

<aut> Jean-Raymond Masson

<título> Contribución de la política europea de formación profesional a las reformas en los países asociados a la Unión Europea.

H1. Introducción

El desarrollo del capital humano recibe cada vez un mayor reconocimiento de cara al desafío de la globalización y de la economía del conocimiento. Se encuentra en el corazón de los nuevos desafíos que propone la transición hacia una economía de mercado y una sociedad democrática y la preparación para la adhesión de los países candidatos y de los potencialmente candidatos. Igualmente constituye un factor esencial en el proceso de transición emprendido en los países de Europa del Este y de Asia Central, en el establecimiento de un espacio de libre cambio euro mediterráneo en El Magreb y El Mashrek, así como en la integración de estas regiones (1) en la nueva Política Europea de Vecindad. Es en este contexto donde los sistemas educativos se están cuestionando en todos los países asociados de la Fundación Europea de Formación (Fundación), y que, en particular, la enseñanza y la formación profesionales son objeto de reflexión y de reformas considerables.

Con ello, estos países manifiestan hoy en día un entusiasmo creciente con respecto al desarrollo de la política comunitaria en materia de educación y formación en el marco de la Estrategia de Lisboa, así como respecto a la diversidad de medidas que se han puesto en práctica en los países de la Unión Europea (UE). Las recomendaciones del memorándum sobre el Aprendizaje Permanente [5] y, en especial, los instrumentos introducidos en el contexto del proceso de Copenhague han suscitado un interés particularmente notable. Las autoridades nacionales se han mostrado deseosas de integrar los mensajes y herramientas de la Unión en el desarrollo de sus políticas. Estas actuaciones cuentan tanto con el respaldo de los Programas Europeos de Asistencia y Cooperación como con el apoyo específico de la Fundación.

Aunque todavía sea demasiado pronto para evaluar el impacto de estas gestiones en los sistemas educativos y de formación de los países implicados, ya se pueden extraer las primeras lecciones de las experiencias y reformas emprendidas en este contexto y desprender algunas conclusiones para un mejor uso de los instrumentos de la Unión en vista de las cercanas ampliaciones y del éxito de la política de Vecindad. Las preguntas son las siguientes: ¿De qué manera pueden los países asociados sacar el mejor partido a la diversidad de políticas, métodos y enfoques en el seno de la Unión, tanto a nivel Comunitario como de cada país? ¿Cuál puede ser su contribución a los cambios sistémicos necesarios para la transición hacia la democracia y la economía de mercado? La presentación de mensajes europeos en el marco de los Programas de Asistencia y Cooperación, ¿es la más

eficaz de cara a las necesidades de cada país? ¿Debería ampliarse el proceso de elaboración de la política de la Unión en materia de enseñanza y formación profesional a los países asociados? ¿Cómo podríamos construir una cooperación reforzada en el campo de la enseñanza y la formación profesionales entre la Unión y los países asociados? ¿Hasta qué punto puede ser beneficioso para el desarrollo de las políticas en los países asociados el nuevo contexto de aprendizaje mutuo creado en la Unión?

Más allá de las acciones iniciadas habitualmente por la Fundación en los países afectados, estas preguntas formaron parte del orden del día de un coloquio celebrado en Turín en junio de 2005 sobre el tema “Lo que es bueno para la Unión Europea es bueno para sus vecinos” [16] así como de los trabajos de su comité consultivo en junio de 2006 [11], en el cual se dedicó un taller al tema “Aprender de la diversidad: desarrollo de la formación y las enseñanzas profesionales en la UE y sus países socios”. En la misma línea de esos trabajos, este artículo se propone volver a situar brevemente la evolución reciente de la política de la UE en materias de educación y formación, resaltar la variedad de los instrumentos y los enfoques utilizados, aclarar su adecuación con respecto a los sistemas de enseñanza y formación profesionales en los países socios y su contribución a un proceso reforzado de aprendizaje de políticas y extraer enseñanzas y nuevas preguntas a partir de la experiencia de la Fundación.

H1. Políticas de educación y formación en la Unión Europea

La política europea de educación y formación ha evolucionado considerablemente desde el Consejo de Luxemburgo de 1997, como elemento de la Estrategia Europea de Empleo y aún más desde el Consejo de Barcelona de 2002, en el marco de la estrategia de Lisboa establecida en 2000. Los Ministros de Educación acordaron tres objetivos principales: mejorar la calidad y la eficacia de los sistemas de educación y formación en la UE, asegurarse de que estos son accesibles para todos y abrir la educación y la formación al mundo exterior [4]. Decidieron llevar a cabo los cambios necesarios por medio del “método abierto de coordinación”, compartiendo las experiencias, trabajando en pos de objetivos comunes y extrayendo las enseñanzas de las mejores prácticas aplicadas en otros lugares.

En este marco, desde 2002 los Ministros han establecido y desarrollado una cooperación reforzada en asuntos de enseñanza y formación profesionales. Iniciado con la declaración de Copenhague [3] en 2002, este ejercicio pretende aumentar la cooperación voluntaria en el dominio de la enseñanza y la formación profesionales para favorecer la confianza mutua, la transparencia, el reconocimiento de competencias y cualificaciones, elementos necesarios para mejorar la movilidad de las personas y facilitar el acceso a la formación permanente. Se seleccionaron las siguientes prioridades: la dimensión europea, la

transparencia, la información y el asesoramiento, el reconocimiento de competencias y cualificaciones y la garantía de calidad.

Más allá, el programa de trabajo “Educación y Formación 2010” cubre no solamente los sistemas formales sino cada vez más los entornos de aprendizaje no formal, la enseñanza y formación profesionales y la enseñanza superior. Esta integración responde bien a la idea de que la enseñanza y la formación profesionales tocan cada vez más todos los niveles de educación y de formación. Por otra parte, el relanzamiento de la estrategia de Lisboa por el Consejo Europeo de marzo de 2005 ha identificado claramente la necesidad de estrechar los lazos entre el crecimiento y empleo y de reorientar el proceso hacia la revalorización del capital humano, de la sociedad de conocimiento y de la formación permanente. El Consejo de junio de 2005 adoptó unas líneas directrices integradas para el crecimiento y el empleo [7], dentro de las cuales se encuentran firmemente ancladas las prioridades del programa de trabajo *Educación y Formación 2010*.

En el contexto del método abierto de coordinación, estos objetivos políticos han sido acompañados por un método de trabajo basado en un conjunto de instrumentos, referencias, principios, dispositivos, indicadores, *benchmarks* (criterios de referencia) y bases de datos de buenas prácticas. Se articulan alrededor de un conjunto amplio de temas prioritarios como la orientación permanente, las competencias clave para el aprendizaje permanente, el uso eficaz de los recursos, la promoción de las actividades de educación y formación, la transparencia, la movilidad, el reconocimiento de las cualificaciones, la identificación y validación de los aprendizajes no formales e informales, la formación de los profesores y docentes y la garantía de calidad.

Se trata, inicialmente, de un conjunto de herramientas como la *guía del desarrollador de sistemas de orientación profesional permanente*, el pasaporte de formación *Europass*, el *marco común de garantía de calidad para la formación profesional*, el *marco europeo de cualificaciones (EQF)* y el *Sistema Europeo de Créditos para la formación profesional (ECVET)* pendiente de validación. Junto a estos instrumentos comunes, una serie de banco de datos de buenas prácticas se basa en la diversidad de políticas e iniciativas desarrolladas en los países europeos. En particular, se trata del “*conjunto europeo de herramientas con medidas destinadas a promover el uso óptimo de los recursos*”, la presentación general de las buenas prácticas e iniciativas políticas sobre “*el entorno propicio a la formación continua: convertir el aprendizaje en algo más atractivo y reforzar los lazos con el mundo del trabajo y la sociedad*” o el banco de datos de medidas relativas a la formación continua. Hay que citar igualmente la red de centros nacionales *Europass* y la Red Europea de Garantía de Calidad en formación profesional. Por último, se ha identificado un conjunto de indicadores y *benchmarks* que permiten hacer un seguimiento de los progresos de la Unión así como de cada uno de los países miembros respecto a los objetivos fijados. Entre estos últimos,

algunos indicadores particularmente pertinentes para medir los progresos de las reformas de la enseñanza y formación profesionales, son el *índice de jóvenes que abandonan el colegio prematuramente*, el *índice de finalización de la enseñanza secundaria superior* y el *índice de participación de adultos en la educación permanente*.

Todos estos instrumentos políticos están a disposición de los países candidatos, que están ya asociados a las políticas de la Unión y utilizan los dispositivos e instrumentos comunitarios para la aplicación del programa de trabajo *Educación y Formación 2010*. También están a disposición de otros países que deseen modernizar sus sistemas, acercarlos a las normas y prácticas comunitarias o facilitar la movilidad de los trabajadores entre sus países y la Unión Europea, con la excepción de las actividades de aprendizaje entre iguales, empleadas sistemáticamente en 2006 para intensificar los esfuerzos y facilitar la enseñanza mutua a la vista de los objetivos del programa.

H1. Enseñanza y formación profesionales en los países asociados: los desafíos pendientes

H2. La diversidad de los países asociados

Los países asociados de la Fundación son muy variados, especialmente en términos de organización política, desarrollo económico, condiciones sociales, demografía y tradiciones culturales, y presentan una gran variedad de sistemas educativos y de formación. Según el índice de desarrollo humano medido en 2004 por el PNUD [24] y que integra datos relativos a la esperanza de vida, nivel educativo, participación en la enseñanza primaria, secundaria y superior y el PIB por habitante, los países afectados ocupan desde el puesto 23 (Israel) al 123 (Marruecos), como muestra la tabla 4 anexa, cuando los países candidatos con los que la Fundación ha trabajado hasta 2004 se situaban entre el puesto 27 (Eslovenia) y el 45 (Letonia). Los Balcanes occidentales se extienden desde el puesto 44 (Croacia) hasta el 73 (Albania). La Federación de Rusia se sitúa en el puesto 65 y Turquía en el 92. Los países de Asia central y los transcaucásicos, ocupan el puesto 80 (Kazajstán) al 113 (Uzbekistán). La mayor varianza se observa entre los países de la zona Meda que se extienden del puesto 23 (Israel) y del 78 (Líbano) hasta el 111 (Egipto) y el 123 (Marruecos), pero también en la Europa del Este, donde Belarús está en la posición 67, Ucrania en la 77 y Moldavia en la 114. Sin embargo, el análisis muestra que atraviesan dificultades comunes con la enseñanza y formación profesionales. Todos se enfrentan a desafíos que se expresan en términos similares

a los de los países de la Unión, aunque a una escala muy diferente y en contextos muy variados.

Aunque se han constatado progresos en varios países, el rendimiento medio de los sistemas educativos es inferior al de los países de la Unión y , a veces, tiene tendencia a degradarse como demuestran los estudios e indicadores internacionales. Por supuesto esta apreciación global enmascara una gran variedad de situaciones: la última encuesta PISA 2003 [19] relativa a la competencia matemática de los alumnos de 15 años muestra a Rusia sensiblemente al mismo nivel que Hungría e Italia, por debajo de la media de los países de la OCDE, mientras que Serbia y Turquía están claramente descolgadas y Túnez se encuentra al final de la lista de los 40 países incluidos en la encuesta, empatada con Brasil como muestra la tabla 1 abajo. Por otra parte, los resultados de Rusia relativos a la cultura científica muestran claros progresos mientras que los relativos a la lectura retroceden, claramente al contrario de lo que ocurre con sus vecinas Polonia y Letonia. Los resultados de las encuestas TIMSS relativos a las competencias en matemáticas y ciencias de los alumnos de nivel octavo (14 años aproximadamente) efectuados en 1995, 1999 y 2003 relativizan estas informaciones, como muestra la tabla 2: Rusia se sitúa en la parte superior de la tabla, aunque retrocede claramente en 2003 respecto a 1999, tanto en el dominio de las matemáticas como en el de las ciencias. Rumania y Bulgaria estarían en posición intermedia, al final de los países europeos, aunque Bulgaria muestra un claro retroceso respecto a 1995, mientras que Macedonia, Jordania y, sobre todo, Túnez se descuelgan claramente. Los resultados de la encuesta PIRLS 2001 sobre la capacidad de lectura a los 10 años que colocan a Bulgaria asó como a un cierto número de antiguos países asociados de la Fundación en los puestos superiores de los 35 países afectados, Rusia, Rumania y Moldavia en medio, pero Turquía y Macedonia en los puestos bajos, y Marruecos al final de la lista, como muestra la tabla 3.

Tabla 1

PISA Rendimiento medio de los países socios de la Fundación Europea para la Formación así como de los nuevos países miembros de la Unión Europea (antiguos países asociados)

	Matem. 2000	Matem. 2003	Δ	Lectura 2000	Lectura 2003	Δ	Ciencias 2000	Ciencias 2003	Δ
República Checa	510	527	+17	492	489	-3	511	523	+12
Eslovaquia		505			469			495	
Hungría	478	479	+1	480	482	+2	496	503	+7
Polonia	470	490	+20	479	497	+18	483	498	+15

Federación de Rusia	469	474	+5	462	442	-20	460	489	+29
Letonia	452	486	+34	458	491	+33	460	489	+29
Bulgaria	430			430			448		
Rumania	426			428			441		
Serbia		432			412			436	
Turquía		417			441			434	
Túnez		359			375			385	
Media OECD	494	496	+2	500	494	-6	500	500	0