

NOTA INFORMATIVA

El aprendizaje como motor de cambio: la reforma de la formación profesional 2002-2010

Los resultados de la cooperación europea son significativos; aún así sus efectos no se han materializado plenamente

Temiendo que el empleo y la cohesión social peligraran ante el envejecimiento de una población activa que no lograra mantener sus competencias actualizadas en un contexto de acelerados y profundos cambios en el mercado laboral, en 2002, la Unión Europea (UE) inició el proceso de Copenhague para reforzar la cooperación en materia de formación profesional (FP).

El proceso de Copenhague

El proceso de Copenhague ha coordinado el apoyo técnico y político para una cooperación voluntaria entre los estados miembros que permitiera alcanzar una serie de objetivos, prioridades y puntos de referencia comunes en materia de FP. Con este fin, la Comisión Europea, los países participantes y los interlocutores sociales europeos han aunado esfuerzos. Algunos grupos de trabajo han desarrollado instrumentos y principios europeos comunes y han analizado cuestiones precisas relacionadas con la formación profesional. Se ha venido revisando la evolución de este proceso cada dos años: en Maastricht (2004), en Helsinki (2006), en Burdeos (2008) y, por último, en Brujas (2010). En cada reunión, los Ministros responsables de la formación profesional respaldaron los correspondientes comunicados estratégicos con el fin de ajustar las prioridades que habrían de seguirse en la fase siguiente. En la reunión ministerial de Brujas, que se celebrará en diciembre de 2010, se analizarán los avances logrados hasta el momento, se establecerán objetivos a largo plazo y se acordarán resultados a corto plazo (para el año 2014).

Participan actualmente en el proceso de Copenhague son los países miembros del Espacio Económico Europeo o EEE (es decir, los 27 Estados miembros más Islandia, Noruega y Liechtenstein), así como los países candidatos a la adhesión (Croacia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Turquía).

Según los datos disponibles, el proceso de Copenhague, que se integra en la estrategia de Lisboa, ha sido un éxito. El periodo 2002-2010 ha sido uno de los más productivos para la cooperación europea en materia de formación profesional. Ahora que Europa se embarca en una nueva estrategia que promueva un crecimiento inteligente, sostenible e integrador de aquí a 2020, es un

buen momento para examinar los resultados y los efectos del proceso de Copenhague ⁽¹⁾.

Resultados del proceso de Copenhague

El proceso de Copenhague, como método de trabajo, ha sido eficaz, ya que ha contribuido a alinear las políticas europeas y nacionales en materia de FP y a desarrollar una estrategia global para la UE en este ámbito. Asimismo, a través de la participación de los países candidatos, el proceso ha apoyado la ampliación de la Unión Europea (de 15 a 25 Estados miembros en 2004 y de 25 a 27 en 2007). El proceso ha otorgado a la FP —que difiere considerablemente de un país a otro— una voz más clara a nivel europeo, potenciando su visibilidad y perfil en áreas políticas afines. Cabe destacar que el proceso ha sentado las bases para desarrollar varios instrumentos y principios europeos comunes (véase la tabla 1) que promueven la movilidad con fines de aprendizaje y desarrollo profesional y están influyendo en las políticas de FP de los países participantes de diversas maneras.

Los instrumentos y principios europeos se basan en los resultados de aprendizaje —esto es, la expresión de lo que una persona es capaz de hacer y comprender al culminar un proceso de aprendizaje. Se aplican los resultados de aprendizaje en todos los tipos y niveles de educación y formación, en particular, en la reforma de los modelos y los planes de estudio de la FP. Para muchos países, esto implica un profundo cambio en la práctica.

El marco europeo de cualificaciones ha fomentado a su vez la creación de marcos nacionales de cualificaciones que se basan también en los resultados de aprendizaje. La mayoría de los marcos nacionales de cualificaciones abarcan todos los tipos y niveles de cualificaciones, no solamente los de la FP. Por lo tanto, en algunos casos, se está redefiniendo la relación entre los diferentes componentes de los sistemas nacionales de educación y de formación, por ejemplo la relación entre la FP y la enseñanza superior. La creación de los marcos nacionales de cualificaciones ha propiciado otras reformas en el ámbito de la FP. Los países han acordado asimismo prioridades nacionales compartidas. Entre las

⁽¹⁾ Consejo de la Unión Europea. *Europa 2020: nueva estrategia europea para el empleo y el crecimiento. Conclusiones del consejo Europeo (25 y 26 de marzo de 2010).*
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/10/st00/st00007.es10.pdf>

principales prioridades del proceso de Copenhague figura el incremento del atractivo de la FP como opción de aprendizaje. Los países han concentrado sus esfuerzos en que los sistemas de FP sean más completos e inclusivos, así como en adaptarlos a las necesidades tanto de los mejores estudiantes como de aquellos que

presentan riesgo de exclusión social. Los países han intentado facilitar el acceso a la enseñanza terciaria desde la FP de ciclo superior y han creado también cualificaciones parciales y cursos modulares que fomentan la integración en el mercado de trabajo de personas en riesgo de exclusión.

Tabla 1. Instrumentos y principios europeos comunes que se han desarrollado en el marco del proceso de Copenhague

Instrumentos europeos comunes

Marco Europeo de Cualificaciones (MEC)	Facilita la comparación de cualificaciones en toda Europa y apoya de esta manera el aprendizaje permanente, así como la movilidad educativa y profesional
Sistema Europeo de Créditos para la Educación y Formación Profesionales (ECVET)	Permite la validación, el reconocimiento y la acumulación de competencias y conocimientos profesionales adquiridos durante una estancia en otro país o en otros contextos, de tal manera que estas experiencias contribuyen a las cualificaciones profesionales
Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad en la Educación y Formación Profesionales (Eqavet)	Ayuda a los países a que desarrollen, mejoren, orienten y evalúen la calidad de sus sistemas de FP y a que desarrollen prácticas de gestión de la calidad
Europass	Un conjunto de documentos (el CV Europass, el Pasaporte de Lenguas Europass, el documento de Movilidad Europass, el Suplemento Europass al Título Superior y el Suplemento Europass al Título/Certificado) favorece la movilidad profesional y geográfica al facilitar la presentación de las cualificaciones y competencias de las personas en un formato uniforme y fácilmente comprensible para los empresarios de toda Europa

Principios y directrices comunes

Orientación y asesoramiento	Refuerza el papel de la orientación permanente en la elaboración de políticas europeas en materia de educación, formación y empleo. Se centra en cuatro principios: capacidades de orientación, acceso a los servicios de orientación, calidad de los servicios de orientación y cooperación política
Identificación y validación del aprendizaje no formal e informal	Establece los principios comunes que fomentan y orientan el desarrollo de enfoques y sistemas fiables y de alta calidad para la identificación y validación del aprendizaje no formal e informal

La mejora de la calidad de la FP es otra prioridad compartida. Además de perfeccionar los mecanismos de evaluación, los países están mejorando también la enseñanza de la FP a través de una formación inicial más completa y de mayores oportunidades de desarrollo profesional permanente. Para garantizar que los planes de estudios se adecuen a las necesidades del mercado de trabajo, se fomenta una participación más activa de los actores del mercado laboral en el desarrollo de la FP. Asimismo, los países —con el apoyo de la Unión Europea— están aplicando y probando nuevos mecanismos para la previsión de la oferta y la demanda de cualificaciones, con el fin de obtener una idea más precisa de las necesidades futuras y lograr que los sistemas de FP estén mejor preparados.

Otra prioridad compartida es el aumento de la inversión en la FP por parte de gobiernos, empresas e individuos. Durante el periodo 2002-2008, los países —que han contado frecuentemente con la ayuda de los fondos europeos— invirtieron considerablemente en FP y centraron sus esfuerzos en mejorar la eficacia a través de

una gobernanza descentralizada y de nuevos mecanismos de asignación de recursos.

Con el fin de hacer frente a la crisis económica de 2008, se apoyó a las empresas con dinero público —en particular, del Fondo Social Europeo— para que no prescindieran de puestos de trabajo, siempre y cuando los empleados participaran en programas de formación. Podría decirse que, gracias a esta medida, se evitó una mayor tasa de desempleo.

Efectos del proceso de Copenhague

A pesar de la magnitud de las reformas en el ámbito de la FP, el proceso de Copenhague ha tenido un efecto limitado en el funcionamiento de los sistemas de formación profesional según los referentes de la estrategia de Lisboa (véase la tabla 2). La crisis económica ha obstaculizado el progreso de Europa; sin embargo aunque las tendencias previas a la crisis se hubieran mantenido, los objetivos probablemente no se habrían alcanzado. No queda claro todavía si la FP va

convirtiéndose en una opción más «atractiva». En la mayoría de los países, el número de estudiantes de FP ha aumentado. No obstante, el número de estudiantes de FP de la UE en general —en proporción con todos los estudiantes de la enseñanza secundaria superior— ha descendido de un 60 % en 2000 a un 50 % en 2008. El nivel de participación de los adultos en el aprendizaje permanente es decepcionante y todavía son demasiados los jóvenes que abandonan prematuramente el sistema

educativo y de formación. A pesar de los incentivos financieros que se conceden para la formación en las empresas, todavía un elevado porcentaje no ofrece formación a sus empleados por considerarlo innecesario. Ello no deja de sorprender considerando la tendencia hacia un mercado laboral que requiere mayores conocimientos y competencias, así como el envejecimiento de la población activa.

Tabla 2. **Objetivos en materia de educación y formación para el año 2010**

Puntos de referencia para 2010	Situación en el año 2010 (año de referencia: 2009) Media de la Unión Europea
Elevar la tasa de empleo en la UE a una media lo más cercana posible al 70 %	64,6%
Aumentar la tasa de empleo femenino en la UE a una media no inferior al 60 %	58,6%
Incrementar la tasa media de empleo de los hombres y las mujeres de entre 55 y 64 años al 50 %	46,0%
Lograr un índice medio máximo del 10 % de abandono escolar prematuro en la UE	14,4%
Garantizar que al menos un 85 % de los jóvenes hayan concluido la enseñanza secundaria superior (en 2010, la media es del 76,6 %)	78,6%
Alcanzar una participación media del 12,5 % como mínimo de la población adulta de la UE (grupo de edad de 25 a 64 años) en el aprendizaje permanente	9,3%
Elevar el número total de titulados en matemáticas, ciencias y tecnología de la UE en al menos un 15 % antes de 2010 y, al mismo tiempo, reducir el desequilibrio existente entre las mujeres y los hombres	+33,8%*

* Los datos corresponden al periodo comprendido entre 2000 y 2008

A pesar de que el fomento de la movilidad ha estado en el punto de mira, los niveles de participación de estudiantes y profesores de FP en una experiencia de movilidad son todavía bajos. Los programas de la UE han facilitado la movilidad; sin embargo, los estudiantes de FP no gozan de las mismas oportunidades de movilidad que los estudiantes de enseñanza superior.

Los profesores y formadores de FP tienen responsabilidades adicionales, ya que deben aprender nuevos métodos didácticos, estar al día de los avances tecnológicos y de las demandas del nuevo mercado de trabajo, y adaptarse a unas aulas más diversas.

Los datos sobre inversión en FP muestran que, antes de la crisis económica, se había incrementado considerablemente la inversión anual per cápita en recursos humanos —tal y como se propone en la estrategia de Lisboa— por parte de gobiernos, empresas o individuos. El aumento del gasto público en FP para hacer frente a una tasa de desempleo acentuada tras la crisis económica no se plasmó tanto en un programa sostenido de inversión en recursos humanos como en medidas de urgencia. Aunque no se dispone de datos todavía, se tiene conocimiento de que las empresas redujeron el gasto en FP tras la crisis económica.

¿Ha sido satisfactorio el proceso de Copenhague?

En general, los países y los interlocutores sociales valoran positivamente el proceso. A través de la cooperación voluntaria, ha sido un logro importante la colaboración alrededor de prioridades nacionales compartidas y el desarrollo de instrumentos y principios europeos comunes, relacionados entre sí, en un periodo de ocho años.

Los países, sin embargo, difieren en sus valoraciones de los resultados del proceso de Copenhague. Algunos países califican la influencia del proceso de moderada, sin que haya repercutido en las políticas nacionales. No obstante, la mayoría de los países considera que el proceso ha tenido un impacto significativo y que ha propiciado cambios considerables en las políticas en materia de FP y aprendizaje permanente.

En su conjunto, la UE no ha alcanzado todos los puntos de referencia acordados y los resultados de los países varían considerablemente. Algunos superaron ampliamente los objetivos hace años, incluso antes de la estrategia de Lisboa. La aplicación de los principios e instrumentos europeos y de otras reformas se encuentra en diferentes fases, y todavía queda por aprovechar su máximo potencial. Los países consideran que se necesita más tiempo para que los cambios se lleven plenamente a la práctica.

Se observan también algunas señales alentadoras. A pesar de la crisis económica, se registró un avance en todos los referentes en 2009 —año del que se dispone los datos más recientes— en comparación con 2000. El nivel educativo de los jóvenes también va en aumento. Por término medio, las mujeres están mejores cualificadas que los hombres. La inversión en FP entre 2003 y 2008 no aumentó, aunque esto pudo haberse debido al descenso de la tasa de desempleo juvenil y de larga duración. Como respuesta a la crisis, se realizó una importante inversión en FP, al demostrarse su trascendencia para la búsqueda de empleo y la preservación de los puestos de trabajo.

Los desafíos a los que Europa se enfrenta apuntan que la dirección de las reformas contempladas en el proceso de Copenhague sigue siendo la apropiada para la próxima década. Se prevé que cuatro motores de cambio —es decir, el legado de la crisis económica, la creación de una economía con baja emisión de carbono, la promoción de una mano de obra más cualificada en el mercado de trabajo y la futura oferta y demanda de competencias en Europa— configuren las economías y sociedades europeas, así como las exigencias a las que han de responder sus sistemas de FP en los próximos diez años.

La crisis económica no impedirá que el empleo vuelva a crecer de aquí a 2020, pero amenaza con dejar unos altos niveles de desempleo estructural, especialmente entre jóvenes y desempleados de larga duración con niveles educativos bajos. La creación de una economía con baja emisión de carbono requiere una sólida base de competencias clave, así como la adaptación de las competencias profesionales actuales. Aunque se prevé que el nivel de cualificación de la mano de obra esté en consonancia con la demanda, es muy probable que haya un desajuste de competencias.

Con el fin de que la actual mano de obra europea sea capaz de responder a un mercado laboral cada vez más exigente en todos los niveles, es necesario que actualice, mejore y amplíe sus conocimientos, cualificaciones y competencias para así desempeñar sus funciones adecuadamente. Para que Europa alcance una tasa de empleo del 75% —objetivo fijado para 2020—, deberá abordar el desempleo estructural y ayudar así a que más personas, en particular mujeres y personas con un nivel educativo bajo, encuentren trabajo.

La formación de adultos desempeña un papel primordial en la consecución de este objetivo. Resulta alentador que esta haya sido la dirección de la reforma de la FP durante los últimos ocho años en el marco del proceso de Copenhague. Además de reforzar la formación inicial, los países se han esforzado en sistematizar la formación continua a través de oportunidades para acceder al sistema de FP a lo largo de la vida profesional y obtener cualificaciones reconocidas mediante diversas vías y mediante la validación del aprendizaje informal y no formal.

A pesar de las limitaciones financieras, los países parecen centrarse en reformas a largo plazo. A escala europea, ya se ha creado un nuevo marco estratégico en materia de FP, que incluye un programa ambicioso. Existe un consenso entre los países y los interlocutores sociales sobre los aspectos en los que debe centrarse la futura cooperación europea en materia de FP.

La etapa siguiente no será fácil. No es seguro que se materialice el potencial del progreso realizado hasta ahora. La próxima década ofrece la oportunidad de poner en práctica los avances del proceso de Copenhague para que tengan un efecto real. La imposibilidad de Europa de hacer frente a los cambios económicos y sociales, aboga por la continuación de la reforma de la FP.



Para el informe completo, vease: Cedefop (2010). *A bridge to the future. European policy for vocational education and training 2002-10.* http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/3058_en.pdf



CEDEFOP

Centro europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional

Nota informativa – 9042 ES

Nº de catálogo: TI-BB-10-015-ES-N

© Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional, 2010
Reproducción autorizada con indicación de la fuente bibliográfica

Las notas informativas se publican en alemán, griego, inglés, español, francés e italiano. Si desea recibir las periódicamente, envíenos un mensaje a la siguiente dirección: briefingnotes@cedefop.europa.eu

Encontrará otras notas informativas y publicaciones del Cedefop en la dirección de Internet: <http://www.cedefop.europa.eu/EN/publications.aspx>

PO Box 22427, 551 02 Salónica, GRECIA
Europe 123, Salónica, GRECIA
Tel. +30 2310490111, Fax +30 2310490020
E-mail: mailto:info@cedefop.europa.eu

visit our portal www.cedefop.europa.eu