



Continuidad, consolidación y cambio

Los responsables políticos europeos debaten los logros de la política europea de EFP y la forma de consolidar los progresos a pesar del retroceso económico

«La cooperación europea en materia de educación y formación ha obtenido resultados en tres ámbitos: las reformas nacionales del aprendizaje permanente y de los sistemas de cualificaciones; la modernización de la enseñanza superior y de los sistemas de educación y formación profesional (EFP); y la creación de instrumentos europeos destinados a promover la calidad, la transparencia y la movilidad. Sin embargo, todo esto no es suficiente; la mayor parte de los objetivos de referencia establecidos para 2010 no se alcanzarán.» Con esta franqueza valoraba Ján Figel, Comisario Europeo de Educación y Cultura, los progresos realizados entre 2002 y 2008 por los Estados miembros de la Unión Europea (UE) en la aplicación del programa de trabajo Educación y Formación 2010.

La audiencia a la que se dirigía el señor Figel la formaban más de 140 responsables políticos, investigadores, interlocutores sociales y profesionales procedentes de cerca de 30 países, reunidos con ocasión del congreso celebrado en el marco del programa de la Presidencia checa de la UE «Continuidad, consolidación y cambio: hacia una era europea de la educación y la formación profesional», organizado en Salónica por el Cedefop los días 16 y 17 de marzo de 2009. El congreso giraba en torno al informe del Cedefop sobre las políticas europeas de EFP, presentado el día de la inauguración. El Cedefop tiene el mandato de informar cada dos años sobre los progresos realizados. El congreso se centró en los avances en el campo de la EFP y en la forma de resolver la tensión entre la consolidación de los progresos realizados hasta la fecha y la continuidad en el fortalecimiento de la cooperación europea, teniendo en cuenta al mismo tiempo las exigencias del cambiante mercado laboral y la grave crisis económica.

Objetivos, herramientas y principios comunes

Las prioridades de la política europea en materia de EFP se establecieron en el proceso de Copenhague (acuerdo adoptado por la Comisión Europea, y aproximadamente 32 países, incluidos todos los Estados miembros de la UE, más los interlocutores sociales, para fortalecer la cooperación europea en el ámbito de la EFP).

La última revisión del proceso de Copenhague se realizó en noviembre de 2008, en el transcurso de una reunión en la que participaron la Comisión Europea, los ministros de los países implicados en dicho proceso y los interlocutores sociales. El comunicado de Burdeos, publicado a raíz de la reunión, destacó la importancia de consolidar los logros del proceso de

Copenhague. En efecto, todos los asistentes al congreso coincidieron en que dicho proceso había obtenido resultados positivos y que, como indicó el Comisario Figel, había servido para apoyar las reformas nacionales.



El Comisario Figel muestra el último informe del Cedefop sobre la política europea de EFP «Continuidad, consolidación y cambio»

En el contexto del proceso, los países se han puesto de acuerdo sobre los aspectos en que deben trabajar para reforzar la EFP. Todos quieren potenciar la calidad de la formación impartida, adaptándola mejor a las necesidades del mercado de trabajo. Los países desean asimismo atraer más personas a los cursos de EFP. Según un análisis del Cedefop, basados en las proyecciones demográficas realizadas en 2004 por Eurostat, en 2030 habrá 600 000 jóvenes titulados de EFP menos que en 2005.

Gracias a este proceso, todos los países han introducido activamente reformas y programas que combinan por regla general los incentivos económicos con una mayor flexibilidad a la hora de pasar de la enseñanza general a la EFP. También se facilita el acceso a la enseñanza superior desde los estudios de EFP. Y se han presentado iniciativas especiales para apoyar a los grupos vul-

nerables, de forma que se garantice el acceso a la EFP para todas las personas (véase el recuadro).

Ejemplos de reformas de las políticas

- Ampliación/desarrollo y aplicación de los marcos nacionales de cualificaciones
- Aplicación/realización de las estrategias de aprendizaje dirigidas a ciertos grupos específicos (desfavorecidos, trabajadores de mayor edad, mujeres)
- Simplificación del reconocimiento del aprendizaje previo
- Desarrollo de los sistemas de acreditación para la EFP y/o la enseñanza superior
- La enseñanza general como parte integrante de todos los programas de EFP (CINE 3 y 4)
- La EFP como elemento opcional de la enseñanza general
- Modularización/doble cualificación (combinando la enseñanza general y la EFP)
- Ayudas económicas (por ejemplo, incentivos fiscales, subvenciones, bonos, cuentas de aprendizaje, planes de ahorro, préstamos preferentes, fondos para formación y combinaciones de estos instrumentos)

Fuente: Informe Cedefop sobre políticas europeas de EFP, 2008.

También los países han llevado a cabo experimentos relacionados con las nuevas políticas en materia de EFP, incluyendo la creación de centros de excelencia profesional, y facilitando los estudios de tipo aprendizaje en la enseñanza superior. Un ejemplo es el aprendizaje de alto nivel presentado por Silvia Spattini (Universidad de Módena y Reggio Emilia). Se trata de un contrato de aprendizaje para jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y los 29 años que puede desembocar en la enseñanza secundaria superior o universitaria (incluido el doctorado), o a otras titulaciones de enseñanza superior. Los aprendices tienen un contrato de trabajo y un plan de formación individual. Las cualificaciones se obtienen mediante una combinación de enseñanza formal y de formación en el puesto de trabajo, junto con el estudio individual.

La celebración en 2009 del Año Europeo de la Creatividad y la Innovación ha servido igualmente para suscitar el debate en torno al papel de la creatividad y la innovación dentro de las políticas de EFP. Entre los ejemplos de buenas prácticas hallamos las competiciones nacionales de estudiantes y el fomento de la cooperación entre los alumnos de EFP, los artistas y las actividades culturales, con el fin de contribuir a desarrollar competencias tan importantes como el pensamiento creativo. Constantemente se investigan nuevas modalidades de innovación y creatividad, y el modo de impulsar su incorporación a las políticas en materia de EFP.

Como resultado del proceso de Copenhague, los países no sólo se han puesto de acuerdo sobre las metas comunes, sino que también han realizado progresos significativos a la hora de

desarrollar herramientas y principios europeos. El marco europeo de cualificaciones (MEC) es una de estas herramientas, con la cual es posible comparar las cualificaciones a escala europea. No contribuye únicamente a la movilidad entre los países, sino también entre los distintos elementos del sistema nacional de educación y formación, entre los diferentes sectores económicos y en el conjunto del mercado laboral.

El MEC ha actuado como catalizador de la reforma, sobre todo porque se fundamenta en los resultados del aprendizaje, que miden lo que una persona es capaz de hacer al concluir cualquier tipo de experiencia de aprendizaje. Se trata de un cambio radical en relación con la actual insistencia en los procesos de aprendizaje (planes de estudios, duración de los mismos y lugar donde se realizan). Durante su intervención, Jens Bjørnåvold, experto en el MEC del Cedefop, habló sobre el efecto de «bola de nieve» que éste tiene, dado que prácticamente todos los países del proceso de Copenhague han desarrollado, están desarrollando o tienen previsto desarrollar marcos nacionales de cualificaciones vinculados al MEC. Jikita Pohankova, del Instituto de Enseñanza Técnica y Profesional de la República Checa, presentó datos para demostrar que la creación de un marco nacional de cualificaciones ligado al MEC contribuye a la transición desde las políticas centradas en la EFP hasta otras políticas más amplias orientadas al aprendizaje permanente. También Grecia está trabajando en su marco nacional de cualificaciones. Konstantinos Kouskoulis, Secretario General para el aprendizaje permanente en el Ministerio de Educación Nacional y Asuntos Religiosos de Grecia, señaló que el MEC proporciona la llave para la apertura de los sistemas de educación y formación de la UE. Reiteró igualmente el compromiso de su país con la creación de un sistema de aprendizaje permanente.

Europass, un conjunto de cinco documentos disponibles en 26 lenguas destinado a facilitar la plasmación por escrito de las aptitudes y titulaciones de los ciudadanos, es otra de las herramientas que han surgido a raíz del proceso de Copenhague. Disfruta de gran popularidad y su utilización va en aumento. Desde el lanzamiento de Europass, en febrero de 2005, hasta abril de 2009, se han cumplimentado en línea 5,1 millones de CV europeos. Se han aprobado principios comunes europeos para el desarrollo de sistemas de asesoramiento sobre el aprendizaje permanente y para validar el aprendizaje no formal e informal. Ambos temas reciben la máxima prioridad en las agendas políticas europea y nacionales. Hay otras herramientas europeas en proceso de elaboración. Recientemente se han aprobado las propuestas de la Comisión Europea relativas al sistema europeo de transferencia de créditos para la EFP (el cual permitirá que los créditos correspondientes a los resultados del aprendizaje puedan transferirse de un sistema de cualificaciones a otro), y al marco de referencia europeo de garantía de calidad en la EFP (con el que se definen

los indicadores de calidad y los criterios que permitirán a los países controlar las mejoras de sus sistemas de EFP).



Jakub Dürr, Viceministro de Educación de la República Checa, junto con Konstantinos Koussoukis, Secretario General para el aprendizaje permanente en el Ministerio de Educación Nacional y Asuntos Religiosos de Grecia.

Problemas comunes

A pesar de que se constatan progresos y de que hay muchos ejemplos de buenas prácticas, el congreso hizo hincapié en la necesidad de que las reformas se traduzcan en hechos. Los avances en el cumplimiento de los objetivos de referencia establecidos para la educación y formación de la UE son decepcionantes. Por ejemplo, tan sólo cerca del 9,7% de la población trabajadora adulta participa en el aprendizaje permanente (la mayor parte de tipo profesional), muy por debajo del objetivo de referencia del 12,5% establecido para la UE en 2010. Aunque las herramientas europeas ya están desarrolladas, aún falta su aplicación en la práctica. Los marcos de cualificaciones no suponen todavía ninguna diferencia real para el trabajo de los ciudadanos y para su movilidad geográfica. Los Estados miembros están trabajando en la adaptación de sus marcos nacionales de cualificaciones al MEC, y en el desarrollo de los marcos nacionales en materia de aseguramiento de la calidad en la EFP. Se trata en ambos casos de tareas complicadas. El sistema europeo de créditos para la EFP requiere aún mucho trabajo. El reconocimiento del aprendizaje no formal e informal no será barato, según el representante de la OCDE Patrick Werquin, quien afirmó en su alocución que no está claro aún si sus beneficios serán superiores a sus costes, sobre todo teniendo en cuenta la posibilidad de que los resultados obtenidos no alcancen el pleno reconocimiento social.

Aviana Bulgarelli, Directora del Cedefop, unió su voz a la de la Comisión Europea y a la de otras partes interesadas, al abogar por unos vínculos más estrechos entre la EFP y el mercado de trabajo. Insistió en la necesidad de elaborar pronósticos sobre las necesidades en materia de cualificaciones. Con 78 millones de trabajadores de baja cualificación y una población cada vez más anciana, Europa se enfrenta a una escasez potencial de competencias, pero, a pesar de ello, tan sólo una tercera parte aproximadamente de los trabajadores participan en los cursos

de formación organizados por las empresas. Gracias a los trabajos efectuados en el marco de la iniciativa de la UE «nuevas cualificaciones para nuevos empleos» será posible definir una estrategia común para prever las necesidades de competencias y para identificar las posibles insuficiencias. El Cedefop llevó a cabo en 2008 la primera predicción paneuropea sobre las futuras necesidades de competencias. En ella indicaba que durante el período 2006-2020 surgirá un volumen importante de nuevos empleos que requerirán cualificaciones de alto nivel, si bien la mayor parte de las oportunidades de trabajo serán para quienes posean cualificaciones de nivel medio y alto. Aunque el número de empleos puede verse alterado por efecto de la recesión, se prevé que continúe la tendencia subyacente hacia la demanda de mayores cualificaciones. Parece inevitable una fuerte caída de los empleos disponibles para los trabajadores sin cualificaciones formales o con cualificaciones de bajo nivel. Este tipo de empleos representaban en 1996 cerca de una tercera parte de todos los existentes, pero se espera que en 2020 supongan menos de la quinta parte. El peligro estriba en que la futura escasez de personal cualificado se pueda ver agravada como consecuencia de la actual falta de la inversión en formación. El Cedefop publicará a finales de 2009 su previsión sobre la oferta de cualificaciones.

Dado que la reforma de la EFP está aún lejos de haberse completado, la cuestión es si será posible mantener el empuje que ha permitido lograr los progresos realizados hasta ahora. El proceso de Copenhague concluirá en 2010. Hélène Clark, Directora de políticas y programas para la formación permanente de la Comisión Europea, destacó la importancia del nuevo marco estratégico más allá de 2010. Hizo un llamamiento para organizar un debate de gran alcance sobre el encaje del Proceso de Copenhague dentro de la nueva estrategia 2020 para la educación y la formación, aprobada en mayo. Micheline Scheyls, como anticipo de la Presidencia belga de la UE durante el segundo semestre de 2010, subrayó la necesidad de comunicar más eficazmente a los ciudadanos los trabajos realizados en el marco del proceso de Copenhague y el papel que la sociedad civil puede desempeñar para lograr una mayor sensibilización sobre la reforma de la EFP.

No son pocas las dificultades que habrá que superar para mantener el impulso. Las empresas en dificultades difícilmente podrán resistir la tentación de recortar el gasto en formación en tanto se prolongue la crisis actual. Los Estados miembros se verán obligados a concentrarse en la crisis económica y en sus secuelas. Existe un riesgo real de que reduzcan sus fondos destinados a la EFP cuando deban enfrentarse con sus déficits presupuestarios. La aplicación de las herramientas europeas es una labor difícil. Es preciso compaginar intereses enfrentados, no sólo entre los países, sino también dentro de ellos. El proceso de Copenhague ya lleva en marcha ocho años y pueden aparecer síntomas de fatiga en la aplicación de la



reforma, dado que los progresos, aunque han sido constantes, en ocasiones pueden parecer angustiosamente lentos. El nuevo Parlamento Europeo que saldrá elegido en junio de 2009, y la nueva Comisión Europea de noviembre de este año pueden tener otras prioridades y planteamientos diferentes respecto a la EFP.

Sentido común

No obstante, existen muchas buenas razones para proseguir la reforma de la EFP. Manfred Tessaring, Director de investigación del Cedefop, subrayó que Europa no se enfrenta únicamente con los problemas económicos y el aumento del desempleo. El envejecimiento de la población, el cambio climático que está creando puestos de trabajo «verdes» y que exige el desarrollo de nuevas competencias dentro de los empleos existentes, los avances tecnológicos y el creciente desfase entre las cualificaciones que tienen los trabajadores y las que demanda el mercado laboral, constituyen otras tantas razones para invertir más en la EFP, en vez de reducir el gasto. Mario Sepi, Presidente del Comité Económico y Social Europeo, llamó asimismo la atención sobre el papel de la EFP dentro del modelo social europeo, el cual exige un mayor desarrollo a medida que se alarga la crisis actual.

Comentando el Plan de Recuperación para Europa, el Comisario Figel se refirió a la inversión en las personas como el tipo de «inversión inteligente» que se necesita para solucionar los actuales problemas económicos. Fue respaldado por Andrea Benassi, Secretario General de la UEAPME (asociación europea de las pequeñas empresas), quien insistió en la necesidad de aprovechar para la formación los períodos de desempleo o de trabajos a tiempo parcial provocados por la recesión.

Aunque se refería específicamente a las previsiones en materia de cualificaciones, es evidente que los argumentos de Marc-Antoine Estrade, del Ministerio francés de Economía, en el sentido de que el éxito dependerá del fortalecimiento de la coordinación nacional, regional y sectorial para crear asociaciones y redes de información, tienen un ámbito de aplicación más extenso. Sin duda alguna, la República Checa ha comprendido la necesidad de proseguir con la cooperación y de desarrollar las asociaciones. Como señaló Jakub Dürr, Viceministro checo de Educación, el reforzamiento de las asociaciones educativas y empresariales es una prioridad de la Presidencia checa de la UE.

Los progresos estarán también en función de los datos objetivos que servirán para orientar la EFP y las políticas correspondientes. Una de las principales tareas del Cedefop consistirá en reunir estos datos a escala europea. La próxima revisión del proceso de Copenhague tendrá lugar con ocasión de la reunión ministerial que se celebrará en Brujas en diciembre de 2010. En cumplimiento del mandato establecido en el comunicado de Burdeos, el Cedefop presentará un nuevo informe destinado a ayudar a la Comisión Europea, a los ministros y a los interlocutores sociales en su decisión sobre los

próximos pasos. El informe hará balance del proceso de Copenhague y examinará sus puntos fuertes y débiles.



El informe del Cedefop sobre la política europea de EFP está disponible en:

http://www.cedefop.europa.eu/etv/Information_resources/Bookshop/publication_details.asp?pub_id=528

El proceso de Copenhague es un ejemplo de colaboración satisfactoria entre la Comisión Europea, los Estados miembros y los interlocutores sociales. Ha contribuido de forma importante a los progresos realizados hacia una era europea de la EFP a la que hace alusión el título del congreso. Pero dicha era no ha llegado todavía. Falta aún comprobar si los problemas económicos actuales debilitarán las reformas de la EFP en Europa o servirán de incentivo añadido para continuar la tarea, consolidar los progresos y modificar no sólo los contenidos, sino también las formas de nuestro aprendizaje.

Para más información sobre el congreso, consultar:

http://www.cedefop.europa.eu/agora/vet_policy_2009/

