

La ETF siempre ha hecho referencia a las políticas y las prácticas de la UE en materia de EFP en su trabajo con los países asociados, a través del análisis y el asesoramiento sobre políticas. Así ocurrió con especial intensidad en el caso de los países candidatos, en los que la ETF contribuyó a la difusión de información sobre el acervo comunitario en cuanto a EFP, y se elaboraron anualmente informes de recapitulación sobre las reformas de la EFP desde 1998 hasta la adhesión, con arreglo a las líneas principales de la política de educación y formación de la UE. En otros países, el planteamiento fue menos intenso y se basó fundamentalmente en los proyectos ejecutados y los intercambios desarrollados en el contexto del Foro Consultivo de la ETF. Este proceso se ha reforzado actualmente

---

<sup>22</sup> Ejecución de reformas y refuerzo de la inversión en: el fomento de la imagen y el atractivo de las rutas de EFP; la consecución de niveles elevados de calidad e innovación; la vinculación de la EFP con el mercado laboral; la consideración de las necesidades del personal poco cualificado; la promoción de la paridad en la valoración y los vínculos entre la EFP y la enseñanza general, y en particular, la de nivel superior.

gracias al desarrollo sustancial del acervo comunitario en EFP desde las cumbres de Luxemburgo y Lisboa, y aún más a partir de las reuniones ministeriales de Copenhague y Maastricht.

Puesto que los países asociados se muestran interesados en aprender de estos avances de la política de EFP en la UE, la ETF ha puesto en marcha varios proyectos y ha emprendido diversas iniciativas con el objetivo de proporcionar a dichos países información, asesoramiento y ayuda en materia de refuerzo de capacidades. Algunos de ellos se encuentran aún en una fase de desarrollo inicial. Por tanto, este apartado se centrará fundamentalmente en las experiencias recientes en los Balcanes occidentales y, obviamente, en el conjunto de proyectos ejecutados en los países en vías de adhesión y candidatos. No obstante, también se tendrán en cuenta las iniciativas relacionadas con el aprendizaje permanente y los marcos nacionales de cualificación en Europa del Este, y el desarrollo de los sistemas de aprendizaje profesional en los países mediterráneos. Además, se hará referencia a los debates mantenidos en el seminario de junio de 2005 en Turín<sup>23</sup>, en los que los representantes de los países asociados determinaron cuáles eran los obstáculos y plantearon las dificultades relativas a la ejecución de las medidas apropiadas y el uso de las referencias y los instrumentos de política de la UE.

En varias declaraciones, los ministros de educación y de trabajo de los Balcanes occidentales han expresado un notable interés en construir sus reformas de la EFP sobre la base que constituyen las políticas, instrumentos y mensajes de la UE. El proyecto de divulgación emprendido por la ETF en 2005 respecto a los mensajes de Copenhague en los Balcanes occidentales permitió a estos países traducir algunos de los documentos principales relacionados con el proceso (seleccionando éstos en función de las prioridades nacionales) y difundirlos en seminarios y conferencias en las que intervinieron diversas partes interesadas y agentes, incluidos los profesores de formación profesional de algunos países. Paralelamente, el proyecto de desarrollo de marcos nacionales de cualificación en los Balcanes occidentales culminó con éxito, ya que, como resumió un experto de la ETF en un artículo reciente<sup>24</sup>, "las medidas relativas a los principales aspectos de un marco nacional de cualificación cuentan con el apoyo del proceso de Copenhague y, de este modo, se han mantenido con un alcance suficientemente amplio como para promover directrices estratégicas sin restringir iniciativas locales. Este aspecto reviste una enorme importancia en los países que revisan y reforman sus sistemas de educación y formación, ya que les proporciona asesoramiento y apoyo y les permite posicionarse entre diversas estrategias, sin imponer un planteamiento único. En este sentido, el material de Copenhague puede utilizarse para guiar las reformas, acelerando así el proceso al reducir la cantidad de tiempo dedicada a la búsqueda entre políticas de modelos o planteamientos que reflejen las tendencias generales en los Estados miembros de la UE".

De este modo, la ejecución de los proyectos de la ETF ha proporcionado varias lecciones acerca del proceso de aprendizaje, así como de los contenidos de las reformas objeto de consideración.

## Sobre el proceso

- Una buena política de "divulgación" de un proyecto experimental desarrollado en el país -o de una iniciativa en otro Estado- no puede ser llevada a cabo por un número limitado de agentes -o coordinadores- de un único ministerio. Por el contrario, como ejercicio de aprendizaje de políticas, un proceso eficaz debe contar con la participación de un grupo esencial de partes interesadas y expertos en cada país, procedentes de los ministerios pertinentes (al menos, educación y empleo), e interlocutores sociales, que han de trabajar en estrecha asociación, con un compromiso inequívoco de los ministerios interesados. Tal grupo esencial no sólo debe establecer los vínculos entre las lecciones aprendidas y el diseño y la ejecución de los programas de reforma a través de Phare, CARDS, Tacis y MEDA, sino que ha de garantizar asimismo la integración de las iniciativas de reforma experimentales en la ejecución de las políticas nacionales.
- Aprender de las políticas no consiste en copiarlas. No se trata de repetir o aplicar el instrumento de la UE "al pie de la letra" en otro contexto nacional, sino más bien de comprender los principios y el fundamento de cada política o instrumento, y de determinar el modo en que tales principios y argumentos pueden ayudar a comprender el contexto nacional en cuestión, a establecer objetivos

---

<sup>23</sup> Véase la nota anterior.

<sup>24</sup> Vincent Mc Bride: using the Copenhagen process to Facilitate National Qualification Framework Strategies in South Eastern Europe. En *European Journal of Education*, número 40 (septiembre de 2005).

realistas y a sostener la política nacional. Cuantos más responsables nacionales de la formulación de políticas sean capaces de diseñar y ejecutar sus propias políticas, más probabilidades existirán de que la copia se sustituya por el aprendizaje.

- Por otra parte, la cuestión principal subyacente sigue siendo: ¿cómo aprenden las nuevas políticas los responsables de la formulación, y de qué modo puede prestárseles ayuda? Obviamente, tal cuestión es clave para una institución como la ETF que declara dedicarse a facilitar el aprendizaje de políticas. En este sentido, las revisiones y el aprendizaje entre iguales son métodos utilizados experimentalmente por la ETF para procurar el aprendizaje de los responsables de formulación de políticas. Desde 2002, la ETF ha llevado a cabo 14 revisiones entre iguales en los Balcanes occidentales centradas en diversas cuestiones, pero siempre desde una perspectiva amplia respecto a la evaluación de políticas en el sector de la EFP<sup>25</sup>.
- Un obstáculo fundamental atañe al limitado desarrollo del conocimiento técnico especializado y la investigación en materia de educación y formación, que impide el trabajo analítico necesario para proveer asistencia a los responsables de la formulación de políticas. En los países en transición, las antiguas estructuras de investigación consolidadas se han desmantelado, y el proceso de reestructuración permanece aún en una etapa inicial. En este sentido, los responsables de la formulación de políticas carecen a menudo de los grupos de expertos apropiados que medien en la obtención de asesoramiento e información de la asistencia internacional y lleven a cabo un análisis apropiado. En términos más generales, sigue existiendo una elevada necesidad en cuanto a refuerzo de capacidades para absorber los conocimientos y la experiencia necesarios en materia de educación y formación, como condición para afrontar los retos relacionados con las políticas, tanto en la administración a escala nacional, como, incluso más, en las administraciones regionales y locales, y entre los interlocutores sociales.
- Los países han manifestado su firme apoyo a los intercambios y la cooperación a escala regional. Sin embargo, se muestran reacios a recibir las lecciones impartidas "de arriba abajo" por países "alejados" de su situación. Por el contrario, los países de los Balcanes occidentales se han declarado dispuestos a aprender de los países candidatos y de los nuevos Estados miembros, teniendo en cuenta su reciente esfuerzo en la aplicación del acervo en el campo de la EFP. De nuevo en este caso, la asociación entre países -así como entre éstos y la UE- se considera una condición primordial para el aprendizaje de políticas y el desarrollo de políticas nacionales.
- Por último, la labor de la ETF ha puesto de relieve la necesidad de *incluir profesores y formadores en la masa crítica de partes interesadas en la reforma*<sup>26</sup>. Dado que sus conocimientos prácticos especializados constituyen una fuente importante para la aplicación específica de iniciativas de política generales en contextos muy diversos de la vida real, y puesto que los planteamientos e instrumentos de la UE deben adecuarse cada vez más a procesos y condiciones de aprendizaje concretos, profesores y formadores han sido reconocidos como agentes esenciales para procurar el funcionamiento de las reformas, en el ejercicio de su capacidad profesional como organizadores del aprendizaje.

## Sobre el contenido de las reformas

- Las reformas de la educación y la EFP han de competir actualmente con muchas otras reformas en los programas de las administraciones públicas y, por tanto, no reciben la prioridad adecuada. La prioridad se otorga a las reformas económicas y, de acuerdo con los participantes en el seminario de junio, el mensaje de la UE no transmite con la suficiente claridad los vínculos entre la educación y la formación por un lado, y el empleo, la competitividad y el crecimiento por otro. (Afortunadamente, la adopción durante el Consejo de primavera de 2005 de las directrices

---

<sup>25</sup> La actividad de revisión entre iguales de la ETF se analiza pormenorizadamente en el Anuario 2006.

<sup>26</sup> Grootings, P. y Nielsen S. ETF (eds.), ETF Yearbook 2005: Teachers and trainers; professionals and stakeholders in the reform of VET, ETF, 2005.

integradas sobre crecimiento y empleo ha generado un contexto más favorable a la cooperación de la UE en materia de educación y formación).

- Las políticas de la UE no deben percibirse aisladamente del contexto general de la agenda económica y social de Lisboa y de la necesidad de formular una estrategia global de aprendizaje permanente para todos, con recursos públicos y privados adecuados. Al centrarse en determinadas medidas encaminadas a abordar un limitado número de prioridades vinculadas a las reformas nacionales, se corre el riesgo de considerar los instrumentos de la UE como recetas o métodos baratos para reformar la EFP, y dejar de afrontar los retos estructurales de tales reformas.
- De hecho, cada medida tiene un valor estructural. Como se muestra en el Commission Staff Working Document on the European Qualifications Framework<sup>27</sup>, (Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre el marco europeo de cualificaciones), el aseguramiento de la calidad, la validación del aprendizaje no formal e informal, la orientación, el asesoramiento y la transparencia son elementos intrínsecamente vinculados. Por otra parte, no resultaría posible establecer un marco nacional de cualificaciones sin basar éste en un partenariado social eficaz. En este sentido, la aplicación de las políticas de la UE requiere tiempo, así como cambios sustanciales en cuanto a la forma de pensar. La referencia a consideraciones genéricas de valor estructural, como los elementos constitutivos de las estrategias de aprendizaje permanente<sup>28</sup> (enfoque asociativo, consideración de las necesidades del alumno, adecuada dotación de recursos, acceso universal, creación de una cultura del aprendizaje y búsqueda de la excelencia) debe tenerse en cuenta de manera sistemática, y puede sostener todo esfuerzo de promoción de medidas de política específicas.
- Los expertos y responsables de la formulación de políticas deben actuar con precaución en relación con los planteamientos "retóricos" relativos a conceptos "de moda" al diseñar y ejecutar programas de reforma de la EFP. Así, son demasiados los programas que han sido presentados, o se presentan aún, como enfoques de aprendizaje permanente sin considerar seriamente las diversas condiciones que éste conlleva. En algunos países, se promueven mecanismos descentralizados como las asociaciones entre entidades públicas y privadas, en un contexto centralizado que dificultará el éxito de la iniciativa.
- Por otra parte, se introducen demasiados conceptos sin considerar suficientemente el contexto nacional o local en el que se integrarán. Por tanto, es importante tener en cuenta cada planteamiento en todos sus aspectos, y, en particular, su valor estructural conforme se ha analizado anteriormente, pero también diseñar las medidas en consideración del contexto local, las necesidades reales y las percepciones locales de sus características. En este sentido, los proyectos eficaces financiados por donantes han de promover planteamientos globales en relación con el aprendizaje de las políticas aplicadas, y combinar éste con la ejecución de las que vayan a realizarse.

## El nuevo contexto para el trabajo de la ETF en los países asociados

### Países en vías de adhesión y países candidatos

Como parte de la estrategia de preadhesión, los países candidatos y en vías de adhesión (Bulgaria, Rumanía, Turquía, Croacia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia) se encuentran plenamente involucrados en el programa de trabajo Educación y Formación 2010. Han efectuado

---

<sup>27</sup> [http://europa.eu.int/comm/education/policies/educ/eqf/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/education/policies/educ/eqf/index_en.html)

<sup>28</sup> Véase la Comunicación de la Comisión de 21 de noviembre de 2001: Hacer realidad un espacio europeo del aprendizaje permanente [http://europa.eu.int/comm/education/policies/III/III\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/education/policies/III/III_en.html)

informes nacionales integrados en la documentación de referencia para la elaboración del proyecto de informe de situación conjunto del Consejo y de la Comisión correspondiente a 2006, y en breve articularán estrategias nacionales de aprendizaje permanente. Varios han contribuido ya activamente a las iniciativas de aprendizaje entre iguales y se aprestan a trasponer la Decisión relativa a Europass así como a tomar las evaluaciones comparativas de la UE como marco de referencia. La participación de estos países en los progresos de la UE irá incrementándose paulatinamente hasta el momento de su adhesión, con Phare o CARDS como principal plataforma de apoyo que, a partir de 2007, será reemplazada por el nuevo Instrumento de Preadhesión (ISPA), incluidos el componente de recursos humanos orientado a formar en la gestión del Fondo Social Europeo (FSE), la participación plena en el programa integrado de aprendizaje permanente de la UE y la ayuda de la ETF y de Cedefop.

## Balcanes Occidentales

En el marco del proyecto del Reglamento relativo al Instrumento de Preadhesión<sup>29</sup> (IPA), sólo los países candidatos tienen acceso al componente relativo al desarrollo de los recursos humanos, concebido con objeto de preparar a dichos países para la gestión y operación del Fondo Social Europeo en el marco de la Estrategia Europea de Empleo. En cambio, los países de esta zona sí pueden acceder al componente relativo a desarrollo institucional, orientado a apoyar los progresos administrativos y legislativos pertinentes. Además, para familiarizar a particulares e instituciones con el programa de trabajo europeo sobre educación y formación se cuenta con el apoyo en los Balcanes Occidentales del programa comunitario sobre aprendizaje permanente, englobado en los acuerdos marco suscritos por la UE con cada país.

De acuerdo con una Comunicación sobre los Balcanes Occidentales<sup>30</sup>, dada a conocer recientemente por la Comisión en el marco del Proceso de Estabilización y Asociación, los objetivos de la agenda de Lisboa también son pertinentes para los Balcanes Occidentales. Conviene promover en la región el logro gradual de estos objetivos, teniendo en cuenta los niveles de desarrollo económico y de aproximación a la UE. En un momento posterior de dicho texto, la Comunicación insiste en la prioridad de poner en sintonía a particulares e instituciones con el marco europeo, especialmente en el ámbito de la educación y la investigación. Reconociendo de este modo el importante nivel de cooperación desarrollado en los últimos años en materia de educación y formación, así como el papel que ha jugado en ello la ETF, la Comunicación insta a la Fundación para que siga apoyando a los países asociados de los Balcanes Occidentales en la promoción de la reforma de sus sistemas educativos y formativos.

## Países vecinos

Con los objetivos de un enfoque a largo plazo que promueva las reformas, el desarrollo sostenible y el comercio, y que facilite el desarrollo de una zona de prosperidad y de armónica<sup>31</sup> vecindad, Rusia, los países de los Nuevos Estados Independientes occidentales y los países del Sur del Mediterráneo se implicarán progresivamente en la nueva Política Europea de Vecindad (PEV) y se beneficiarán del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación<sup>32</sup>. El proyecto de Reglamento sobre el IEVA prevé asimismo, en el marco de los programas de la UE y de las actividades entre distintas comunidades, el apoyo a políticas de promoción de la educación y formación, bajo el manto de una llamada general a la “cooperación en los sectores de la educación, formación, ciencia y cultura”. La PEV efectúa una distinción entre los países vecinos del Este y los del Sur. En su frontera este insta a los intercambios profesionales y académicos y a hacer operativos mecanismos de visita, a la cooperación en los sectores de la educación y la formación y al hermanamiento entre administraciones locales y regionales. En las fronteras mediterráneas, el contenido es muy similar, aunque varíe la terminología empleada: diálogo intercultural a través de intercambios educativos, movilidad de los recursos

---

<sup>29</sup> Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un Instrumento Estructural de Preadhesión

<sup>30</sup> “The Western Balkans on the road to the EU: consolidating stability and raising prosperity”.  
<http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/index.htm#acte> (enero de 2006)

<sup>31</sup> Véase la Comunicación de la Comisión: Una Europa más amplia: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa. [http://europa.eu.int/comm/world/enp/policy\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/world/enp/policy_en.htm) (marzo de 2003)

<sup>32</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación; véase también la Comunicación de la Comisión sobre Una Europa más amplia: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa (2003).

humanos y transparencia en las titulaciones. En el este se hace hincapié en la cooperación, en el sur en la movilidad y en la educación como medio para un fin ulterior: el diálogo intercultural. Los terceros puntos respectivos responden a cuestiones diferentes: ¿Cómo lograr la cooperación? – mediante el hermanamiento en el este, frente a ¿qué debe conseguirse? – transparencia en las titulaciones, en el sur<sup>33</sup>.

En este contexto, la Comisión está proponiendo en la actualidad planes de actuación para los países correspondientes. Dentro de la prioridad otorgado a los contactos ‘de persona a persona’, la educación y la formación están mereciendo considerable atención, particularmente en Marruecos, Túnez, Jordania, Ucrania y Moldavia. Cuestiones incluidas:

- Acercamiento de los sistemas de educación y formación a los niveles de los Estados miembros de la UE para Marruecos, Túnez y Moldavia; de acuerdo con la Estrategia de Lisboa (Marruecos y Túnez) o con el proceso de Bolonia (Moldavia);
- El establecimiento de un diálogo político con la UE en el ámbito de la educación y la formación (Marruecos, Túnez, Israel, Ucrania y Jordania);
- La mejora de la cooperación en el ámbito de la educación, la formación y la juventud (Marruecos, Túnez, Jordania, Ucrania y Moldavia);
- La mejora del sistema de enseñanza superior y del marco institucional y normativo, de acuerdo con los principios del proceso de Bolonia (Marruecos, Túnez, Ucrania y Moldavia);
- Refuerzo de la participación en el programa Tempus
- Otras cuestiones son las relativas a la puesta en práctica del Sistema Europeo de Transferencia de Créditos Académicos (ECTS) en la enseñanza superior (Marruecos y Túnez); la necesidad de mejorar los sistemas de EFP con el fin de promocionar la competitividad, la empleabilidad y la movilidad (Marruecos y Túnez) y para mejorar los programas de aprendizaje permanente (Marruecos y Túnez); el apoyo a la ejecución de la reforma de la enseñanza superior (Marruecos); la necesidad de promover la creación de observatorios de empleo en las universidades (Túnez); o la cooperación en el ámbito de la educación no formal (Marruecos y Moldavia), además de mejorar la gobernanza del sistema educativo (Marruecos); el desarrollo de la calidad de la enseñanza; los procedimientos de control y evaluación; los planes de homologación y licencias; la enseñanza a distancia, etc.

Una cuestión clave aquí es la de hasta qué punto el marco de la PEV conferirá a los países beneficiarios la noción de trabajar en algo propio. El hecho de no existir la adhesión como perspectiva podría limitar tanto el grado de motivación como su compromiso de asumir y aplicar premisas similares a las de la UE, no obteniéndose resultados eficaces. El riesgo es tanto más grave cuanto que la educación y la formación se encuentran emplazadas en un sector aislado, bajo la cobertura de las acciones ‘de persona a persona’, por lo que será esencial reforzar la cooperación en todos los proyectos relacionados, así como el uso de mecanismos de financiación preparados y gestionados por comités conjuntos, a fin de salvaguardar la noción de algo propio. Además, será preciso tender lazos apropiados hacia otros sectores, en particular las políticas de empleo y de reducción de la pobreza, punto en el que resultaría poderoso trazar marcos amplios y sistemáticos de referencia, como las estrategias de aprendizaje permanente dentro de un contexto global marcado por los desafíos económicos y sociales. No sería menos esencial servirse de herramientas de aprendizaje político en el contexto de un método de coordinación abierto y al alcance de los países vecinos.

De hecho, como manifestó el representante de la Comisión Europea durante el seminario celebrado durante el mes de junio de 2005<sup>34</sup> en Turín, “las reformas en los países asociados deben ser sistémicas, integradas y planificadas a largo plazo. Los enfoques con carácter piloto y orientados hacia un fin particular resultan útiles puesto que garantizan la participación activa de las partes interesadas, pero no pueden ser más que un complemento al apoyo sistemático”. Así, pese a que todos los

---

<sup>33</sup> Este análisis procede de un documento de la ETF elaborado por Bianca Bäumlér y Sam Cananagh sobre “ENP: Insights from Universities of Limerick and Bologna and potential significance for ETF”, diciembre de 2005. Otras partes del apartado 5 se basan en este documento.

<sup>34</sup> Véase más arriba la introducción y la nota 1.

objetivos anteriores se integren en el ámbito de acción ‘de persona a persona’, se centren especialmente en la enseñanza superior y tengan un carácter más bien genérico, si parecen servir de contrafuerte a unas reformas más sustanciales y ambiciosas de los sistemas de educación y formación en los que cristalizaría el amplio espectro de enfoques europeos en la materia, y en los que a la ETF le corresponde jugar un papel decisivo. Será necesario ahondar en el trabajo, estrechando la colaboración entre los responsables políticos y los interlocutores locales y nacionales, así como la ayuda de la UE, cuando proceda, en aras a garantizar la eficacia y la noción de algo propio. Esto obligará a ser receptivo a la óptica y a las necesidades locales, a implicarse en alianzas de mutuo aprendizaje, tal como hemos visto anteriormente.

## Conclusiones

El considerable impulso que ha conferido el proceso de Copenhague, inscrito en el marco de la Estrategia de Lisboa, a la política de educación y de formación profesional en la UE, el mayor espacio reservado a la reforma educativa en el programa político de los Gobiernos, el ingente proceso de mutuo aprendizaje registrado en Europa por mor de las iniciativas de aprendizaje entre iguales, el profundo interés demostrado en los países asociados hacia las políticas de la UE en materia de educación y formación y los nuevos avances de la política exterior de la UE mediante los instrumentos IPA y IEVA, han abonado un terreno favorable para conocer mejor los avances que en materia de educación y formación profesional se han registrado en la UE y en sus países asociados.

En el cuestionario remitido por la próxima Presidencia finlandesa para preparar la reunión ministerial de diciembre de 2006 sobre el seguimiento del proceso de Copenhague<sup>35</sup> se formula la pregunta: “¿Debería el proceso de Copenhague o alguno de sus elementos hacerse extensible a la cooperación con terceros países?” Al formular esta pregunta, Finlandia da implícitamente una respuesta positiva. Las políticas orientadas a incrementar el atractivo y la eficiencia de los sistemas de educación y formación, a promover la educación para todos, a desarrollar nuevos planes de gobernanza que incluyan a todas las partes interesadas mediante alianzas activas, establecer herramientas y enfoques para obtener mayor transparencia y calidad, y una mayor movilidad y flexibilidad, pueden resolver también los retos nacionales de terceros países en relación con la globalización, la economía basada en el conocimiento y la cohesión social. También pueden contribuir a forjar alianzas más amplias y reforzadas entre la UE y sus países asociados. En general, los enfoques de la UE en materia de educación y formación, incluido el método abierto de coordinación (MAC), no sólo deberían considerarse políticas vinculadas a retos internos de la UE, de los países candidatos y de los países en vías de adhesión.

Sin embargo, si se desea aplicar con éxito estos enfoques en los países asociados, es necesario cumplir varias condiciones, como se ha demostrado en los proyectos e iniciativas desarrollados por la ETF. El aprendizaje político exige compromiso, conocimiento especializado, capacidad administrativa y recursos suficientes tanto de tiempo como de dinero, además de tramar redes asociativas de colaboración. La asociación es crucial a todos los niveles, entre los agentes directos y en particular los agentes sociales, pero también entre los agentes nacionales/locales y sus socios de la UE en el contexto de las asociaciones de aprendizaje político concebidas para asegurar la capacidad de respuesta a los contextos locales y la responsabilización local.

Las políticas de educación y de formación profesional deberán ser abordadas en el programa económico y social general. Las economías y los mercados de trabajo nacionales deben entenderse en una interdependencia cada vez mayor con la UE. Cada medida está relacionada con las demás, en el marco de una estrategia global de aprendizaje permanente, y debe tenerse en cuenta tanto por sus ventajas inmediatas como por sus dimensiones sistémicas, que deben contribuir a alimentar cambios en la manera de pensar.

Por tanto, podemos plantearnos hasta qué punto los instrumentos IPA e IEVA pueden contribuir de forma eficaz al aprendizaje político y su aplicación en los países asociados distintos de los países candidatos. Aunque incluyen varias referencias al interés de considerar las políticas de la UE (incluida la totalidad de la agenda de Lisboa para los países del IPA) y a la mejora de la cooperación, todavía lo hacen principalmente en el marco de iniciativas entre comunidades, que no son el contexto adecuado

---

<sup>35</sup> ‘Towards Helsinki Communiqué- DGVT members’ and Social Partners’ views on future priorities and strategies’. Cuestionario para los Directores Generales europeos de formación profesional y los agentes sociales europeos.

para el diseño y la ejecución de las reformas sistémicas necesarias. Además, como el IEVA y el proceso de Bolonia se centran principalmente en la enseñanza superior, se corre el riesgo de omitir la educación y la formación profesional.

De este modo resulta necesaria una asociación nueva o reforzada entre la UE y sus países asociados en este ámbito. Su principal objetivo sería diseñar y ejecutar las reformas sistémicas en materia de educación y formación profesional como condición para cumplir la estrategia de preadhesión, la integración en el nuevo IEVA y la creación de una zona de libre comercio euromediterránea. Cada vez son más los planteamientos en la UE que abogan por una asociación a través del mecanismo abierto de coordinación y más recientemente mediante las actividades de aprendizaje entre homólogos. Esto nos da un ejemplo de los enfoques que necesitan los países asociados y los que deberían obtener el respaldo del IPA y el IEVA.

Por otra parte, más allá de la pregunta de Finlandia, está la cuestión de saber hasta qué punto afectaría a las políticas de la UE la participación de países asociados en algunos elementos del proceso de Copenhague y de la Estrategia de Lisboa. Una primera respuesta se refiere a la movilidad. El proceso de Bolonia sobre cooperación y movilidad en la educación superior aborda cuestiones como la transparencia, la transferencia de créditos académicos, los marcos de titulación y el aseguramiento de la calidad, y ya engloba a 45 países, más allá de los límites de la UE y sus países candidatos y posibles candidatos. Dado que tender puentes y/o difuminar fronteras entre la educación y la formación profesional y la enseñanza superior son elementos cada vez más importantes en los programas de trabajo políticos, esto ya constituye una buena base para desarrollar una mejora de la cooperación y asociación en materia de FEF más allá de las fronteras de la UE<sup>36</sup>, y en especial, el IEVA promueve la transparencia de las titulaciones en los países mediterráneos con el objetivo de facilitar la movilidad. Por tanto, está claro que las reformas en materia de educación y formación profesional en los países asociados contribuirán a afrontar retos de la UE tales como la disminución y el envejecimiento de su fuerza de trabajo. Esto hace pensar que la Estrategia de Lisboa se verá enormemente influida por dichas reformas en los países asociados. Sin embargo, hasta ahora los intercambios de políticas en esta materia entre la UE y sus vecinos han sido esencialmente unidireccionales. Por tanto, es preciso desarrollar nuevos intercambios intensos y completos y asociaciones en el contexto de un espacio europeo de educación y formación profesional.

---

<sup>36</sup> Véase especialmente: "How human resource development can contribute to the EU policy for pre-accession assistance": Documento / Seminario de la FEF "What is good for EU is good for its neighbours!" / junio de 2005





## **APRENDER DE LA DIVERSIDAD: UNA NUEVA GENERACIÓN DE OPORTUNIDADES DE APRENDIZAJE PARA SISTEMAS Y PERSONAS**

Jean Gordon, Abril 2006

# Introducción

La cuestión es cómo garantizar que el aprendizaje de políticas para los sistemas de educación y formación refleje lo mejor de los nuevos paradigmas y sea a la vez relevante para cada sistema y país, con el fin de proporcionar a las personas oportunidades de aprendizaje que merezcan la pena. ¿Cómo sostenemos y habilitamos sistemas de aprendizaje, de modo que se obtenga el mejor equilibrio entre las necesidades del sistema (el conjunto), el desarrollo en curso y la oferta de oportunidades de retribución a los ciudadanos? En 2005, el EIESP y sus socios<sup>1</sup> organizaron dos seminarios sobre el futuro del aprendizaje, encaminados a realizar una oportuna aportación al debate acerca de la dirección global de la política y la práctica en el terreno del aprendizaje en Europa. El primero de ellos se centró en el modo en que aprende el sistema de aprendizaje, y el segundo, en los nuevos paradigmas y prioridades en el terreno del aprendizaje. Como destacó uno de los participantes, el problema para las organizaciones (¿o los sistemas?) que tienen miedo de aprender es que el aprendizaje finalmente se produce, pero los resultados son impredecibles. Por tanto, existe una necesidad real de que el "viaje del aprendizaje" se planifique y estructure, y que se incorpore el seguimiento desde el principio. A tal efecto, es posible que sea necesario pensar de forma alternativa o innovadora acerca de nuevas visiones, objetivos, planteamientos, etc.

Con esta breve nota se pretende plantear algunas posibles vías de debate para el seminario sobre "Aprender de la diversidad: avances de la UE en EFP y su relevancia para los países asociados" durante el Foro Consultivo 2006 de la FEF. Para procurar una exhaustividad plena, tendría que considerarse una amplia gama de cuestiones. En este breve informe se hace hincapié en dos grupos en concreto: uno es el de la diversidad de la experiencia europea; el otro, atañe a determinadas consecuencias de la "diversificación" del aprendizaje. Por un lado, en el informe se examinan algunas de las cuestiones surgidas al intentar aprovechar la diversidad europea para el aprendizaje de políticas y, por el otro, se plantea si los cambios que tienen lugar en el aprendizaje por personas pueden ser relevantes igualmente para el aprendizaje de políticas por parte de sistemas, y en caso afirmativo, en qué medida. Se plantean asimismo cuestiones relativas al modo de garantizar que el proceso y el diseño funcionen de manera sinérgica, y de mantener la atención centrada en el contexto nacional y en un fuerte contenido local.

## El pasado reciente...

En lo que se refiere a la situación actual, existen tres importantes contextos generales en los que los distintos países que colaboran con la FEF revisan y reforman sus sistemas de educación y formación. En algunos países predomina uno de ellos, mientras que en otros puede darse una combinación de varios. Son los siguientes:

- transición a una economía de mercado, que en la mayoría de los casos lleva varios años en curso con actividades de reforma sustanciales, aunque siguen pendientes de resolver problemas igualmente significativos;
- situaciones posteriores a un conflicto o de conflicto en curso en otros países que generan conjuntos específicos de obstáculos y dificultades que han de superarse;
- grandes retos sociales y económicos, como los relativos a los niveles de alfabetismo, las cuestiones de género, la pobreza, la situación demográfica o los mercados de trabajo informales.

---

<sup>1</sup> Los organizadores fueron el EIESP, los directores de la European Journal of Education, junto con la Fundação Calouste Gulbenkian, Scottish Executive, Futuribles, el International Futures Forum, la Ecole Supérieure de Commerce de Paris, la Association française des administrateurs d'éducation, y la Université de Paris-Dauphine, que contaron con la cooperación de la OCDE. Los seminarios tuvieron lugar en Glasgow (24-25 junio, puede consultarse un informe en línea en [www.internationalfuturesforum.com/fof](http://www.internationalfuturesforum.com/fof)) y París (25-26 November; informe de próxima aparición en abril de 2006, en la dirección [www.e-education-europe.org](http://www.e-education-europe.org)).

En lo que atañe a la ayuda dirigida a los procesos de reforma, la última fase se ha caracterizado por lo que sigue:

- desplazamiento de la ayuda de los donantes a las reformas hacia la adhesión a la UE (en ciertos casos), o hacia la integración en una economía de mercado (en otros), o hacia la resolución de problemas sociales significativos;
- tendencia a la utilización de contribuciones externas en forma de "conocimientos prácticos especializados" y de la importación de *know-how*, experiencia, propuestas, etc. de sistemas de educación y formación ajenos;
- reformas lideradas por ministerios.

Desde el punto de vista específico europeo, la "diversidad" ha tendido a adoptar variadas formas:

- aumento del conocimiento de las posibles opciones y soluciones adoptadas por los distintos Estados miembros de la UE;
- información sobre la mecánica de los sistemas, sus estrategias, sus mecanismos de prestación, los marcos institucionales, etc.
- conocimiento práctico especializado sobre el modo de diseñar y ejecutar los elementos anteriores.

No obstante, como se ha destacado con bastante frecuencia, esta ayuda de donantes, ya proceda únicamente de fuentes europeas o también de otras fuentes, no ha sido correctamente coordinada, o no ha sido planificada con el suficiente detenimiento. Es posible que la interpretación de los términos de referencia, así como el estilo y el contenido de las aportaciones, hayan dependido de qué consorcio resultaba elegido en cada licitación específica. En este sentido, los planteamientos sobre las ayudas, a pesar de estar debidamente respaldados por la diversidad de los sistemas europeos, no siempre han presentado marcos coherentes en los que los distintos países pudieran entender tal diversidad y aprender de ella. Aunque en lo que se refiere a la formulación de políticas y estrategias, las intervenciones han pretendido claramente ofrecer coherencia y dirección, un elevado nivel de fragmentación (prestando atención prioritaria a "componentes", partes de sistemas, subsectores, iniciativas experimentales, etc.) y una inadecuada cooperación de los donantes con escalas jerárquicas superiores pueden repercutir gravemente en el aprendizaje de políticas. En algunas regiones se han definido planteamientos para todo un sector con plazos más amplios, y se ha pretendido la asunción de responsabilidades por escalas superiores de la Administración, etc., pero, en general, probablemente, el planteamiento predominante se ha basado en los proyectos y en los plazos breves.

Cabe asimismo preguntarse si, en ciertos momentos, los mensajes de la UE pueden resultar confusos, alentando a los países asociados y vecinos a reflexionar respecto a soluciones promovidas, o incluso a adoptar éstas, sin disponer del marco o de los mecanismos que harían posible procurar su participación en el proceso de reflexión y desarrollo.

Obviamente, el presente informe no es lugar para elaborar un balance, sino para examinar algunos de los factores que influyen en la próxima fase, y el modo en que los países responderán a los retos del aprendizaje de políticas para la educación y la formación, como parte del proceso de:

- creación de una visión nueva o refuerzo de una visión existente;
- definición de los valores pertinentes, incluidos los que atañen al modo en que las circunscripciones se relacionan entre sí (y con el exterior)<sup>2</sup>;
- establecimiento de objetivos;
- aclaración de los que serán factores de éxito (es decir, el enfoque).

---

<sup>2</sup> Para consultar una breve presentación de utilidad del planteamiento hermenéutico, véase, por ejemplo E. Viertel, S. Nielsen, D. Parkes, S. Poulsen, "from project to policy evaluation in vocational education and training – possible concepts and tools Evidence from countries in transition", en *The foundations of evaluation and impact research, Third report on vocational training research in Europe*, Cedefop Reference Series 58 (2004).

# Aprovechar la diversidad europea para las oportunidades de aprendizaje

## ¿Qué aporta la experiencia de la UE al aprendizaje de políticas en el ámbito de la educación y la formación?

- Valores, implícitos y explícitos.
- Conocimientos técnicos especializados, experiencia y práctica; fuente de diversidad, ideas y aprendizaje entre iguales.
- Evolución compartida, principios comunes, marcos de referencia, los "procesos", etc.
- Criterios de referencia vinculados a ciertas visiones y valores.
- El contexto político y las experiencias; por ejemplo, una historia de la educación y la formación en la UE, la experiencia de las transiciones asociadas, una sucesión de ampliaciones y la perspectiva de la siguiente fase.

La evolución de la UE en el terreno de la educación y la formación puede examinarse desde varias perspectivas: con un punto de vista "de arriba abajo", se incluiría la evolución del marco regulador, el desarrollo de las políticas dirigidas por los gobiernos nacionales, etc., mientras que si se aplica una perspectiva de "abajo arriba", no cabe duda de que se haría hincapié en los resultados obtenidos por un gran número de profesionales y responsables de la formulación de políticas que colaboran en diversas combinaciones, equipos, grupos, etc. Un riesgo que atañe a las aportaciones "de abajo arriba" consiste en que una evaluación cualitativa demasiado escasa e infrecuente da lugar a que, en conjunto, lleve más tiempo capitalizar los avances, difundirlos mediante redes, extraer posibles lecciones de la diversidad de experiencias y conformar nuevas direcciones. Como resultado, el proceso de maduración ha tendido a ser parcial, fragmentario y con resultados diversos a escala sistémica. Las evoluciones *ex-post* indican que, sobre el terreno, y en lo que se refiere a los profesionales ejercientes, se han obtenido abundantes resultados de calidad elevada que tienden a quedar aislados y no reinvertirse. Con todo, tales resultados pueden formar parte de la amplia base de la que extraen sus ejemplos los consultores participantes en proyectos de reforma.

A la vista de lo expuesto, existe una pregunta inevitable: ¿transmite la UE lo que ha "aprendido" (y lo que las partes participantes en los procesos han aprendido) del modo más coherente, eficaz y eficiente? Dos herramientas fundamentales utilizadas en los últimos años por la Comisión Europea como potenciadores del desarrollo de políticas en los Estados miembros de la UE han sido el método abierto de coordinación (MAC) y la revisión por colegas ('peer revision'). Las dos se emplean asimismo como instrumentos de difusión de información y de comparación mediante criterios de referencia de la innovación, las buenas prácticas, etc. Las dos responden esencialmente a planteamientos "de abajo arriba" y promueven la colaboración, ya sea a escala transnacional o en el seno de equipos nacionales. La FEF está adquiriendo una notable experiencia en materia de revisión por colegas en los países asociados de Europa sudoriental. La contribución a las diferentes consultas de educación y formación, por ejemplo, sobre EQF, es parte del MAC. Dos de las preguntas que se plantean atañen, en primer lugar, a determinar si los países asociados podrían participar mejor y de un modo más sistemático, junto con los Estados miembros, en tales procesos, con el objetivo de reforzar el aprendizaje de políticas y, en segundo lugar, a la naturaleza de los criterios de referencia. Como parte de la evaluación de la contribución de la UE al cambio y los avances en los países asociados, puede resultar de utilidad reflexionar con mayor detenimiento sobre si unos grupos de criterios de referencia diferentes serían más apropiados para tratar contextos diversos o no, y los criterios conforme a los que tales grupos podrían desarrollarse.

## Innovación y buenas prácticas

En lo que atañe a contenidos, una de las virtudes y los valores de la FEF (como parte de su historia) consiste en la valoración de la diversidad de las diferentes experiencias europeas (y de otros países), y en el afán de proporcionar a sus asociados las herramientas y las experiencias que deberían habilitarles para posicionarse entre los distintos sistemas y planteamientos. Al mismo tiempo, se ejerce una presión considerable (también sobre los equipos que llevan a cabo proyectos financiados por la UE en el marco de los programas Socrates, Leonardo, Equal, etc.) para describir y atenerse a las "buenas prácticas", y financiar la "innovación", pero la definición sigue siendo necesariamente relativa y deja un terreno escasamente delimitado para la ejecución.

Las preguntas acerca de la innovación son bien conocidas y frecuentes: ¿cómo la definimos?, ¿innovación para quién?, ¿durante cuánto tiempo?, etc. A escala de la UE, se acepta de manera general que la noción de innovación se utiliza con flexibilidad para indicar una política o práctica que representa una novedad en el contexto en que se introduce, con independencia del grado de integración que pueda tener en el contexto de otros lugares. Sin embargo, la innovación, al igual que las buenas prácticas, no puede extraerse del contexto en el que se desarrolló inicialmente. Por otra parte, para los países asociados que ejecutan extensos programas de reforma, la orientación respecto al modo de evitar los errores cometidos por planteamientos innovadores en determinados Estados miembros de la UE puede suponer una ayuda considerable.

Destacar, exhibir y replicar las buenas prácticas, así como las historias de éxito, etc. son actividades componentes de la revisión por colegas y el método abierto de coordinación. El objetivo último es potenciar la convergencia entre sistemas de la UE de un modo no centralizado y "de abajo arriba", a través, por ejemplo, del análisis (a la escala menos formal) de problemas similares, y sus soluciones apropiadas aplicadas en la determinación formal de criterios de referencia corporativos (a la escala más formal). Es necesario disponer de oportunidades reales para comprender el contexto en el que una determinada práctica o política es eficaz (estructuras, financiación, instituciones, tradiciones, práctica aceptada, interlocutores sociales, etc.), su principal aportación, resultado o éxito, y han de plantearse preguntas acerca de la comparación entre estructuras subyacentes, instituciones, prácticas, etc. en los diferentes países interesados.

Con independencia de que la política o la práctica analizada constituya una solución práctica o no a un conjunto de problemas compartidos o parte de un proceso de desarrollo, no constituye una solución "inmediata" a la formulación de políticas, y siempre deberá incluir los pasos que consisten en situar el conjunto de cuestiones identificadas para "nuestro sistema", entre las detectadas en el "otro" sistema. La referencia a las "buenas prácticas" tiende a quedar implícita, o incluso explícita en las situaciones de asistencia técnica, pero puede que aquéllas se centren fundamentalmente en los contenidos y no en el proceso. Trabajando en los contextos complejos de los sistemas de educación y formación, más que en los de producción, no cabe duda de que nos encontramos aún en las etapas iniciales del proceso de determinación del modo de utilizar este tipo de planteamiento de eficazmente como forma de transmisión.

## Los fines de la EFP

En general, se considera que los objetivos de la EFP consisten en una combinación de la mejora de la empleabilidad y la respuesta a las necesidades del mercado de trabajo, la educación de los ciudadanos del mañana y, por tanto, tener en cuenta el desarrollo personal, y facilitar a la población la base para continuar su aprendizaje desde una perspectiva permanente. Los debates acerca de la importancia relativa de uno u otro objetivo son frecuentes, y la prioridad variará en función del contexto y el período. Plantean dificultades para el aprendizaje de políticas para sistemas de educación y formación, en la medida en que los fines del sistema deben constituir el fundamento de la formulación de políticas.

- La noción de empleabilidad no es fija ni inalterable. Puede variar en función de las necesidades sociales y económicas, de los niveles de cualificaciones y de empleo, etc. Algunos observadores consideran que existe un verdadero cambio en curso actualmente, en el que se pasa de la

"contratación de cualificaciones y la formación para la adquisición de valores", a la "contratación de valores y la formación para la adquisición de cualificaciones"<sup>3</sup>.

- ¿En qué medida se pierde el objetivo del desarrollo personal en la mutualización de las prácticas nacionales a escala de la UE para generar principios comunes? ¿Existe una verdadera sinergia entre la labor a escala de la UE en materia de ciudadanía y las cualificaciones clave (y el bienestar del ciudadano en la sociedad)?
- ¿Se abordarán los fines de la EFP de manera diferente al cambiar el grupo de partes interesadas participantes en los debates sobre políticas? ¿Cambiará, por tanto, el aprendizaje de políticas?
- ¿Alterará dichos fines el proceso de creación de sinergias con las partes interesadas con el fin de definir objetivos comunes y compartidos?
- ¿Cómo garantizamos que los fines definidos se adecúan al contexto local sin dejar de participar en una dinámica transnacional de mayor alcance?
- ¿Cómo influirán todos los factores antes referidos en el modo en que se interpretan los fines en el terreno de las políticas y la estrategia, no tanto desde una perspectiva mecánica en lo que se refiere a infraestructura, hardware, etc., sino a relaciones, espacios y a escuchar a los alumnos?

Al reflexionar sobre este tipo de cuestiones, el debate ha de centrarse en las mejores vías para aprovechar las aportaciones de la UE (definida como Bruselas) y a escala europea (definida como los países) en el período venidero. ¿Pueden seguir basándose tales aportaciones en el conocimiento y la experiencia práctica de origen externo, o debe otorgarse mayor prioridad a la puesta en común de experiencias a escala transnacional, el aprendizaje mutuo y el reconocimiento de la reciprocidad en todos los intercambios? Tal planteamiento puede sugerir el refuerzo del enfoque regional de la FEF.

En el próximo apartado se pasa de la perspectiva europea y la prioridad otorgada a los contenidos, a considerar otros tipos de factores que influyen en el aprendizaje de políticas, con una mayor atención a los procesos.

## Factores que contribuyen al aprendizaje de políticas

En el presente apartado se consideran otras formas de diversidad que ejercen su efecto en el aprendizaje de políticas. Se analizan en primer lugar algunas de las cuestiones surgidas a causa del trabajo en régimen de asociación, y a continuación se plantean ciertos aspectos relacionados con el desarrollo de la tecnología y el modo en que pueden influir en el aprendizaje de políticas para los sistemas docentes. En el último apartado se formulan algunas preguntas acerca del modo en que aprenden los sistemas de aprendizaje.

### Los procesos: el papel de la asociación

La inclusión de una amplia gama de partes interesadas es objeto de una aceptación cada vez más favorable, y en la mayoría de las ocasiones se integran en los procesos de reforma. No obstante, a medida que se amplía el grupo de partes interesadas incluidas, sigue siendo posible preguntar por la identidad de tales partes. En los últimos años se ha asistido a una tendencia a la apertura, uniendo a los interlocutores económicos inmediatos (patronal, sindicatos, cámaras de comercio), a los padres, grupos de interés locales, grupos de apoyo empresarial, etc. La naturaleza de las partes interesadas se ha definido cada vez en términos más generales. La descentralización de la toma de decisiones y la financiación también ha contribuido a esta práctica, debido a la necesidad de incluir nuevos socios en los ámbitos regional y local.

Cada vez más, un objetivo de la asociación es generar sinergias con el fin de definir objetivos comunes y compartidos, y poner en marcha un proceso *cocreativo* relacionado asimismo con la definición de los

---

<sup>3</sup> Patricia Aburdene, Megatrends 2010, The Rise of Conscious Capitalism, 2005

valores del sistema. Tomando prestados conceptos de la arquitectura, Christopher Alexander<sup>4</sup> promueve la práctica de colaborar con toda la población que probablemente viva y trabaje en un nuevo vecindario como fuente de información e inspiración, de modo que, lo que se desarrolle, resulte tan genuino como sea posible. Alexander alude al lento proceso de acceder y comprender los pensamientos y sentimientos más profundos respecto a la zona que vaya a desarrollarse. No se trata de una única consulta con el fin de marcar una casilla en un cuestionario, sino de un proceso de intercambio continuo que permita que el aprendizaje tenga lugar contextualizado e *in situ*. Esta forma de trabajar eleva asimismo las posibilidades de que el conocimiento creado sea local, pertinente respecto a las necesidades locales y el contexto en cuestión. Este tipo de proceso debe garantizar asimismo que los resultados sean compartidos por los más interesados en su desarrollo. Con este planteamiento se pretende procurar el equilibrio y la interconexión entre las partes individuales y el conjunto, lo que no difiere tanto de los retos que afrontan los sistemas nacionales de educación y formación compuestos por varios subcomponentes (o sistemas nacionales frente al sistema supranacional).

En cualquier caso, un grupo de partes interesadas sigue siendo escasamente consultado de un modo formal, regular o sistemático: los alumnos. ¿Cuál podría ser el papel de los jóvenes como partes interesadas en el diseño de las políticas para los nuevos entornos de aprendizaje? ¿Cuál sería su contribución especial al aprendizaje de políticas? Dados los cambios en curso en las pautas de transmisión del conocimiento, continuar ignorando su contribución específica puede equivaler a un mal análisis de riesgos.

Garantizar que los contenidos se desarrollan a través del proceso y no al margen de éste, y que encajan en su contexto constituye un reto primordial que requiere un alto grado de interacción entre diseño y desarrollo. Crear asociaciones de complejidad creciente, y trabajar con ellas, puede percibirse como parte del "viaje del aprendizaje", pero ¿será un viaje razonablemente planificado, o se dejará únicamente al azar, o en el mejor de los casos, a la 'chiripa'? ¿Cómo puede contribuir este viaje a definir la visión y los valores de los sistemas de educación y formación mediante un proceso cocreativo de asociación?

## La tecnología: ¿atañe al aprendizaje de políticas?

Una respuesta sencilla es que las cuestiones relativas a un plazo inmediato o de mayor duración, y a los efectos directos e indirectos de la tecnología no pueden evitarse ni dejarse a un lado como secundarias. Con las siguientes preguntas se pretende vincular las cuestiones de la tecnología con las implicaciones en materia de políticas:

- ¿cuáles son las consecuencias para la formulación de políticas de una nueva generación de tecnologías e interfaces que remodelarán el acceso al aprendizaje y su provisión?
- ¿Cómo afectarán los cambios en el lugar del aprendizaje a los planteamientos teóricos acerca de los sistemas y al diseño de éstos?
- ¿Qué mensajes transmiten los resultados de los estudios en curso sobre el cerebro y el aprendizaje a los responsables de la formulación de políticas en lo que se refiere a estilos de aprendizaje, emociones, plasticidad, etc.? (Véase [www.oecd.org/edu/brain](http://www.oecd.org/edu/brain)).
- ¿Cómo se tendrán en cuenta en la consideración teórica de las políticas los cambios *de facto* en la organización y la transmisión de conocimientos entre generaciones?
- ¿Qué consecuencias tienen todas las consideraciones anteriores para la disponibilidad del aprendizaje (en lo que atañe a espacios y tiempo)? Las economías en transición encaran el problema permanente de la infradotación de recursos, pero, cada vez más, la población dispondrá de acceso privado a Internet y, por tanto, a lo que ofrece ésta como plataforma de aprendizaje. El ordenador portátil de 100 dólares es sólo el principio de lo que se avecina...
- ¿Cuáles son las consecuencias de las distintas manifestaciones de la brecha digital para los responsables de la formulación de políticas, y en concreto, de la brecha digital entre países, pero

---

<sup>4</sup> Véase su trabajo sobre la construcción de "barrios vivibles" en [www.livingneighbourhoods.org](http://www.livingneighbourhoods.org).

también en cada país (bolsas de pobreza digital en países ricos, y de riqueza digital en países pobres); y entre generaciones, es decir, los alumnos y los que diseñan y ejecutan el entorno del aprendizaje (los niños como "iniciados digitales", y los adultos como "principiantes digitales"); el sistema y la población, etc.?

## Convertir el aprendizaje en un proceso significativo, memorable y motivador

En el presente apartado se toman prestados conceptos del ámbito del *e-learning* o aprendizaje electrónico, y en concreto, de la labor realizada por el personal de CISCO Systems<sup>5</sup>. En el aprendizaje, tanto para la adquisición de cualificaciones o a efectos de la formulación de políticas, parecen existir ciertos aspectos compartidos:

- comunicación y toma de conciencia;
- transferencia de conocimientos;
- desarrollo de cualificaciones; y
- ejecución individual y en colaboración.

Todos podemos reconocer en los elementos anteriores las diversas fases de la introducción de la experiencia externa en los procesos de reforma: toma de conciencia, información, conocimientos y experiencias prácticas especializados, creación de capacidades y diseño; elementos todos ellos concebidos para propiciar el aprendizaje, o así suele afirmarse... Existe un intenso debate acerca de si tales elementos propician el aprendizaje en realidad y, en caso afirmativo, bajo qué condiciones.

Puede que se trate de examinar de manera más analítica los factores de éxito (es decir, los objetos de interés). Siguiendo con el paralelismo respecto a los trabajos en los que se desarrollan planteamientos respecto al *e-learning*, cabe señalar que

- la comunicación y la toma de conciencia tienden a hacer hincapié en un elevado impacto en los contenidos dirigidos a grandes grupos, adoptando un enfoque amplio y una escasa autodirección;
- la transferencia de conocimientos tiende asimismo a centrarse notablemente en los contenidos, pero quizás para grupos de tamaño medio. En estos casos, se señala la necesidad de que se establezcan unos objetivos y una orientación del aprendizaje cada vez más inequívocos;
- en cuanto al desarrollo de cualificaciones, cada vez revisten mayor importancia factores como la claridad de los objetivos del aprendizaje, la autodirección, los planteamientos basados en el alumno y la creación de redes;
- la ejecución individual y en régimen de colaboración otorga prioridad a las redes interactivas y atañe a grupos reducidos con objetivos de aprendizaje altamente específicos. Del mismo modo, los proyectos regionales de la FEF se diseñan para generar un valor añadido al aprendizaje de las actividades configuradas en red.

Este breve resumen permite aproximarse de modo muy general a algunas de las reflexiones acerca del *elearning*, pero ¿en qué modo arroja luz sobre el modo en que se emplean las experiencias europeas en el aprendizaje de políticas en los países asociados? Resulta tentador preguntarse por la posibilidad de que utilicemos instrumentos erróneos para alcanzar nuestros objetivos, o de que las expectativas sean demasiado elevadas o complejas para las herramientas y los planteamientos aplicados.

---

<sup>5</sup> Véase el informe sobre el taller dirigido por William Buller (CISCO Systems) en el seminario titulado "Futuros del aprendizaje" ([www.e-education-europe.org](http://www.e-education-europe.org) – pendiente de publicación en abril de 2006).

## ¿Aprenden los sistemas como las personas?

¿Tienen los sistemas estilos de aprendizaje diferentes y necesitan también planteamientos flexibles y abiertos? El símil entre el aprendizaje de las personas y el de los sistemas invita a plantear una serie de preguntas acerca de las condiciones propicias, el aprendizaje de la experiencia, la ubicación del aprendizaje, el paso del control a la participación, de los procesos centralizados a los descentralizados, del enfoque "de arriba abajo", al "de abajo arriba" y la búsqueda de soluciones técnicas a los planteamientos en evolución arraigados en el contexto local.

¿En qué medida es importante la noción de la ubicación del control y la posibilidad de asumir la responsabilidad plena respecto al proceso<sup>6</sup>? Puede que se trate de un elemento que deba tenerse en cuenta al procurar el apoyo de la Administración a los procesos de reforma, y al reflexionar sobre las responsabilidades centralizadas y descentralizadas pertinentes. Se ha sugerido que, en situaciones de crisis, a los sistemas centralizados les resulta muy difícil reaccionar, reajustarse y cambiar, mientras que los descentralizados dejan un mayor margen a la iniciativa. Sin embargo, la descentralización plantea asimismo las cuestiones de la responsabilidad y de los encargados de asumirla...

## Algunas cuestiones finales para el debate

¿Podemos suponer que una nueva generación de oportunidades de aprendizaje dará lugar a la consecución de un equilibrio entre los distintos aspectos que se refieren a continuación?

- Establecimiento de procesos que permitan la disposición de aportaciones racionales y fundadas de otros países, por ejemplo, de los Estados miembros de la UE, o de la propia Unión, de modo que pueda existir un aprendizaje significativo a partir de la diversidad de sistemas de educación y formación europeos.
- Apoyo a los procesos de asociación que garanticen que el aprendizaje de políticas pueda realizarse de manera cooperativa y planificada, y con la intervención de todas las partes interesadas, incluidos los alumnos.
- Promoción de un proceso iterativo e interactivo entre el diseño y la ejecución de los cambios en el lugar en que deba tener lugar el aprendizaje.
- Creación de confianza en los contenidos diseñados a escala local, mediante una creación de capacidades orientada y estructurada para todas las partes interesadas intervinientes en el proceso.

---

<sup>6</sup> En el ámbito de la medicina, la ubicación del control se considera esencial en el proceso de curación, y puede constituir asimismo un factor primordial en el desarrollo y la reforma de los sistemas de educación y formación.





## **EL DESARROLLO DE ENFOQUES SECTORIALES EN RUMANÍA: CONSEGUIR QUE FUNCIONE IMPLICANDO A LAS PERSONAS**

**FEF, abril de 2006**



## Introducción

En los últimos 10 ó 12 años, Rumanía ha luchado por modernizar su sistema de educación y formación profesional (EFP) siguiendo el ejemplo de países de fuerte tradición democrática.

Para ello ha creado instituciones en las que los interlocutores sociales tienen una representación importante y ha desarrollado un marco jurídico con disposiciones para un proceso de toma de decisiones basado en el diálogo social. Si analizamos el historial reciente de la política en esta materia, veremos que todos los elementos del sistema de EFP desarrollado en Rumanía incluyen, al menos formalmente, aspectos relacionados con la implicación de los interlocutores sociales.

Por un lado, las instituciones gubernamentales con responsabilidades en el desarrollo y la ejecución de la política de EFP, el Ministerio de Educación e Investigación o el Ministerio de Trabajo, Solidaridad Social y Familia, adoptan sus decisiones tras un largo proceso de consultas con representantes de los interlocutores sociales.

Por otro lado, las instituciones tripartitas de nueva creación –por ejemplo, el Consejo Nacional de Formación de Adultos (CNFA), junto con el antiguo Consejo de Normas Ocupacionales y Evaluación, la Agencia Nacional de Empleo– tienen representantes nacionales de los interlocutores sociales en los órganos que toman las decisiones.

El marco jurídico de Rumanía, desarrollado después de 1992 y encaminado a reglamentar la educación y formación profesional, contiene un buen número de disposiciones que reflejan la participación de los representantes de las partes interesadas en las diversas actividades, desde el diseño y el desarrollo de los elementos básicos –por ejemplo, las normas ocupacionales y de formación profesional– hasta el proceso de titulación, cuyos tribunales de examen cuentan con representantes de los sectores relevantes a escala local.

Todas las instituciones, basadas en el mencionado diálogo social, son nacionales y los representantes de los interlocutores sociales provienen de grandes confederaciones –empresariales o sindicales– y muy raramente, o nunca, provienen de los mismos sectores.

A pesar del hecho de que todos los elementos del proceso de creación de estas instituciones se pensaron para hacerlas tan modernas y europeas como fuera posible, del gran apoyo que se ofreció a los representantes de las distintas organizaciones en materia de formación, de los viajes de estudios, y de la clara asignación de responsabilidades, el resultado fue un sistema incapaz de dotar a la juventud de las aptitudes necesarias para conseguir un empleo. Por otra parte, la participación de los adultos en la formación profesional continua (FPC) era muy baja, según distintos estudios realizados en los países de la UE y en vías de adhesión. Mensajes tanto formales como informales señalan que la EFP rumana debería responder mejor a las necesidades de la industria, mientras que la realidad indica que:

- Aunque se lucha continuamente por dotar a los titulados de la EFP inicial de las competencias necesarias para integrarse en el mercado laboral, las empresas siguen quejándose de que los titulados que se dirigen a sus empresas en busca de trabajo no tienen los conocimientos prácticos ni teóricos necesarios para el empleo y un desarrollo profesional posterior sostenible.
- A pesar de los esfuerzos de las autoridades nacionales por reglamentar el sistema de FPC, todavía es débil y responde más a las necesidades individuales de aumentar la movilidad y la adaptabilidad a los cambios del mercado laboral (cosa que no está mal, pero que no es suficiente), que a las necesidades de las empresas y los sectores de una fuerza de trabajo más competente y productiva.
- En consecuencia, las cifras de participación de adultos en la EFP están muy por debajo de la media. Esto viene ilustrado por la falta de interés de las empresas en invertir en cursos que no reflejen sus necesidades.

Por la forma en que se han creado las instituciones arriba mencionadas y la legislación que se ha desarrollado para reglamentar los sistemas de EFP/FPC destaca una conclusión:

El enfoque es claramente descendente. No hay un mecanismo claro dentro de las grandes confederaciones, empresariales y sindicales, para hacer ascender los mensajes por la escala jerárquica. Por consiguiente, las decisiones adoptadas suelen basarse en supuestos y presunciones y no en las necesidades reales de las empresas.

De hecho, el flujo de mensajes dentro de las organizaciones de los interlocutores sociales es más un deseo que un requisito. Esta brecha entre las empresas y el sistema de formación (que incluye Ministerios, autoridades nacionales, escuelas y centros de formación públicos y privados, y, sobre todo, las leyes reguladoras) es la razón principal de los malos resultados y las dificultades de ejecución respecto a la EFP/FPC.

## Comités sectoriales: una necesidad identificada del sistema de EFP

Existen varias razones que llevaron al Gobierno rumano y a los interlocutores sociales del CNFA a impulsar la creación de comités sectoriales, que servirían de foros para la toma de decisiones sobre el contenido de las titulaciones y los requisitos para obtenerlas:

- La necesidad identificada de contar con información veraz y directa de la industria para diseñar un sólido sistema de titulaciones (la necesidad de un enfoque ascendente una vez quedó claro que el enfoque descendente no dio los resultados esperados)
- La necesidad, de acuerdo con las prácticas de la UE, de compartir la responsabilidad de crear un sistema nacional de titulaciones sólido y receptivo con los sectores industriales.

Siguiendo el ejemplo de muchos países de la UE en los que la implicación del sector industrial en el proceso de diseño y desarrollo del sistema de EFP/FPC surgió de forma natural y evolucionó de las empresas a las autoridades, el Gobierno rumano y los interlocutores sociales decidieron firmar un acuerdo común para transformar el CNFA en una Autoridad Nacional de Cualificaciones y para respaldar la creación de comités sectoriales (CS) como foros de diálogo social para el desarrollo del sistema nacional de cualificación.

El acuerdo, firmado el 23 de febrero de 2005, incluye una lista de 23 sectores (véase el anexo 1) y las responsabilidades de los comités sectoriales relacionados con el desarrollo del Marco Nacional de Cualificaciones. Hasta la fecha, 13 sectores han firmado el acuerdo de cooperación sectorial.

El proceso de formación de los comités sectoriales, su composición y su número de miembros varían de un sector a otro. Habitualmente, los signatarios del acuerdo sectorial son empresas y sindicatos representativos del sector: CS de medio ambiente, CS de la industria química y derivados del petróleo, CS de la construcción, etc.

En algunos casos, cuando el Gobierno necesitaba intervenir directamente en el proceso de desarrollo de cualificaciones, los CS incluyen a representantes de organismos gubernamentales: el CS de agricultura, el CS de turismo, el CS del sector del metal y mecánico y el CS del textil. En algunos sectores es muy importante incluir a representantes de empresas estatales (CS de geología y minería) o de asociaciones profesionales (CS de turismo).

Conviene destacar que al margen de qué y cuántas organizaciones están representadas en los comités sectoriales, los respectivos sectores tienen muchas posibilidades de fijar normas y condiciones específicas de la política de EFP, siempre y cuando los interlocutores sociales estén dispuestos a implicarse de manera consciente, lo que implica que conozcan sus responsabilidades y tareas en la concepción del sistema.

Decidieron y acordaron el desarrollo de un diálogo constructivo en este sentido.

*El sector de la construcción tiene una experiencia relevante en el diálogo social institucionalizado. En 1998, los interlocutores sociales del sector de la construcción crearon la Casa Social de los Constructores (Casa Social a Constructorilor - CSC) como agente privado único para la protección social creado por los interlocutores sociales y financiado mediante aportaciones directas de las empresas constructoras. En 2004, los interlocutores sociales representados en la CSC decidieron crear la Fundación Profesional de la Casa de los Constructores, con el principal objetivo de apoyar el desarrollo de los recursos humanos en el sector de la construcción mediante una formación relevante y continua.*

El CNFA asumió la responsabilidad de promover la creación de CS y lo logró en 13 casos de un total de 23.

## Creación de comités sectoriales

Fueron varias las fuentes que ofrecieron un apoyo significativo: la FEF llevó a cabo un proyecto centrado en la creación de dos CS (procesado de alimentos y construcción mecánica); un proyecto, financiado por el Gobierno neerlandés, apoya al CS de la industria química y derivados del petróleo; un proyecto de hermanamiento Phare dirigido por el Ministerio de Educación danés y el Ministerio de Trabajo rumano dedicó una sección al CS de la construcción. Otro proyecto financiado por el Consejo Británico abarca dos comités sectoriales (tecnologías de la información y las telecomunicaciones y turismo).

Estos proyectos desempeñaron un papel fundamental en la creación de CS, ya que para la preparación de los nuevos CS permitieron aprovechar la información sobre la estructura y organización interna de que disponían organismos similares de distintos países de la UE. Los representantes de estos sectores participaron en visitas de estudio y organizaron (junto con los gestores de proyectos) seminarios para sus profesionales con el fin de aumentar su conciencia y conocimiento de sus funciones y responsabilidades.

Todos los proyectos de creación de CS arriba mencionados deben considerarse un punto de partida útil, pero es preciso redoblar el esfuerzo para completar el proceso.

Las partes interesadas que se implicaron en estos proyectos tienen una misión difícil: necesitan delegar tareas en personas que participarán en su nombre, personas con autoridad profesional y capacidad de liderazgo en sus organizaciones, pero también en el sector. De ellos se espera que entiendan varios modelos y desarrollen la organización interna de sus CS.

Ya hay planes de nuevos proyectos y se espera que abarquen otros sectores, pero antes de ir más allá es preciso responder a algunas preguntas si se desea que estos proyectos no sólo proporcionen modelos, sino también sostenibilidad para el sistema:

- ¿Basta con informar y aumentar la conciencia entre los representantes de los sectores con estos proyectos o sería mejor continuar siguiendo de cerca de los sectores y apoyar a las personas hasta que sean capaces de gestionar los procesos por sí mismas?
- ¿Cómo podemos garantizar que la información obtenida por los representantes de los sectores participantes en estos proyectos irá a parar verdaderamente a las personas que participarán en el desarrollo de sistema de cualificaciones y de EFP?
- ¿Qué mecanismos necesitamos desarrollar para aumentar la conciencia y comprometer a los interlocutores a fijar normas y hacer que funcione el sistema de cualificaciones?
- ¿Es necesaria una coordinación intersectorial para asegurar la coherencia dentro del sistema de cualificaciones y cómo se puede conseguir esto cuando los proyectos tienen distintas fuentes de financiación?

No obstante, el nuevo sistema emergente, en el que el CNFA pasó a ser la Autoridad Nacional de Cualificaciones, tendrá que enfrentarse a nuevos retos:

- Seguir prestando apoyo a la creación de CS donde todavía no los hay;
- Suministrar y divulgar la información a todos los sectores;
- Compartir y coordinar enfoques y modelos para apoyar el desarrollo de un sistema coherente en Rumanía a fin de implicar a las partes interesadas;
- Actuar como vínculo entre los sectores, el Parlamento (para impulsar la legislación correspondiente) y el Gobierno (para su aplicación).

# Retos para los comités sectoriales

Desde el punto de vista práctico, entre los nuevos retos planteados a partir de ahora figuran los siguientes:

## 1. Régimen jurídico de los comités sectoriales

Ahora está claro que los representantes de diversas organizaciones importantes de cada sector han firmado un acuerdo de cooperación. Todavía no se ha decidido qué régimen jurídico tendrán estas organizaciones.

Una solución sería que los CS fueran asociaciones de organizaciones, pero la necesidad o no de que tengan personalidad jurídica (de conformidad con el marco jurídico rumano) todavía está sin decidir. Un régimen jurídico precisa una estructura administrativa asociada al mismo, y en esta situación muchos de los esfuerzos de los representantes individuales de las partes interesadas se centrarán en dicha estructura administrativa, por ejemplo en asegurar el apoyo financiero, otorgar responsabilidades, etc.

En estas condiciones, puede que la búsqueda de la autosuficiencia de los comités sectoriales prevalezca sobre el apoyo al desarrollo de las cualificaciones del sector correspondiente. Un régimen jurídico implica un domicilio, una sede en un edificio y sus respectivos costes de mantenimiento.

## 2. Sostenibilidad financiera

Los recursos financieros están estrechamente asociados al régimen jurídico. No existe una voluntad manifiesta por parte de ningún socio de fijar una cuota mensual de los miembros para sufragar la actividad de una secretaría permanente y los gastos de reunión de los representantes. Además, hay otras muchas actividades, derivadas de las responsabilidades descritas en el acuerdo de cooperación, que han de llevarse a cabo y es preciso pagar a alguien para que las lleve a cabo.

## 3. Aptitudes específicas

El cumplimiento de las responsabilidades mencionadas en el acuerdo de cooperación (descritas expresamente en el Acuerdo Tripartito del ONT) exige muchas aptitudes específicas. Básicamente, estas aptitudes pueden organizarse en dos grupos:

1. Competencias de elaboración de políticas necesarias para definir los requisitos genéricos del sector respecto de la cualificación y relacionándolos con el contenido de las leyes aplicables.
2. Competencias técnicas concretas para elaborar normas ocupacionales, elementos de evaluación, para formar a formadores y evaluadores, además del diseño de las cualificaciones.

Se espera de los representantes de las organizaciones miembro de los CS que tengan las competencias correspondientes a la primera categoría. Sus decisiones deben apoyarse en el segundo grupo de competencias. En el primer grupo vemos a miembros de la dirección de las respectivas organizaciones, mientras que el segundo está formado por profesionales con una experiencia sólida, pertinente y actual en el sector y formados para nuevas actividades, entre ellas el desarrollo de normas ocupacionales y la elaboración de otros documentos específicos, la revisión de normas y planes de estudio, el desarrollo de elementos de evaluación, la evaluación y certificación de competencias, etc. En este punto surgen nuevas preguntas:

- ¿Cómo habría que seleccionarlos?
- ¿Quién los emplea para llevar a cabo esas tareas y qué fuentes los financiarán?
- ¿Quién los formará (y cómo) para garantizar la coherencia entre los profesionales de distintos sectores a fin de establecer normas equiparables en todos los sectores?

Todos estos aspectos sólo pueden afrontarse si se informa a las personas integradas en el sistema. Esto quiere decir que una de las primeras preocupaciones de las partes interesadas consiste en aumentar la conciencia del sector, tanto de las empresas como de los trabajadores.

La experiencia reciente demuestra que los miembros de los sectores no son plena y conscientemente receptivos a las acciones de las autoridades responsables de la reforma de la EFP, a menos que sean capaces de identificar sus propias necesidades de cambio e implicación. Por tanto, se prevé que no todos los sectores se muestren igualmente activos y efectivos. Algunos –los que no tienen necesidad de un reconocimiento de las cualificaciones o los que tienen mano de obra excedentaria– puede que sean un poco menos receptivos. En este caso, las autoridades nacionales deberían encontrar la palanca para motivarles y conseguir que participen en el juego, si el objetivo final es desarrollar un sistema moderno, complejo y coherente de cualificaciones que vincule la EFP y el empleo.

Es evidente que este documento ha formulado muchas más preguntas que las respuestas que da. Esto es normal, ya que las respuestas no son únicas y deberían elaborarse en asociación con autoridades e interlocutores de los distintos sectores industriales. Por un lado, hay motivos de preocupación comunes, como el aumento de la conciencia, la implicación de las personas, especialmente de los profesionales, en el desarrollo de las políticas y normas y la transparencia de las cualificaciones y la coherencia entre sectores. Por otro lado, hay diferencias entre los sectores desde el punto de vista de la capacidad interna y la disponibilidad de recursos y prioridades de la política nacional relacionadas con el apoyo al desarrollo de un sector u otro. Es evidente que el proceso de desarrollo no es fácil, pero es necesario que todos los agentes reconozcan su misión y compartan responsabilidades en determinados niveles utilizando mecanismos bien definidos. De esta manera, las autoridades no siempre desarrollarán las normas, los demás interesados no siempre se sentirán frustrados al verse arrastrados más allá de sus intereses específicos y el sistema se basará en una verdadera cooperación.

# Anexo 1

## **Lista de sectores**

1. Agricultura y pesca
2. Medio ambiente
3. Geología, minería y energía eléctrica
4. Química y derivados del petróleo
5. Electrotecnia, automatización y electrónica
6. Productos metálicos, no metálicos y refractantes
7. Construcción mecánica, mecánica de precisión, equipos y dispositivos
8. Silvicultura y transformación de la madera
9. Materiales para la construcción, cemento, vidrio y cerámica
10. Construcción
11. Procesado de alimentos, bebidas y tabaco
12. Transportes
13. TIC y servicios postales
14. Medios de comunicación, edición e impresión
15. Comercio
16. Servicios financieros, banca y seguros
17. Administración y servicios públicos
18. Turismo y hostelería
19. EFP, investigación y diseño, cultura y deporte
20. Salud, higiene y trabajos sociales
21. Artesanía y oficios tradicionales
22. Otros sectores y servicios



## **PROGRESANDO A TRAVÉS DEL DIÁLOGO Y EL DEBATE HACIA UN MARCO NACIONAL DE CUALIFICACIONES PARA SERBIA**

**Abril 2006**



## Introducción

En los años 2004 y 2005, cooperamos con la ETF en el proyecto de Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) para el Sureste de Europa. Era un proyecto regional con varios componentes nacionales. Cada uno de los países participantes tuvo oportunidad de elaborar un proyecto local como apoyo a una estrategia para la creación de un marco nacional de cualificaciones. Se estaba trabajando ya en la elaboración de un 'libro verde' sobre marcos de cualificaciones como parte de un proyecto CARDS relativo a la educación y la formación profesional en Serbia.

Habíamos trabajado anteriormente en proyectos internacionales asociados, habíamos colaborado con expertos internacionales y habíamos tenido la oportunidad de extraer lecciones de dicha experiencia. Como parte de nuestro enfoque, queríamos evitar yuxtaposiciones con los trabajos desarrollados por el proyecto CARDS y aspirábamos a complementar dichos trabajos.

Nuestra experiencia como funcionarios con amplia experiencia y conocimientos del sistema serbio de educación y de formación tanto en el Ministerio de Educación como en el Ministerio de Trabajo nos dictaba que un MNC era importante para Serbia. Serbia estaba participando ya en el proceso de Bolonia, donde se habían abordado los MNC, y nos interesaba ahondar en la contribución que el tema pudiera aportar a la reforma de la educación y la formación profesional en Serbia, pero era necesario debatir con los interlocutores locales sobre cómo utilizarlo.

En 2004, establecimos en Serbia, como parte del proyecto, una serie de grupos de muestra para el análisis de la cuestión, tomando como eje una entrevista breve, estructurada y centrada en un tema específico. Se trata de una técnica muy utilizada en marketing y en publicidad cuyo objeto es recabar información cualitativa sobre un tema determinado entre aquellos que previsiblemente van a verse involucradas en el mismo.

Un mediador se encarga de moderar y dirigir al grupo a base de plantear preguntas y facilitar una conversación natural y espontánea.

Las preguntas planteadas suelen centrarse en uno o dos aspectos principales y el debate tiene por objeto hacerse una idea detallada de la cuestión.

La finalidad es reunir información sobre la idea que unas personas concretas tienen de una cuestión concreta, y a partir de ahí articular ulteriores debates. Por ejemplo, si se sugiere que los Ministerios de Educación y de Trabajo deberían mantener una estrecha colaboración con la industria, se podría recurrir a un grupo de muestra con el fin de concretar los pasos que habrían de darse para hacer factible dicha colaboración o para detectar los obstáculos que habrían de superarse en el proceso.

Nuestros grupos proporcionaron un rico entramado de ideas y opiniones a propósito de la educación y la formación profesional. Nos detuvimos en tres cuestiones principales:

- Parteneriados sociales en las cualificaciones relativas a la formación profesional.
- Puntos nacionales de referencia para cualificaciones relativas a la formación profesional.
- Vinculación de las actividades profesionales con las cualificaciones profesionales

Nos encargamos nosotros mismos de dirigir los grupos y también participamos en ellos. En algunos proyectos contamos con la asistencia de un experto internacional, pero en el caso de Serbia el criterio seguido por el proyecto consistió en dejar que los interlocutores locales tomaran las riendas del debate. Nuestros grupos contaban con representantes del empresariado, la enseñanza y los ministerios, que vertieron opiniones sobre la educación y la formación, y sobre las necesidades de reforma en Serbia. Todos teníamos años de experiencia en el sector de la educación y la formación profesional y, aunque la información que reunimos fue más cualitativa que cuantitativa, tuvimos la impresión de ser bastante exactos en nuestras apreciaciones.

Lo más importante del proceso es que lo llevamos a cabo nosotros mismos, en base a nuestra experiencia y nuestro conocimiento del sistema educativo, lo que nos lo hizo sentir más nuestro. Ell nos faculta para utilizar la información en nuestros debates profesionales, en el marco de nuestro trabajo y en nuestros encuentros con expertos internacionales.

En 2005, tuvimos oportunidad de hacer avanzar el proyecto, una vez más codo a codo con la ETF. Como parte de las actividades anuales, organizamos una serie escalonada de seminarios con el fin de atraer a una mayor número de personas y colectivos hacia el debate.

Celebramos tres seminarios, que empezaron en junio y terminaron a últimos de septiembre.

El objetivo era fomentar la sensibilización sobre el tema e involucrar a más personas en el proyecto. A su vez, se habían registrado varias evoluciones desde que en 2004 diéramos comienzo a nuestros debates sobre los Marcos Nacionales de Cualificaciones: el tema suscitaba ahora mucho más interés, los Estados miembros de la UE habían preparado un documento de consulta en relación con un Marco Europeo de Cualificaciones y parecía mucho más amplia la información disponible al respecto.

- En el primer seminario se trataron los siguientes temas: niveles de referencia para las cualificaciones profesionales, garantía de la calidad y dimensión europea.
- El segundo seminario giró en torno a la importancia de los agentes sociales y al modo de implicarlos activamente en la reforma del sistema de cualificaciones. El debate se basó en las conclusiones del primer seminario y en los materiales y debates de los grupos muestra de 2004.
- En el último seminario se examinaron las cuestiones relacionadas con la aplicación.

El proceso utilizado presentaba las siguientes características, que consideramos importantes.

Fuimos nosotros quienes lo organizamos. Aunque contábamos con apoyo financiero de la ETF, la titularidad del proyecto estuvo enteramente en nuestras manos. Fuimos nosotros quienes decidimos el contenido, el proceso y la organización del evento.

Mis colegas y yo tenemos una larga experiencia en el sector de la educación y la formación en Serbia y nos considerábamos los más indicados para conducir y organizar el debate. La ETF nos apoyó en ello. Llevamos varios años trabajando con la ETF y existe una sólida confianza mutua entre nosotros, en tanto que expertos.

Que el proceso fuera gradual también resultó importante. Para concitar la implicación en la articulación de un Marco Nacional de Cualificaciones organizamos una serie de reuniones, no nos limitamos a uno o dos eventos que diesen cuenta de cómo utilizar el MNC dentro del sistema de educación y formación profesional en Serbia sino que optamos por un enfoque que nos permitió explorar la cuestión durante un cierto período de tiempo. De este modo pudimos conocer más, explorar las repercusiones que podría tener en Serbia, identificar a los más idóneos para articular una red de personas que sabemos que están interesadas y que saben que estamos interesados en esta cuestión.

Esto no solo nos permitió entender mejor los Marcos Nacionales de Cualificaciones, sino también cómo podrían funcionar en nuestro contexto. Esto es muy importante puesto que de esta forma podemos prestar una mejor labor de asesoramiento a nuestros ministerios e integrarnos con la comunidad internacional en la evaluación de las repercusiones de los MNC.

Otro rasgo del proceso que hemos seguido es que ha logrado involucrar a un colectivo cada vez mayor. Si en el primero de nuestros seminarios el número de participantes no llegaba a 20, en el tercero era ya 40. Hemos reclutado pues a más personas para el proceso y contamos con una red más amplia de colaboradores de cara al futuro, un grupo con el que intercambiar información e impulsar la cuestión. Todo ello fortalece nuestra capacidad para seguir adelante.

Nuestro siguiente paso consiste en seguir perfeccionando un Marco Nacional de Cualificaciones en Serbia. Nos sirve de ayuda y referencia el vigente Proceso de Bolonia y la creación del Marco Europeo de Cualificaciones. Tenemos intención de implicar a más representantes nacionales y de contar con una mayor cooperación de las instituciones participantes. A la vez, estamos elaborando un protocolo de acuerdo entre las instituciones que colaboraron en los seminarios.

Todo esto contará con el apoyo de una serie de seminarios y debates que planeamos celebrar durante 2006 en diferentes lugares del país. Nuestro criterio ha sido fomentar la sensibilización y generar consenso sobre esta cuestión en Serbia. Se trata de un enfoque generalizado que interrelaciona a distintas personas en un mismo sistema. Aún debemos esforzarnos en integrar plenamente el enfoque dentro de la asociación operativa con los socios involucrados, aunque, en cierta medida, contamos con el apoyo de las directrices internacionales en el ámbito de los marcos de cualificaciones.



## **CASO PRÁCTICO DE PUESTA EN PRÁCTICA DE UN PLAN DE APRENDIZAJE EN SIRIA**

**ETF, abril de 2006**



## El sistema sirio de EFP

El sistema de formación profesional EFP ha evolucionado poco en Siria durante los últimos años. El sistema comprende dos fases: secundaria y post-secundaria, y está basado fundamentalmente en el aula, siendo muy escasa la contribución directa del ámbito laboral, lo que significa que no responde a las necesidades del mercado laboral y que la formación que dispensa apenas guarda sintonía con sus necesidades. La gestión centralizada del sistema que ejerce el Gobierno priva a los centros docentes de suficiente autonomía como para adaptar los programas o el material educativo a las condiciones locales. No se dispone de excesiva capacidad para adelantarse a la necesidad de nuevas competencias profesionales y los recursos disponibles para volver a formar a las personas, una vez que han abandonado la educación formal, son muy escasos.

La sociedad siria tiende a considerar a la EFP la pariente pobre del sistema educativo. Entre la clase media, los padres prefieren que sus hijos sean médicos o ingenieros en lugar de técnicos, pese a que con frecuencia sean éstos quienes tienen unas mejores perspectivas laborales. En el otro extremo de la escala social se encuentra un amplio colectivo escasamente cualificado o no cualificado (la tasa de alfabetización general entre las mujeres, por ejemplo, se sitúa en apenas un 56%). A la industria, por tanto, le cuesta encontrar operarios cualificados. «El problema al que se enfrenta la industria en Siria es que sólo hay trabajadores no cualificados y directivos» comenta Muhammad Ali, director de producción de la empresa textil Habitex, ubicada en Damasco, «entre ambos media el vacío; tenemos gran escasez de trabajadores cualificados o de mandos intermedios».

La combinación de un sistema de EFP basado en la oferta e incapaz de adaptarse a los cambios de la economía y de un mercado laboral privado de mecanismos para equiparar la oferta y la demanda de trabajo es una de las causas de los elevados índices de desempleo que se registran actualmente en Siria.

## La globalización y el entorno empresarial sirio

Como otros países de la región, Siria desea revitalizar su economía y tomar parte más activa en el comercio internacional. El Gobierno ha estado negociando durante años un acuerdo de asociación con la Unión Europea, enmarcado a su vez en un acuerdo de libre comercio a mayor escala cuyo objetivo es reducir las barreras arancelarias y promover una mayor integración económica entre la Unión Europea y nueve<sup>1</sup> países de Oriente Próximo y el Norte de África para 2010. A pesar de que las negociaciones entre la UE y Siria han sido largas, y a menudo condicionadas por la política, se espera que el acuerdo se formalice en breve.

## El esquema de aprendizaje

El objetivo del plan de aprendizaje es mostrar de qué modo es posible introducir contenidos prácticos y relevantes en la EFP en Siria y, al mismo tiempo, establecer la práctica del diálogo social. La idea se remonta a febrero de 2000, y se originó durante un taller organizado en Damasco por la ETF. Hatem Al-Homsí, el entonces Secretario de Estado de educación, era consciente de que el sistema de EFP vigente no estaba generando el tipo de graduados que necesitaba el país y solicitó ayuda a la ETF para variar este estado de cosas. Convenció a un grupo de industriales sirios para que se implicasen y así es como el proyecto piloto comenzó a cobrar forma.

La ETF se incorporó oficialmente un año después, en enero de 2001, aportando su experiencia en materia de reforma de los sistemas de EFP, así como una contribución de 600 000 EUR para un programa de tres años. En principio, la ETF se fijó dos objetivos. El primero era lograr que el sistema de EFP sirio fuera más receptivo a las necesidades del mercado laboral, implicando a los empresarios en la concepción y el funcionamiento de la formación profesional. El segundo objetivo era dotar a los interesados de los conocimientos necesarios para llevar a la práctica un esquema piloto sólido en el que participasen varios cientos de aprendices durante tres años.

---

<sup>1</sup>Se trata de Argelia, Egipto, Israel, Jordania, el Líbano, Marruecos, Cisjordania y Franja de Gaza, Siria y Túnez.

Los sirios poseían alguna experiencia previa del sistema dual alemán, conforme al cual los alumnos dividen el tiempo semanal de instrucción entre un centro de formación y un centro en el que realizan las prácticas laborales. Un proyecto piloto dual con participación de un instituto de EFP de Damasco estuvo en marcha hasta comienzos de los años noventa. Con tal precedente en mente, la ETF ayudó a sus socios sirios a diseñar un programa piloto de formación adaptado al contexto sirio y fundamentado en la división escuela-puesto de trabajo.

En septiembre de 2001 daba inicio la fase operativa del proyecto, con 82 aprendices que comenzaban su periodo de formación en tres centros de Damasco - el Adnan Merdan College, el Dommer College y el Third Intermediate Institute- y en una de las 19 empresas públicas y privadas. En 2003/04 el número de empresas se había incrementado hasta sumar 34, mientras que el número de aprendices permanecía estable en 83 cada año. En 2003 el plan fue ampliado a Aleppo, donde los agentes de este tipo de formación a dos bandas fueron 110 aprendices en Al-Assidi College y 14 empresas.

El proyecto se compone de tres elementos: el desarrollo curricular, la formación de profesorado y el aspecto político que habría de servir de marco. Los tres tienen como común denominador la importancia de tender puentes entre los distintos agentes. Siria es un país en el que el Estado juega un papel muy importante tanto en la educación como en la economía y no existe tradición de diálogo entre el Gobierno y el sector privado. A juicio de la ETF, el fomento del diálogo y la implicación activa de los empresarios en la concepción y el desarrollo de la formación sería el medio más rápido de mejorar la EFP en Siria.

Así, en el vértice de estos tres elementos, la responsabilidad general del plan recae sobre un comité directivo que incluye a funcionarios del Ministerio de educación y a representantes de la industria. Por debajo, se creó una unidad educativa en la Cámara de Industria de Damasco (CID) encargada de gestionar el día a día del proyecto.

Fue necesario instaurar un nuevo nivel de confianza entre los funcionarios del gobierno y los representantes de la industria, dos colectivos muy diferentes y que no estaban acostumbrados a trabajar juntos. Ambas partes tuvieron que mentalizarse para ceder parcelas de poder y para asumir nuevas funciones. El Gobierno, acostumbrado a tomar todas las decisiones en materia de EFP, debía aceptar que los industriales tuviesen voz no sólo en relación con el diseño de los cursos, sino también en relación con la asignación de recursos. Los industriales debían aceptar que la formación también es de su incumbencia y debían aprender a concretizar sus necesidades. Algunas de las discusiones más acaloradas en las reuniones mensuales del comité directivo versaron sobre quién se responsabilizaba de qué y sobre si los encargados estaban desempeñando sus funciones debidamente.

## Desarrollo curricular

En mayo de 2001 se crearon cuatro comités curriculares que iniciaron la tarea de elaborar nuevos currículos para cada uno de los sectores. Utilizaron un diseño modular e incluyeron planes de formación a través de prácticas en el puesto de trabajo. Un núcleo central de profesores contribuyó a modelar los nuevos currículos mediante la elaboración de planes modulados de aprendizaje y de exámenes. Los currículos, diseñados por un grupo mixto de profesionales del sector educativo y de la industria, en el que figuraban numerosos ingenieros, tomaron la competencia como punto de referencia. A pesar de las dilaciones para proveer de equipo a los talleres ubicados en las escuelas de EFP, a pesar del tiempo que precisaron los docentes para alcanzar el pleno dominio de los nuevos equipos y a pesar de la reticencia de los funcionarios del Ministerio de Educación, el plan continúa evolucionando en el sentido de asumir plenamente la competencia como criterio de referencia.

Sin embargo, a medida que pasaba el tiempo, el proyecto tuvo que hacer frente a gran cantidad de imponderables. El personal criticó la falta de estructuras organizativas claras y de apoyo adecuado a la gestión. La falta de recursos también frenó su desarrollo. Aunque se creó formalmente una unidad nacional de aprendizaje en junio de 2003, estaba infradotada de personal debido a las reticencias del Ministerio de Educación para destacar personal a tiempo completo con el fin de complementar a los trabajadores cedidos por la CID. El personal del Ministerio sólo era destinado en comisión de servicios si así se le requería y normalmente optaba por preterir los deberes impuestos por el plan de aprendizaje y favorecer sus deberes «normales». Además, la cámara de industria no seleccionaba suficientes expertos del sector industrial para colaborar en la implantación del esquema. Como consecuencia, el personal existente se encontró desbordado y el proyecto se retrasó en ámbitos tales

como las estadísticas básicas o el banco de pruebas del currículo nacional. Recursos como el transporte o las conexiones de Internet llegaron con mucho retraso.

La cuestión de la indemnización financiera por el trabajo invertido en el plan no fue menos crucial. Los profesores de Siria no están bien remunerados y la mayoría se acoge a un segundo empleo como complemento a sus ingresos. Si bien ello significa ocasionalmente que un miembro del personal educativo también posee experiencia industrial, también significa que los profesores no disponen de mucho tiempo para llevar a cabo tareas no esenciales. No hubo ningún tipo de indemnización para los profesores y directores de escuelas participantes en el plan por las horas extraordinarias que invirtieron asistiendo a reuniones, realizando la formación y diseñando el currículo. Esto supuso que el compromiso y la disponibilidad de algunas personas disminuyeron gradualmente. En general, el lento desgaste de los expertos locales, tanto del sector industrial como del educativo, fue un problema continuo.

## Formación del profesorado

Se organizaron cinco programas de formación de formadores en Damasco y Aleppo entre junio de 2001 y diciembre de 2003. El programa abarcaba áreas tales como diseño del curso, análisis industriales, aprendizaje de adultos, trabajo de proyecto, técnicas de examen y técnicas de presentación. Se presentaron nuevos métodos y materiales para los formadores como material visual de ayuda, planes y módulos de lecciones. La mayoría de los profesores respondió bien a la experiencia. Como consecuencia del proyecto, los centros de formación se han beneficiado de una renovación del mobiliario. El Gobierno sirio ha invertido alrededor de 700 000 EUR en nuevos equipos para las escuelas. Aquí los estrechos vínculos establecidos entre las escuelas y la industria a través de los cursos conjuntos de formación dieron realmente resultado.

## Marco

En esta parte del proyecto, se dedicó gran cantidad de tiempo y energía a ayudar a los participantes a aclarar sus funciones y responsabilidades en el esquema. De hecho, uno de los logros clave ha sido la firma de un memorando de entendimiento entre el Ministerio de Educación y la Cámara de Industria de Damasco (más tarde también con la Cámara de Industria de Aleppo). En un país con una cultura de diálogo social muy limitada esto supuso un gran avance.

Otro paso fundamental fue la decisión en 2002 de crear juntas escolares con la participación del Gobierno y de empresas privadas. Las juntas pretenden conceder un apoyo extraordinario a la gestión de las escuelas de aprendizaje y ofrecer otro canal de implicación empresarial. Dado que se trata de un nuevo fenómeno en el sector de la educación en Siria, aún subsisten numerosas incertidumbres sobre cómo será su funcionamiento dentro del marco jurídico actual. Por ejemplo, el establecimiento de las juntas pretende otorgar a las escuelas mayor autonomía, pero éstas no pueden decidir cómo gastar sus presupuestos, ya que todas las decisiones financieras siguen tomándose de manera centralizada. En un ámbito más operativo, se redactaron manuales para todos los agentes principales del plan como los aprendices, los supervisores de las empresas y los miembros de las juntas escolares. Se impartieron cursos básicos de gestión a los principales agentes.

Otro logro importante fue la elaboración de un documento político que allanase el camino para introducir un esquema de aprendizaje nacional en el futuro. Se espera que este Libro Verde se convierta en ley al cabo de uno o dos años. Las estructuras básicas incluirán un fondo de aprendizaje con financiación conjunta privada/pública, una secretaría encargada de administrar el plan y una organización de desarrollo de la cualificación/currículo encargada de los planes de formación y el software de uso pedagógico. Aunque debe dar cuentas ante el Ministerio, la organización del plan de aprendizaje será independiente del sistema educativo existente y disfrutará de un elevado grado de autonomía. La redacción del documento político también ha suscitado el debate sobre cómo subvencionar un esquema de ámbito nacional. La idea es repartir la carga financiera: el Gobierno financiaría el 100% de los costes en un principio, pero al cabo de pocos años esta proporción se alteraría hasta alcanzar un reparto del 50/50.

## El futuro

Otra noticia positiva para el proyecto en su conjunto es la decisión de la Comisión Europea de destinar 21 millones de euros a un programa mucho más ambicioso y dirigido a revisar todo el sistema de EFP en Siria. Este proyecto MEDA, conocido como «Modernisation of the VET system in Syria» [Modernización del sistema de EFP en Siria] comenzó en septiembre de 2004, está previsto que dure cuatro años y prestará especial atención al fortalecimiento de los vínculos entre la formación profesional y el mercado de trabajo. El plan de aprendizaje continuará como parte de esta iniciativa más amplia y tres de las escuelas de aprendizaje (dos en Damasco y una en Aleppo) han sido seleccionadas para formar parte de un grupo de 16 escuelas de EFP cuya función es conseguir mejoras sustanciales.

La ETF está prestando ayuda actualmente a la Comisión Europea en la fase de financiación y lanzamiento de este nuevo proyecto. La continua implicación de la ETF en el esquema de aprendizaje de Aleppo se considera un modo de mantener el impulso de reforma y de allanar el camino para el proyecto MEDA.

## Conclusiones

El plan de aprendizaje obtuvo algunos éxitos notables en los últimos tres años, pero también se enfrentó con problemas. La gestión en general fue uno de los mayores problemas. A menudo surgían contradicciones entre el espíritu del plan, que pretendía poner el acento en la descentralización y la creación de asociaciones entre el sector público y el privado, y la forma centralizada en que el Ministerio lo gestionaba. Las condiciones laborales existentes, especialmente en el Ministerio de Educación, no eran realmente favorables para una implantación sin complicaciones del proyecto. Su comité directivo carecía de orientación y no consiguió centrarse suficientemente en los problemas de la gestión diaria y la puesta en práctica. Se destinó al proyecto a personal poco experimentado en cuestiones de aprendizaje. Estas deficiencias de gestión, unidas a la falta de recursos, llevaron a que con frecuencia la unidad de aprendizaje no resultase tan eficaz como hubiese sido deseable.

La inexperiencia de Siria en este tipo de proyecto, aliada a una cierta resistencia al cambio, llevaron a que con frecuencia se tardase más de lo previsto en obtener resultados. «No nos limitamos únicamente a poner en funcionamiento un sistema dual, estamos variando la actitud del personal de la CID, del Ministerio, de las escuelas e incluso de los estudiantes» comenta Haytham Al-Yafi, industrial y miembro del comité directivo, «pero debe tenerse en cuenta que se trata de hábitos que han estado vigentes durante 30 y 40 años y que ahora se intenta cambiarlos en sólo tres».

Los currículos se han reformado en los cuatro sectores y se han establecido procedimientos piloto para que concuerden con los conceptos modernos de aprendizaje. Se han redactado manuales que facilitan pautas para todos los principales agentes del plan. Se ha diseñado un sistema experimental de prueba y certificación y se ha realizado una prueba en enero de 2004. No obstante, aún no se ha realizado una implantación plena debido a una falta de compromiso por parte del Ministerio de Educación.

El elemento marco del proyecto consiguió establecer una estructura clara de gestión que se espera ofrezca una base sólida para el futuro. Aunque aún queda un largo camino por recorrer, se celebraron en total de ocho cursos de gestión, y consiguientemente ha aumentado la capacidad para gestionar y trabajar en colaboración de todos los grupos interesados.

A nivel más general, la ETF y sus socios de Siria han demostrado que es posible establecer y poner en funcionamiento, en tan sólo tres años, un plan de aprendizaje piloto con la participación de empresas y escuelas. Además, se ha elaborado un proyecto para lanzar un plan de ámbito nacional y se ha suscitado un debate sobre cómo financiarlo. Por último, la UE ha utilizado el proyecto para tantear si el sistema de EFP en Siria está preparado para acometer un cambio más sistémico. El hecho de que la UE se haya comprometido a apoyar reformas mucho más amplias en Siria se debe en parte al éxito del plan de aprendizaje.

Así pues, con todos sus defectos e imperfecciones, este modesto proyecto experimental está marcando la diferencia a un nivel más general. Tal vez su contribución más significativa sea el haber redinamizado todo el ciclo de diálogo social entre el Gobierno y los empresarios. El proyecto ha conseguido tender puentes en todos los ámbitos: entre profesores y supervisores de empresas,

directores de escuela e industriales, entre el Ministerio y la Cámara de Industria. Este diálogo no ha hecho sino comenzar y aún debe propiciar el cambio necesario en la cultura de gestión. No obstante, el compromiso que han demostrado respecto al plan de aprendizaje tanto el Gobierno como la industria implica que, más allá del apoyo de la ETF, este proceso de cambio continuará. Para el industrial Haytham Al-Yafi, aún estamos en los albores, pero el cambio se producirá, sin ninguna duda. «El mayor éxito radica en que el Gobierno acepte que el sector privado es un agente social importante y puede mejorar el resultado de un proyecto como éste», afirma. «Lo que la ETF ha hecho por nosotros es iniciar ese gran cambio en el punto de vista respecto al vínculo entre lo público y lo privado».





## **INFORME SOBRE EL PROGRESO DEL DESARROLLO DE UN MARCO NACIONAL DE CUALIFICACIONES EN RUSIA**

**Abril de 2006**



## Introducción

El desarrollo de un Marco Nacional de Cualificaciones es una cuestión que en Rusia se planteó hace dos años, a raíz de la integración general de la educación rusa en la dimensión europea de la educación y la formación, y su objeto era satisfacer los objetivos de mejora en la calidad de la educación y formación profesional (EFP) y su relevancia para el mercado de trabajo y la economía.

El camino recorrido hasta la fecha ha sido espinoso pero gratificante, dado que el concepto de Marco Nacional de Cualificaciones tardó en asentarse y en obtener una respuesta positiva de los interlocutores en el ámbito de la educación y la formación, así como de la comunidad educativa en su conjunto.

La Fundación Europea de Formación dio el primer impulso, que recibió el apoyo entusiasta del Observatorio Nacional para la Educación y la Formación Profesional. Éste último empezó a recopilar información sobre los avances en Europa en el ámbito de los marcos y sistemas nacionales de cualificaciones. Este esfuerzo se plasmó en un folleto informativo de alcance general que incluía una visión general de los criterios para determinar los niveles educativos y los elementos descriptivos de dichos niveles en cinco países de la Unión Europea, así como el trabajo llevado a cabo para diseñar las titulaciones de educación superior conforme al proceso de Bolonia y los enfoques del Marco Europeo de Cualificaciones elaborado por el Grupo de trabajo técnico sobre el proceso de Copenhague.

Una vez elaborado el folleto, tuvo lugar el primer seminario con la participación de los interlocutores en el ámbito de la EFP, políticos y educadores. El seminario estuvo dirigido por expertos de la UE, que intentaron explicar los principios, procedimientos y objetivos del Marco Nacional de Cualificaciones y del Marco Europeo de Cualificaciones. En esta fase no se obtuvo suficiente respuesta, por tratarse de nociones inasibles y por estar los estereotipos demasiado arraigados como para extirparlos de inmediato.

Por ello, el Observatorio Nacional siguió embarcado en la elaboración de un discurso sobre la cuestión, celebrando consultas con representantes del Ministerio de Educación y con investigadores y proponiendo argumentos que avalasen la idea de un Marco Nacional de Cualificaciones. Ha de subrayarse que la comprensión de este concepto se vio perturbada a causa de varios factores, en particular la ausencia de normas de clasificación ocupacional y la percepción de que la EFP ha de instrumentalizarse en función de su pertinencia para el mercado de trabajo y en función de los resultados derivados de la enseñanza, no en función de los criterios que se apliquen a la enseñanza.

Al la vez, la ETF ideó la oportuna puesta en marcha de un pequeño proyecto para avivar la concienciación relativa al Marco Nacional de Cualificaciones y los criterios para abordarlo en Rusia y Ucrania, incluidos ejemplos nacionales obtenidos en el curso de una gira de estudio.

En paralelo, el Observatorio Nacional constituyó un grupo de trabajo asignado al proyecto, integrado por funcionarios del Ministerio de Educación, representantes de la comunidad de EFP y expertos, cuya misión fue ensayar y determinar los niveles del Marco Nacional de Cualificaciones y los descriptores de nivel, así como comparar el nivel actual de educación superior no universitaria (escuelas de EFP, ISCED 5B) cotejándolos con los niveles del Marco Europeo de Cualificaciones. La principal dificultad a la que se enfrentó el grupo de trabajo fue definir las competencias más generales, ya que los enfoques utilizados en el proyecto de Marco Europeo de Cualificaciones se consideraron demasiado farragosos y contradictorios.

Al mismo tiempo, el grupo de trabajo trabó contactos con la Unión de Empresarios e Industriales de Rusia para empezar a trabajar en las normas de clasificación ocupacional, sobre cuya base se determinarán los niveles del Marco Nacional de Cualificaciones y que contribuirán a determinar los elementos descriptivos de cada nivel, así como a garantizar la transición cualitativa desde un nivel a otro. Se elaboró y publicó otro folleto, que detallaba las novedades más recientes en relación con los marcos nacionales de cualificaciones en todo el mundo y ofrecía una recopilación de artículos de revistas especializadas.

Paralelamente, tanto la idea del Marco Nacional de Cualificaciones como de las normas de clasificación ocupacionales iba abriéndose paso entre los responsables políticos rusos, lo que quedó reflejado en la decisión del Gobierno ruso de acelerar el desarrollo de dichas normas y de un MNC.

Ya se han dado los primeros pasos para llevar a la práctica estas decisiones; a saber, se ha empezado a desarrollar un modelo y una metodología de normas laborales, y se espera que el modelo esté

concluido a principios de verano. A la vez, una asociación de empresarios de un sector en rápida expansión (servicios de restauración) que, a finales de la década de los 90, lideró el desarrollo de normas experimentales de clasificación profesional (sin que lamentablemente tuvieran continuidad) y que cuenta con una metodología para el desarrollo de dichas normas, se ha ofrecido como voluntario para el ensayo experimental de las normas y para aportar sus conocimientos y experiencias. Se ha sumado a ellos la asociación de trabajadores de la construcción, que también se ha ofrecido para ensayar la metodología dentro de su sector.

Los planes para el futuro inmediato incluyen el desarrollo de normas EFP basadas en normas de clasificación ocupacional y en currículos modulares basados en las competencias, así como en la clasificación de los grupos ocupacionales. Es obvio que todo esto conlleva otro reto, a saber, la elaboración de los mecanismos y procedimientos necesarios para traducir a normas EFP los requisitos del mercado de trabajo expresados en normas de clasificación ocupacional.

Así pues, los progresos realizados hasta la fecha pueden resumirse en los siguientes términos:

- sensibilizar respecto a la necesidad de un Marco Nacional de Cualificaciones articulado entre los socios y los responsables políticos que aboque a un diálogo sobre dicho marco en Rusia;
- criterios para diseñar un Marco Nacional de Cualificaciones conformado y compartido por los interlocutores y los responsables políticos;
- plan de acción con objeto de planificar y acordar etapas sucesivas orientadas hacia el desarrollo de:
  - normas laborales,
  - mecanismos para traducirlas a normas EFP,
  - descriptores de nivel,
  - tipos de laudo.

Los planes y el trabajo que implican representan un auténtico reto; sin embargo, el apoyo político y la creciente aceptación del valor y el papel de los marcos nacionales de cualificaciones por parte de los interlocutores inspiran esperanza y confianza.

## Cuestiones para el debate:

- ¿Cómo obtener respaldo político para el Marco Nacional de Cualificaciones?
- ¿Quién participa?
- ¿Qué puede hacerse para conseguir el apoyo necesario para el desarrollo del Marco Nacional de Cualificaciones entre los interlocutores?
- ¿Cuáles son los principales obstáculos que pueden plantearse a la hora de implicar a los interlocutores en el proceso?
- ¿Cuál podría ser el plan de acción adecuado, teniendo en cuenta las condiciones del país?

## **DIVERSIDAD DE LOS SISTEMAS Y ESTRATEGIAS PARA UN OBJETIVO COMÚN: EL DESARROLLO DE LA EFPT**

**Oriol Homs, sociólogo, Director de la Fundación Cirem, abril de 2006**



La nueva política de buena vecindad de la Unión Europea con los países limítrofes conlleva un nuevo marco de colaboración y cooperación que se basa en las lecciones del pasado y los envites del futuro de esta región del mundo. La colaboración en los sistemas de formación ha desempeñado un papel importante en estas relaciones y, hoy más que nunca, existe el deseo de que cumplan una función decisiva para el futuro.

Al observar actualmente las actividades de cooperación en el ámbito de la formación, podemos afirmar que existen numerosos contactos, iniciativas, programas e intercambios entre los Estados miembros de la UE y sus países vecinos. En los nuevos Estados miembros, las medidas destinadas a renovar sus sistemas de formación y a adaptarlos a los instrumentos comunitarios han dado frutos en un período relativamente breve. Así pues, ya se ha acumulado una amplia experiencia de cooperación en el marco de la formación entre la Unión y sus vecinos.

Uno de los objetivos actuales, que es objeto de un amplio consenso, consiste en consolidar estas relaciones y en profundizarlas con el fin de hacer frente a los retos que la zona afrontará en el futuro. Este objetivo goza de unanimidad por lo que se refiere a que la formación es uno de los elementos clave que permitirá promover el desarrollo económico y social de los países y generar bienestar para la población. La colaboración en materia de formación es igualmente un elemento que reviste un gran valor estratégico para el enriquecimiento de las relaciones mutuas entre la Unión y sus vecinos. Los objetivos de desarrollo de los sistemas de EFPT constituyen un punto de encuentro fácil, ya que ambas partes los comparten y ambas se benefician de ellos, lo que permite elaborar una trama cerrada de relaciones positivas que pueden desempeñar un papel crucial, aún cuando no exista la misma reciprocidad de intereses en otros ámbitos. Los puentes que construye la formación pueden facilitar la transición a otros intercambios en momentos cruciales.

Los buenos resultados obtenidos hasta ahora en el ámbito de la colaboración entre los sistemas de EFPT están a la vista. Hoy en día, casi todos los responsables de la formación de los países vecinos conocen personalmente las características de los sistemas de la Unión y siguen atentamente su evolución. Se ha formado un importante núcleo de expertos europeos que conocen los sistemas y problemas de la EFPT de los países vecinos. La mayoría de las reformas de los sistemas de EFPT de los países vecinos cuenta con el apoyo de la Unión Europea. Numerosos países participan, en menor o mayor grado, en los programas europeos destinados al desarrollo de la EFPT. Se han creado espacios de intercambio y diálogo que permiten renovar los contactos y acercar los debates. La importancia que la Unión Europea concede a la formación se ha incorporado en los discursos y las voluntades de las autoridades de los países vecinos. Se han elaborado varias declaraciones conjuntas que reflejan el deseo de estimular la colaboración en materia de EFPT.

El examen que acabamos de hacer presenta una visión positiva de la colaboración que podríamos calificar de etapa de conocimiento recíproco y de generación de instrumentos que permitan prestar apoyo a la voluntad de establecer relaciones sólidas. Esta etapa debe consolidarse y profundizarse mediante la mejora y la ampliación de las vías y actividades de las relaciones existentes; puede servir, igualmente, como sólido punto de partida para el inicio de una nueva etapa que establecerá objetivos y estrategias mucho más precisos. Las preguntas que habría que plantearse en esta nueva etapa son las siguientes: ¿qué dirección debería tomar la cooperación? ¿cuáles son los desafíos a los que deben enfrentarse los países vecinos y cuál puede ser la colaboración de la Unión Europea? ¿qué orientación deben tomar las EFPT de los países vecinos? ¿qué instrumentos de cooperación serían los más adecuados?

Algunas de estas preguntas han encontrado una respuesta más o menos implícita a través de las actividades de la etapa actual; sin embargo, éstas deberán aún explicitarse y precisarse mejor a fin de ajustar las estrategias y los instrumentos de intervención. Sería conveniente establecer prioridades más claras, acordes con las necesidades de cada país, prioridades que deberían tomar en consideración los contextos en que se encuentran. De este modo se podría hacer frente a los retos de cada uno con más eficacia.

Por su parte, la Unión Europea debería llevar a cabo una reflexión más profunda sobre su posible contribución. La solidez de los modelos europeos de EFPT ha incrementado sin duda el interés por conocerlos mejor y por trasladar algunos de sus elementos a la realidad de los países vecinos. Los modelos europeos se caracterizan por:

- i. un importante desarrollo de sus sistemas de EFPT,
- ii. una visión de la relación estratégica de las políticas de EFPT integradas en las políticas a favor del empleo y el crecimiento económico,

- iii. la diversidad de sus sistemas solidamente arraigados en su contexto nacional que se complementan mutuamente,
- iv. la articulación de sus instrumentos de cooperación y coordinación, y
- v. una importante participación e implicación de todas las partes interesadas en los procesos decisivos.

Como podemos comprobar, los modelos europeos no se caracterizan por su homogeneidad, sino por el papel que desempeñan en el conjunto de sus sistemas nacionales y por su metodología de colaboración. Hace ya años, Marc Maurice y otros sociólogos destacaron el carácter ligado a la propia sociedad de los sistemas de formación y de calificación, los cuales dependen más de las trayectorias históricas y de las características nacionales de cada país que de las tendencias económicas y políticas transnacionales.

Desde esta perspectiva, la contribución que puede aportar Europa es sobre todo política y metodológica, y no pretende ofrecer soluciones concretas de modelos nacionales. Las soluciones concretas deberían provenir de una reflexión recíproca basada en las condiciones, necesidades y prioridades de cada uno de los países vecinos. Es cierto que en la Unión Europea hemos aprendido mucho los unos de los otros y que esta cooperación ha sido fructífera. Posiblemente, la estrategia prioritaria sea la siguiente: estrechar las relaciones de modo que, al trabajar conjuntamente, surjan nuevas ideas, nuevas iniciativas que, tras pasar por el tamiz de los contextos nacionales de los países vecinos, den lugar a proyectos de cambio e innovación que les sean útiles.

La gran tentación de la etapa actual reside en que los desequilibrios que existen entre las partes acaben por estimular la adquisición, en el «supermercado de los modelos nacionales europeos», de soluciones adecuadas que, tras una ligera adaptación, podrían implantarse, fuera de su contexto, en entornos diferentes, lo que produciría efectos y resultados poco eficaces.

La parte europea debería insistir más en que cada país debe construir su propio modelo. Su papel podría consistir en estimular la promoción de espacios de reflexión comunes en los que los países vecinos puedan expresar mejor sus necesidades y prioridades, y concentrar su atención en sus contextos más ligados a sus propias sociedades. Es necesario hacer todo lo posible por buscar estrategias nacionales propias, adaptadas a los retos de estos países. En resumen, habría que reclamar que cada país vecino desempeñe un mayor papel y se implique más profundamente, y es ahí sin duda donde radica el problema.

No obstante, habría que aportar los matices necesarios, pues no podemos hablar de una única realidad en todos los países vecinos y sería conveniente distinguir claramente entre los grandes grupos de situaciones: los países candidatos, los países de los Balcanes Occidentales, los países de Europa Oriental y los del sur del Mediterráneo, que obedecen todos a realidades sociales sumamente distintas. En la mayoría de los casos, dichos países se encuentran en situaciones de transición hacia modelos democráticos de economía de mercado que conllevan desequilibrios y contradicciones.

En concreto, podemos identificar dos tipos de tensiones que tienen implicaciones en los sistemas de EFPT. En primer lugar, las tensiones entre el éxito obtenido gracias a la inversión en la enseñanza general y superior, que no ha ido acompañada de un crecimiento suficiente de los mercados económicos, los cuales no han sido capaces de absorber los niveles de calificación obtenidos por unas generaciones demográficamente saturadas. En este contexto resulta evidente que la formación y los sistemas de EFPT deben pagar las consecuencias, ya que se encuentran entre ambos frentes: deben, por una parte, ofrecer salidas a las legítimas aspiraciones de las generaciones de jóvenes que tienen grandes expectativas tras sus largos años de educación y, por otra, deben hacer frente a una débil demanda de calificaciones en el mercado de trabajo.

Sin embargo, es necesario basarse en esta situación y adoptarla como punto de partida. ¿De qué nos sirve aplicar fórmulas que han resultado útiles en otros contextos y circunstancias? No olvidemos que los sistemas europeos de formación se consolidaron en la mayoría de estos países en épocas de crisis en materia de calificaciones y de necesidad de mano de obra, situación totalmente contraria a la que experimentan la mayoría de los países vecinos.

A continuación debemos tener en cuenta los problemas de gestión que sufren la mayoría de estos países, que les impiden expresar claramente sus necesidades, establecer prioridades, implicar a los socios del sistema, eliminar obstáculos, etc. Estas dos dificultades se refuerzan mutuamente y dan lugar a una serie de resistencias al cambio que dificultan el avance hacia una mayor eficacia y eficiencia de los sistemas de EFPT de la zona.

Sin duda, estos dos tipos de problema dominarán a corto plazo la escena de la cooperación, por lo que será necesario reflexionar sobre cómo avanzar en esta situación. La experiencia acumulada en la Unión Europea posiblemente permita abrir algunas vías de reflexión.

Sabemos que la eficacia del método abierto de coordinación de la Unión Europea depende del compromiso que asumen los responsables nacionales de aplicar las medidas propuestas conjuntamente. Y ese compromiso se basa en la responsabilidad política de cada uno de ellos y en la capacidad de presión de la colectividad. Se trata de un método de cooperación horizontal. De esta lección podemos deducir que es necesario que la política desempeñe un papel más destacado a fin de llegar a acuerdos más firmes para la aplicación de las medidas anunciadas en los discursos.

Los informes de Pisa no permiten conocer con precisión los factores relacionados directamente con los buenos o malos resultados educativos, pero en cambio ponen de relieve que los mejores sistemas son aquellos que funcionan bien, y que los peores son los que funcionan mal. Esto indica la importancia de conceder prioridad a los aspectos de gestión de los sistemas de formación.

La heterogeneidad de las sociedades de los sistemas europeos pone de manifiesto que cada país debe encontrar su propio modelo y, en el caso de los países vecinos, un equilibrio entre las demandas sociales y las exigencias del mercado laboral. Y es precisamente en este punto que las posiciones divergirán más respecto a los sistemas de los Estados miembros de la Unión. La promoción de una reflexión sobre las estrategias más eficaces basada en las necesidades concretas y correctamente expresadas puede constituir una de las tareas para los espacios de intercambio y cooperación entre ambas partes. ¿Cómo aprovechar la enorme riqueza en materia de calificaciones obtenida mediante la enseñanza general para transformarla en energía creadora de empleos y crecimiento? ¿Cómo integrar los programas de formación en los proyectos de inversión y de generación de actividades económicas a fin de hacerlos más competitivos? ¿Cómo mejorar las calificaciones de los trabajadores del tejido productivo que se encuentran en condiciones informales generalizadas para contribuir a un aumento de la productividad que facilite su paso a la economía formal?

La implicación de todas las partes interesadas de los sistemas de EFPT es una constante en todos los modelos europeos. ¿Cómo lograr dicha implicación en las condiciones y contextos de transición de los países vecinos? ¿Pueden las instituciones europeas públicas y privadas implicarse más en la implantación de programas de desarrollo de los sistemas de EFPT?

La cooperación entre los Estados miembros de la Unión ha sido una estrategia sumamente eficaz para mejorar la calidad de los sistemas de EFPT. ¿Es posible estrechar aún más los lazos horizontales de cooperación entre los propios países vecinos? Las experiencias de cooperación con los países candidatos lo demuestran.

Las respuestas a todas estas preguntas no son fáciles ni rápidas, pero las encontraremos sin duda si trabajamos juntos.