

La contribución de la política europea de formación profesional a las reformas en los países asociados de la Unión Europea

Jean-Raymond Masson

Experto de alto nivel, Fundación Europea de Formación – ETF (Turín)

Palabras-clave

Education and training policy, vocational education and training, lifelong learning, policy learning, institution and capacity building, social partnership

Política de educación y formación, educación y formación profesional, aprendizaje permanente, aprendizaje de políticas, dotación de capacidades y marcos institucionales, interlocución social

RESUMEN

El artículo proporciona una sinopsis de la evolución reciente seguida por la política de la UE en el ámbito de la educación y la formación profesional, así como de la problemática y los desafíos a los que se enfrentan los sistemas de educación y formación profesional en los Balcanes Occidentales, en Turquía y en los países incluidos en la «política de vecindad europea ampliada». El principal objetivo es subrayar la importancia de los mensajes, instrumentos, referencias y principios de la UE especialmente enmarcados en el contexto del «proceso de Copenhague», así como el interés expresado hacia ellos por los «países asociados» a la hora de afrontar la grave problemática y los desafíos a los que se enfrentan en el contexto de las reformas en curso de sus sistemas. Ahora bien, es preciso respetar ciertas condiciones a fin de obtener el máximo partido de los mensajes y los instrumentos de la UE. Resulta especialmente esencial instrumentar un auténtico proceso de aprendizaje de políticas con el fin de enmarcar los mensajes y herramientas en los contextos nacionales. Resulta no menos crucial que los países lo hagan en el marco de unas estrategias amplias de aprendizaje permanente adecuadamente elaboradas en colaboración con todos los actores relevantes.

Introducción

Cada vez está más consensuada la necesidad de potenciar el capital humano como medio de hacer frente a los desafíos que plantean la globalización y la economía del conocimiento, para acometer los nuevos desafíos que plantea la transición hacia una economía de mercado y hacia una sociedad democrática, para preparar la adhesión de los países candidatos y potencialmente candidatos. El capital humano constituye un factor no menos esencial para el proceso de transición iniciado en los países de Europa del Este y de Asia central, así como para el establecimiento de un espacio de libre cambio euromediterráneo en el Magreb y en el Mashrek y para la integración de estas regiones (a excepción de Asia Central) en la nueva política europea de vecindad. En este contexto, los sistemas educativos y de formación están siendo debatidos en todos los países asociados a la Fundación Europea de Formación (Fundación) y la enseñanza y la formación profesional, en particular, está siendo objeto de reflexiones y de reformas en profundidad.

Estos países demuestran así un interés creciente por la evolución de la política comunitaria de educación y de formación en el marco de la estrategia de Lisboa, así como por la diversidad de iniciativas que se están abriendo paso en los países de la Unión Europea (la Unión). Las recomendaciones contenidas en el Memorándum de la Comisión, así como las recomendaciones de la Comunicación sobre el aprendizaje permanente [5] y los instrumentos introducidos en el marco del proceso de Copenhague [3], en particular, han suscitado notable interés. Las autoridades nacionales han mostrado su voluntad de integrar las herramientas y los mensajes de la Unión en el desarrollo de sus políticas. Estas iniciativas cuentan con el respaldo de los programas europeos de asistencia y cooperación, así como con el apoyo más concreto de la Fundación.

Aunque sería prematuro evaluar la repercusión de estas iniciativas sobre los sistemas de educación y de formación de estos países, nos es dado ya hacer balance de las experiencias y de las reformas promovidas en este contexto, así como extraer los conocimientos necesarios para utilizar mejor los instrumentos de la Unión en el horizonte de las próximas ampliaciones y de una culminación satisfactoria de la política de vecindad. Lo que se plantea es lo siguiente: ¿Cómo pueden los países asociados sacar el mejor partido de la diversidad de políticas, métodos y planteamientos en el seno de la Unión, tanto en el plano comunitario como en el nacional? ¿Cómo pueden contribuir dichas políticas a los cambios sistémicos necesarios que posibiliten la transición hacia la democracia y hacia la economía de mercado? La presentación de los mensajes europeos en el marco de los programas de asistencia y cooperación, ¿es la más eficaz, en vista de las necesidades de cada país? ¿Debería extenderse a los países asociados el proceso de elaboración de la política de la Unión sobre enseñanza y formación profesional? ¿Cómo estrechar la cooperación entre

la Unión y los países asociados en el ámbito del aprendizaje y la formación profesional? ¿Hasta qué punto el nuevo contexto de aprendizaje suscitado en la Unión puede impulsar el desarrollo de las políticas en los países asociados?

Más allá del trabajo cotidiano que la Fundación desarrolla en los países implicados, esta problemática fue abordada en el marco de un debate celebrado en Turín en junio de 2005 bajo el rótulo *Lo que es bueno para Europa también lo es para sus vecinos* [16], así como en los trabajos desarrollados por su Foro Consultivo en junio de 2006 [11], uno de cuyos seminarios estuvo consagrado a la cuestión *Aprender de la diversidad: progresos de la formación y de la enseñanza profesional en la Unión Europea y sus países asociados*. En la misma línea de dichos trabajos, este artículo aspira a restituir someramente las recientes evoluciones de la política de la Unión Europea sobre educación y formación profesional, a ahondar en la diversidad de instrumentos y planteamientos utilizados, a clarificar su validez de cara a los sistemas de enseñanza y formación profesional de los países asociados, su contribución al refuerzo de un proceso de *aprendizaje de políticas* y, finalmente, a extraer conocimientos e interrogantes nuevos a partir de la experiencia de la Fundación.

Políticas de educación y de formación en la Unión Europea

La política comunitaria de educación y formación ha experimentado una considerable evolución desde el Consejo de Luxemburgo de 1997, en tanto que elemento de la estrategia europea para el empleo, y más aún desde el Consejo de Barcelona de 2002, en el marco de la estrategia de Lisboa instaurada en 2000. Los ministros de educación han fijado tres objetivos principales: mejorar la calidad y la eficacia de los sistemas de educación y de formación en la Unión Europea, garantizar el acceso generalizado a dichos sistemas y abrir la educación y la formación al mundo exterior [4]. Decidieron poner en marcha los cambios necesarios sirviéndose del *método abierto de coordinación*, compartiendo experiencias, esforzándose en el logro de objetivos comunes e inspirándose en las mejores prácticas aplicadas en cada uno de los países como fuente de enseñanza.

En este marco, los ministros han establecido y desarrollado desde 2002 una cooperación reforzada en materia de enseñanza y formación profesional: ejercicio que, iniciado con la declaración de Copenhague [3] en 2002, aspira a incrementar la cooperación voluntaria en el ámbito de la enseñanza y de la formación profesional a fin de favorecer la confianza mutua, la transparencia y el reconocimiento de las competencias y de las cualificaciones, elementos esenciales para mejorar la movilidad de los individuos y facilitar el acceso al aprendizaje permanente. Se fijaron las siguientes prio-

riedades: *la dimensión europea, la transparencia, la información y el asesoramiento, el reconocimiento de las competencias y cualificaciones y la garantía de calidad.*

Además, el programa de trabajo *Educación y Formación 2010* abarca no sólo los sistemas formales sino cada vez más los entornos de aprendizaje no reglados, la enseñanza y la formación profesional y la enseñanza superior. Esta integración cuadra con la noción de que la enseñanza y la formación profesional toquen cada vez más todos los ámbitos de la educación y la formación. Por otra parte, en el marco del nuevo impulso que imprimió a la estrategia de Lisboa el Consejo Europeo de marzo de 2005, se reconoció claramente la necesidad de afianzar los vínculos entre crecimiento y empleo, de reorientar el proceso hacia la revalorización del capital humano, la sociedad del conocimiento y el aprendizaje permanente. En el Consejo de junio de 2005 se adoptaron las directrices para las políticas de crecimiento y empleo [7], en las que se fijaron claramente las prioridades del programa de trabajo *Educación y Formación 2010*.

En el contexto del método abierto de coordinación, estos objetivos políticos se vieron complementados por un método de trabajo basado en un conjunto de instrumentos, de referencias, de principios, de dispositivos, de indicadores, de *benchmarks* (baremos de referencia), y de bases de datos sobre buenas prácticas. Se articularon en torno a un conjunto de grandes temas prioritarios como el asesoramiento permanente, las competencias esenciales para el aprendizaje permanente, la utilización eficaz de los recursos, el fomento de iniciativas en el ámbito de la educación y la formación, la transparencia, la movilidad, el reconocimiento de las cualificaciones, la determinación y convalidación de las enseñanzas no regladas, la formación de docentes e instructores y la garantía de calidad.

Se trata en principio de un conjunto de instrumentos como la *Guía del agente de desarrollo 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* (EC-VET), en fase de convalidación. Lado a lado junto a estos instrumentos comunes figura la serie de bancos de datos sobre buenas prácticas que toma como base la diversidad de políticas y de iniciativas desarrolladas en los países europeos. Se trata en particular de *la caja de herramientas europea de medidas propias para promover el mejor uso de los recursos*, la presentación general de buenas prácticas e iniciativas políticas en el *entorno propicio para la formación continua: hacer el aprendizaje más atractivo y reforzar los vínculos con el mundo laboral y social* o el banco de datos de medidas relativas al aprendizaje permanente. Citemos igualmente la red de centros nacionales Europass y la red europea de la garantía de calidad y formación profesional. Finalmente, se ha concretado un conjunto de indicadores y de baremos que permiten seguir los progresos de la Unión pero también los de cada uno de los países miembros en la persecución de los objetivos fijados. Entre estos últimos, la tasa de jóvenes que

abandonan prematuramente la enseñanza, la tasa de alumnos que han concluido los estudios de enseñanza secundaria superior y la tasa de participación de los adultos en la formación permanente son indicadores especialmente relevantes para cuantificar los progresos alcanzados por las reformas de la enseñanza y la formación profesional.

Todos estos instrumentos políticos están a disposición de los países candidatos, asociados ya a las políticas de la Unión y que utilizan los dispositivos e instrumentos comunitarios para la puesta en práctica del programa de trabajo *Educación y Formación 2010*. Con excepción de las actividades de aprendizaje entre homólogos, aplicadas sistemáticamente en 2006 con el objetivo de intensificar los esfuerzos y promover el intercambio de conocimientos con el fin de alcanzar los objetivos del programa, se encuentran también a disposición de terceros países que desean modernizar sus sistemas, aproximarlos a la normativa y a la práctica comunitaria o facilitar la movilidad de los trabajadores entre sus países y la Unión Europea.

Enseñanza y formación profesional en los países asociados: los desafíos que deben afrontarse

La diversidad de los países asociados

Los países asociados a la Fundación divergen ampliamente, especialmente en lo que a organización política, desarrollo económico, condiciones sociales, demografía y tradiciones culturales se refiere, y presentan una gran variedad de sistemas educativos y de formación. De otorgar credibilidad al índice de desarrollo humano establecido en 2004 por el PNUD [24] y que integra los datos sobre longevidad, nivel educativo, participación en la enseñanza primaria, secundaria y superior, y PIB por habitante, los países implicados quedarían clasificados conforme a un baremo que desde el puesto 23 (Israel) lleva hasta el 123 (Marruecos) como muestra el cuadro 4 que figura en anexo, mientras que los antiguos países candidatos con los cuales trabajó la Fundación hasta 2004 se repartían entre el puesto 27 (Eslovenia) y el 45 (Letonia). Los Balcanes Occidentales oscilan entre el puesto 44 (Croacia) y el 73 (Albania). La Federación de Rusia se sitúa en el puesto 65 y Turquía en el 92, los países de Asia Central y de Transcaucásica entre el 80 (Kazajistán) y el 113 (Uzbekistán). La variación más acusada afecta a los países de la zona MEDA, que oscilan entre el puesto 23 (Israel) y el 78 (Líbano) hasta el 111 (Egipto) y el 123 (Marruecos), pero también a los de Europa del Este donde Belarús ocupa el puesto 67, Ucrania el 77 y Moldavia el 114. Ahora bien, el análisis muestra que las dificultades a las que hacen frente en el ámbito de la enseñanza y la formación profesional son similares. Los retos con los que se enfrentan todos ellos presentan características semejantes a las de los retos con los que se en-

frentan los países de la Unión, pero a una escala muy diferente y en contextos muy diversos.

Aunque es posible apreciar progresos en un cierto número de países, el rendimiento medio de los sistemas educativos es inferior al de los países de la Unión y en ocasiones presenta tendencia a degradarse, como demuestran estudios e indicadores internacionales. Por supuesto, bajo esta apreciación general subyacen situaciones de muy diversa índole: así, la última encuesta PISA 2003 [19] sobre conocimientos matemáticos de los alumnos de 15 años, muestra a Rusia en niveles sensiblemente similares a los de Hungría e Italia, por debajo de la media de los países de la OCDE, mientras que Serbia y Turquía se alejan claramente de dichos niveles, y Túnez cierra la escala de los 40 países estudiados en la encuesta, a igualdad de condiciones con Brasil, como muestra el cuadro 1. Por otra parte, Rusia progresa claramente en lo que a conocimientos científicos se refiere, mientras que retrocede en lectura, a la inversa de sus vecinas Polonia y Letonia. Los resultados de las encuestas TIMSS [1] sobre las competencias en matemáticas y ciencias de los alumnos de octavo nivel (en torno a los 14 años) efectuadas en 1995, 1999 y 2003 relativizan estas informaciones como señala el cuadro 2: Rusia ocupaba la parte superior de la tabla pero en 2003 retrocedía claramente en relación con 1999, tanto en el ámbito de las matemáticas como en el de las ciencias, Rumanía y Bulgaria ocupan una posición intermedia, por debajo de los países europeos en los que se ha realizado la encuesta, Bulgaria experimenta un retroceso muy acusado en relación con 1995, mientras que Macedonia, Jordania y, sobre todo, Túnez aparecen claramente relegados. Sensiblemente diferentes son los resultados de la encuesta PIRLS 2001 [1] sobre la competencia lectora a los 10 años, que sitúan a Bulgaria, al igual que muchos de los antiguos países asociados de la Fundación, en la parte alta de la tabla de los 35 países estudiados en la encuesta, a Rusia, a Rumanía y a Moldavia en la mitad, pero a Turquía y a Macedonia claramente por debajo de la media y a Marruecos en la parte baja de la tabla, como indica el cuadro 3.

Cuadro 1. PISA Rendimiento medio de los países asociados a la Fundación Europea de Formación así como de los nuevos países miembros de la Unión Europea (antiguos países asociados)

	Mat 2000	Mat 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 Rusa	469	474	+5	462	442	-20	460	489	+29
Letonia	452	486	+34	458	491	+33	460	489	+29
Bulgaria	430			430			448		
Rumanía	426			428			441		
Serbia		432			412			436	
Turquía		417			441			434	
Túnez		359			375			385	
Media OCDE	494	496	+2	500	494	-6	500	500	0

Cuadro 2. Tendencias internacionales sobre el estudio de las matemáticas y las ciencias (TIMSS) Rendimiento medio en las escalas de matemáticas y ciencias en el octavo año de escolarización por país, 1995, 1999 et 2003 y diferencias 2003 con respecto a 1999. Se indican los nuevos países miembros a modo de comparación

	Mat		Δ	Ciencia		Δ		
	1995	1999	2003	2003-1999	1995	1999	2003	2003-1999
Hungría	527	532	529	-2	537	552	543	-10
Federación Rusa	524	526	508	-18	523	529	514	-16
Eslovaquia	534	534	508	-26	532	535	517	-18
Letonia	488	505	505		476	503	513	+11
Lituania	472	482	502	+20	464	488	519	+31
Israel		466	496	+29		468	488	+20
Eslovenia	494		493		514		520	
Bulgaria	527	511	476	-34	545	518	479	-39
Rumanía	474	472	475	+3	471	472	470	-2
Moldavia		469	460	-9		459	472	+13
Chipre	468	476	459	-17	452	460	441	-19
ARY Macedonia		447	435	-12		458	449	-9
Jordania		428	424	-3		450	475	
Túnez		448	410	-38		430	404	-26

Cuadro 3. Rendimiento medio en el ámbito de la lectura (*Progress in International Literacy Study* PIRLS 2001) en los países asociados de la Fundación Europea de Formación así como en los nuevos países miembros de la Unión Europea (antiguos países asociados)

	Resultado medio	Duración de la escolarización	Media de edad
Bulgaria	551	4	10,9
Letonia	547	4	11,0
Lituania	540	4	10,9
Hungría	537	4	10,7
República Checa	536	4	10,5
Federación Rusa	531	3 o 4	10,3
Eslovaquia	522	4	10,3
Rumanía	512	4	11,1
Israel	507	4	10,0
Moldavia	505	4	10,8
Eslovenia	503	3	9,8
Chipre	490	4	9,7
Turquía	452	4	10,2
ARY Macedonia	445	4	10,7
Marruecos	358	4	11,2
Media Internacional	500	4	10,3

En este contexto, la enseñanza y la formación profesional sufren de pasividad y de falta de financiación adecuada, tanto más cuanto que han debido apenar con los trastornos más graves ligados al paso a la economía de mercado, las reestructuraciones industriales y las secuelas dejadas por las guerras en la antigua Yugoslavia [12]. Aún queda por delante un trabajo ingente en lo que se refiere a la modernización de los programas y su adaptación a las necesidades del mercado laboral y la economía del conocimiento, la formación de adultos y la preparación para la educación y el aprendizaje permanente, la articulación de pasarelas entre sectores profesionales que beneficien a jóvenes y adultos y creen lazos de comunicación entre enseñanza profesional, enseñanza general y enseñanza superior, la promoción de sectores profesionales al mismo nivel que los sectores generales, la aplicación de una buena coordinación interministerial, una cooperación activa en los niveles nacional, local y regional entre los agentes implicados y una cooperación social efectiva en materia de educación y de formación.

Dificultades de las reformas de la enseñanza y la formación profesional en los nuevos países miembros de la Unión Europea

Ha llegado el momento de señalar que los resultados más bien positivos que aparecen en los cuadros anteriormente reseñados para los nuevos países miembros no reflejan la situación real de la enseñanza y la formación profesional. La experiencia de estos países con los que la Fundación ha trabajado hasta la múltiple ampliación del 1 de mayo de 2004 (y hasta finales de 2006 en lo que respecta a Bulgaria y Rumanía) muestra a las claras lo difícil que es emprender las reformas necesarias. Precisamente en el momento en que se agudiza la penuria de mano de obra cualificada y el repunte del crecimiento retrocede, los sectores de la formación profesional no han logrado transformarse en la medida exigida por las circunstancias. El desempleo afecta especialmente a las personas que han terminado sus estudios secundarios, incluidas aquellas que disponen de cualificación profesional, y la enseñanza superior ofrece perspectivas salariales mucho más atractivas. Por otra parte, persiste el desinterés de las empresas por invertir en la formación profesional, no sólo la de los jóvenes sino también la de los adultos, y las tentativas de introducir o redinamizar el aprendizaje no encuentran excesivo eco entre los empresarios. Todo ello conduce, en consecuencia, a que un gran número de alumnos y padres se distancien de la enseñanza profesional y opten por la enseñanza superior en universidades encerradas aún en el academicismo, pero también en instituciones nuevas, tanto públicas como sobre todo privadas, en las que a cambio de un ciclo de corta duración los alumnos tienen acceso a aquellas competencias esenciales que suelen estar en boca de los empresarios y que demanda en particular la economía de servicios.

El Banco Mundial señala en un estudio sobre la formación profesional inicial en los ocho nuevos países miembros de la Europa central, actualmente en fase de publicación, que los gobiernos deben ir abandonando progresivamente la inversión en enseñanza profesional en el nivel secundario, en beneficio de la postsecundaria, explorar modos de financiación alternativos, organizar la formación «práctica» en las empresas, conseguir que éstas financien equipos, y los estudiantes los gastos de escolarización, incluidos mecanismos de préstamo. Numerosos son, pues, los responsables a los que incumbe no sólo pronunciarse sobre el fracaso (como mínimo parcial) de las reformas emprendidas hasta ahora sino también dotarse de los instrumentos y las referencias de la política europea a fin de reimpulsar su dinámica, lo cual muestra bien hasta qué punto será difícil aplicar las reformas en los países de la ampliación y en los países cubiertos por la política de vecindad, pero también hasta qué punto es importante estrechar la cooperación basándose en los instrumentos europeos..

Problemas y desafíos para los sistemas de enseñanza y de formación profesional en los países asociados

La situación de la enseñanza y de la formación profesional de primer grado, en efecto, es especialmente complicada en los países de la zona Meda, que siguen acosados por la presión demográfica al tiempo que los recursos públicos disminuyen y la fragmentación de los distintos sectores impide la definición de estrategias globales [17]. Es muy grave también en los Balcanes occidentales, donde las reformas dependen sobre todo de los programas de asistencia de los proveedores de fondos, principalmente la Unión Europea y el Banco Mundial, al tiempo que los jóvenes dan la espalda a la formación profesional. Cabe preguntarse si en algunos países la reforma de la formación profesional de primer grado es verdaderamente una alternativa en las condiciones actuales, habida cuenta de los bajos recursos que se le están asignando [13].

La formación de adultos, incluida la formación de cara al mercado de trabajo, se encuentra en una situación aún más problemática. Mientras que la presencia de los adultos en el aprendizaje permanente ascendía a una media del 9,7 % en 2005 en la UE 25 (baremo de la UE 12,5 % para 2010), en Turquía se situaba en un 2,3 %, en Croacia en un 2,1 %, un 1,6 % en Rumanía y un 1,3 % en Bulgaria. La necesaria recalificación de la mano de obra se complica a causa de un nivel de formación general con frecuencia bajo o inapropiado [21], los limitados recursos del Estado, la falta de motivación de los empresarios, o incluso la preeminencia de las microempresas en el tejido económico y la falta de instrumentos adecuados para responder a sus necesidades en materia de desarrollo de competencias. El problema es acuciante en aquellos países afectados por crisis demográficas, a saber, la mayoría de los países de los Balcanes Occidentales (con excepción de Albania y Kosovo) y de la Europa del Este. Los altos índices de desempleo obstaculizan la inversión de las empresas en la formación de sus empleados, toda vez que el mercado laboral satisface en gran medida las necesidades de mano de obra cualificada. La descentralización y la asunción de un mayor grado de autonomía por parte de los centros escolares se ven dificultados por la insuficiencia de los fondos públicos transferidos a nivel local y por las prácticas ligadas a una amplia tradición centralista. Pero la descentralización también ha llegado en ocasiones, especialmente por razones políticas, a niveles en los que se convierte en sinónimo de fragmentación. Tal es el caso de la Antigua República Yugoslava de Macedonia donde, tras la firma de los acuerdos de Ohrid en 2001, se ha dejado en manos de las autoridades municipales la plena competencia de las escuelas primarias, secundarias y de formación profesional. Y es también el caso de Bosnia Herzegovina donde, tras los acuerdos de Dayton (1996), los diez cantones de la Federación de Bosnia-Herzegovina cuentan con un Ministerio de Educación que ejerce plenamente sus competencias. Estos factores han llevado aparejado un aumento sensible de las disparidades en materia de empleo y de formación.

Aunque la revisión de los programas de enseñanza se haya iniciado hace bastante tiempo y aunque hayan ido desarrollándose de manera algo dispersa contenidos y métodos pedagógicos innovadores, en la mayor parte de los casos en el marco de proyectos piloto, su generalización en todos los ámbitos y su aplicación en todos los centros escolares es un proceso que requiere mucho tiempo. Muchos de los currículos de enseñanza y formación profesional todavía no han sido adaptados ni se corresponden con las necesidades del mercado laboral. Los métodos de enseñanza siguen sin variar realmente, las necesidades de formación del personal docente son considerables y el material técnico ha quedado obsoleto. La enseñanza privada avanza, pero principalmente en determinados «segmentos del mercado» al socaire de modas pasajeras y, en ocasiones, con un nivel de calidad muy discutible. Por lo general, no existe un marco unificado de cualificaciones y certificaciones. Los distintos componentes de los sistemas de enseñanza y formación profesional se hallan también estrechamente compartimentados y en gran medida estancos, especialmente en los países mediterráneos, lo que complica considerablemente el requisito de transparencia, de garantía de calidad, de seguimiento y de evaluación.

De manera más general, estos países padecen también falta de transparencia en la gestión de los sistemas y una «politización» y clientelismo que envuelve a muchas de las decisiones y en particular el nombramiento de los directores de escuelas o la asignación de subvenciones para equipos. Para la modernización de los sistemas de educación y de formación, es vitalmente necesario conjugar la introducción de los mecanismos de la economía de mercado con la de los procesos democráticos. Es preciso a todos los niveles desarrollar y consolidar las instituciones encargadas de la educación y la formación profesionales, incluso entre los interlocutores sociales.

El interés de los países asociados por los mensajes europeos

Así, los principales desafíos que plantea el Comunicado de Maastricht [3] en el ámbito de las políticas de enseñanza y de formación profesional en la Unión Europea y relativos a: *«la aplicación de las reformas y el incremento de la inversión en educación, la mejora del atractivo de la enseñanza y de la formación profesional, el logro de niveles elevados de calidad y de innovación, el establecimiento de vínculos entre la enseñanza y formación profesionales y el mercado de trabajo, la toma en consideración de las necesidades de los menos cualificados, la promoción de la igualdad de consideración y de vínculos entre la enseñanza general y la formación profesional, en particular en la enseñanza superior»*, se corresponden precisamente con los expuestos anteriormente, aun cuando la amplitud de los problemas pendientes de resolución se sitúe a una escala muy diferente y hayan de tenerse en cuenta otros desafíos específicos.

Esta es la razón por la que la mayoría de los países asociados a la Fundación se han embarcado en reformas ambiciosas de su sistemas de en-

señanza y de formación profesional, generalmente en el contexto más amplio de las reformas de la educación y la formación, y es también la razón por la que muchos se han mostrado interesados en tomar como referente los «avances» europeos a fin de llevar a buen puerto sus reformas. Así, por ejemplo, los ministros de educación y trabajo de los Balcanes Occidentales, en diferentes declaraciones comunes [10], han manifestado un vivo interés por el desarrollo de sus reformas de la enseñanza y la formación profesional a partir de políticas, instrumentos y mensajes de la Unión Europea. Por otra parte, la Comisión ha impulsado estas actuaciones como ha puesto de relieve la Comunicación «*Los Balcanes Occidentales en el camino de la Unión Europea: reforzar la estabilidad y la prosperidad*» [2] o también los planes de acción elaborados para cada uno de los países de la zona mediterránea y de la Europa del Este en el marco de la aplicación de la política de vecindad [8].

Aparte los programas de reformas que se inspiraban ya en la mayor parte de los casos en la variedad de experiencias de los países de la UE, las propuestas europeas del programa *Educación y Formación 2010* y del proceso de Copenhague han suscitado a su vez la elaboración de nuevos proyectos con objetivos más concretos, bien en el marco de los programas de asistencia y cooperación de la Unión, bien mediante iniciativas más limitadas de concienciación y divulgación, de análisis y asesoramiento, y de desarrollo institucional, iniciados en particular por la Fundación. Se ha abierto así la vía a un proceso de aprendizaje hacia el que debemos dirigir ahora nuestra atención.

Enseñanzas extraídas de la experiencia de la fundación

La cuestión es en qué medida este acervo comunitario contribuye o ha podido contribuir a las reformas en vigor, a facilitar la puesta en práctica de los cambios sistémicos necesarios y a implicar a todos los agentes implicados. Sin duda aún es prematuro proceder a una evaluación en profundidad del impacto de la política europea de educación y de formación sobre los países asociados. Sí que es posible, sin embargo, extraer las primeras lecciones de la experiencia de la Fundación. Nuestro análisis se efectúa a tres niveles, contenido de las reformas, procedimientos para llevarlas a la práctica y, finalmente, procesos de aprendizaje desarrollados a través de estas acciones.

Nuestro análisis se basa en proyectos de concienciación sobre los «mensajes» de Copenhague, pero también en acciones más concretas y ligadas a la puesta en práctica de estrategias de educación y de aprendizaje permanente, o a los marcos nacionales de certificación, la promoción de iniciativas en materia de garantía de calidad, la ejecución de enfoques sectoriales en el ámbito de las cualificaciones o también el desarrollo de la for-

mación compatibilizada con el aprendizaje. También tomaremos en cuenta las actividades de seguimiento y de evaluación emprendidas por la Fundación en relación con los programas de asistencia europea, Phare, Cards, Tacis y Meda [9], incluidas las realizadas en los nuevos países miembros de la UE. Nos basamos igualmente en las conclusiones del coloquio celebrado en Turín en junio de 2005 [16] y en el que los representantes de los países asociados intentaron desentrañar los obstáculos para la utilización de los instrumentos y referencias comunitarias a la hora de aplicar las reformas de la formación profesional en sus respectivos países y, finalmente, en los trabajos efectuados por el Foro Consultivo de la Fundación en junio de 2006, uno de cuyos seminarios versó precisamente sobre el impacto de la política europea de formación profesional en las reformas aplicadas en los países asociados de la Unión Europea [11].

Sobre el contenido de las reformas

Como se ha visto anteriormente, «sobre el papel», los mensajes y los instrumentos del proceso de Copenhague parecen perfectamente adecuados para resolver los problemas que plantea la formación profesional en los países asociados. Su interés radica en facilitar un planteamiento global cuyo acento recae sobre las carencias de los sistemas de formación profesional al tiempo que sugiere las reformas necesarias. Desde el momento en que aborda la problemática de fondo que afecta a la enseñanza y a la formación profesional en esos países, esforzándose por fijar objetivos factibles, dicho planteamiento debería intervenir eficazmente, por supuesto al precio de un gran esfuerzo, proporcional a la diferencia de escala en que se sitúan estos países con respecto a los países de la Unión Europea. Un razonamiento de esta índole, sin embargo, adolece de cierta ingenuidad, ya que prescinde de la diferencia de los países en cuestión con respecto a los países de la UE en lo que se refiere al grado de implantación de la economía de mercado, así como no tiene en cuenta la inmadurez democrática ni el imperfecto funcionamiento de las instituciones. En estas diferencias tienen su origen las dificultades específicas que dificultan las reformas y sesgan la transmisión de los mensajes europeos.

Sin embargo, la experiencia demuestra que bajo ciertas condiciones ⁽¹⁾ se revelan como catalizadores que permiten efectuar un análisis en profundidad de los sistemas nacionales, revelando sus puntos fuertes y sus puntos débiles, para hacerse una clara composición de los desafíos estratégicos y encontrar las respuestas políticas adecuadas. Como analizaba un experto de la Fundación en un artículo recientemente publicado [20] sobre la aplicación de marcos nacionales de certificaciones en los Balcanes occidentales, «las medidas que toman como eje los aspectos principales de un marco nacional de cualificaciones tienen el apoyo del proceso de Copenhague y en consecuencia son lo suficientemente vagas como para promover direcciones estratégicas sin constreñir las iniciativas locales. Este

⁽¹⁾ Las que ha aplicado la Fundación en el contexto de sus programas de sensibilización.

aspecto es de importancia capital en los países que están readaptando o reformando sus sistemas de educación y de formación ya que el asesoramiento y el apoyo así aportados les habilitan para posicionarse en el seno de un abanico de estrategias sin imponer un planteamiento aislado o único. En este sentido, el material de Copenhague podrá ser empleado para orientar las reformas, acelerando así el proceso de reforma a la vez que reduciendo los plazos inherentes a la búsqueda de modelos y enfoques ilustrativos de las tendencias generales en los Estados miembros de la Unión Europea».

Es importante no atender a estos mensajes e instrumentos aisladamente, prescindiendo de las interrelaciones con los demás mensajes, ni con el conjunto de elementos que componen la reforma de la enseñanza y la formación profesionales. Nada podría ser peor que entender los mensajes del proceso de Copenhague como una serie de «recetas» técnicas que permiten acometer las reformas a bajo precio. Cabe preguntarse entonces si la introducción del certificado complementario EUROPASS, con exclusión de cualquier otra medida más sustancial, permitirá realzar la imagen de los centros de formación profesional de segundo grado en Polonia y atajar la huida de los alumnos hacia itinerarios generales. La presentación por la Comisión del Marco Europeo de Cualificaciones [6] ha revelado con claridad cómo se articulaban entre sí los diferentes mensajes de Copenhague [3]. Al margen de todo ello, así como conviene enfocar la enseñanza y la formación profesionales en función de la posición que ocupan en el seno del sistema de educación y de formación de un país determinado, también es conveniente correlacionar los instrumentos de Copenhague con el programa *Educación y Formación 2010* en su conjunto, incluidos sus indicadores y baremos comparativos (*benchmarks*). Obviamente esta amplitud del campo de visión viene facilitada por el hecho de que muchos de los instrumentos propuestos tienen en sí un valor integrador, como es el caso del Marco Europeo de Cualificaciones, en el que se tiene en cuenta la cualificación a todos los niveles, incluida la generada por la enseñanza superior.

Por ello, es esencial elaborar en cada país una imagen global del papel que juegan las competencias y cualificaciones en el desarrollo económico y social, con especial atención a la preparación para la economía y la sociedad del conocimiento, y definir una estrategia adaptada, que articule con precisión los diferentes elementos del sistema de educación y de formación y los diferentes niveles posibles de intervención. Las seis prioridades ⁽²⁾ y los seis elementos clave ⁽³⁾ de la estrategia europea de edu-

(2) Valorizar la educación y la formación; información, orientación y asesoramiento; invertir tiempo y dinero en educación y en formación; acercar las ofertas educativas y de formación de los aprendices; poner las competencias básicas al alcance de todos; desarrollar las pedagogías innovadoras.

(3) Trabajo en colaboración; identificación de las necesidades de quienes desean aprender; recursos adecuados; acceso para todos; creación de una cultura del aprendizaje y búsqueda de la excelencia.

cación y de aprendizaje permanente [5] constituyen un marco adecuado que cada país debería seguir y, por supuesto, reinterpretar de acuerdo con sus condicionantes específicos.

La referencia a este tipo de estrategia integrada permite interrogarse, en primer lugar, sobre cuál será la mejor respuesta a las necesidades de crecimiento, de desarrollo y de cohesión social, qué contribución pueden aportar los diferentes elementos de los sistemas de educación y de formación, qué objetivos fijarles a corto, medio y largo plazo, y qué equilibrio delimitar entre ellos. Permite plantearse el problema de las prioridades y de los recursos públicos y privados necesarios para el logro de estos objetivos. Induce a reflexionar y a organizar las interacciones y la necesaria complementariedad y entre formación inicial y formación continua, entre formación profesional y enseñanza superior, entre educación formal y enseñanza no reglada, entre certificación y convalidación de las competencias, entre las funciones del estado, la empresa y el individuo, entre las del estado y los agentes sociales, entre los diferentes niveles administrativos y, finalmente, entre el estado y las autoridades locales y regionales. La mayor parte de los países asociados sufren en particular de carencias en la formación de los adultos y en los procedimientos para el reconocimiento de competencias, así como de un desequilibrio muy superior al de la Unión en el ámbito de la formación inicial y la educación formal. Todo ello acrecienta el interés por los instrumentos europeos contemplados en el proceso de Copenhague, que en todos los casos abordan los aprendizajes formales, no formales e informales, o la formación inicial y continua en un plano de igualdad.

El caso de Estonia es digno de mención aquí ya que en este país se aplicó en 2003 un plan para impulsar la educación y la formación profesionales que conjuga el establecimiento de un marco nacional de certificaciones, orientado en particular a favorecer una política activa de reconocimiento y convalidación de las enseñanzas no regladas, con una considerable asignación de recursos, con una neta revalorización de los créditos concedidos por alumno a las ramas de enseñanza profesional y con mecanismos para incentivar a los centros de formación secundaria condicionando sus créditos en función de los resultados de los alumnos y de la acogida de nuevos alumnos.

En Hungría, se considera que el proyecto de aplicación de un marco nacional de certificación es un medio para mejorar la eficacia y la coordinación de las políticas nacionales de formación que debe contribuir al pleno establecimiento de una estrategia de educación y de formación permanente, asociado estrechamente a un conjunto de medidas que favorezcan el impulso del aprendizaje y la formación de adultos.

De hecho, todas las medidas que componen la vasta panoplia europea poseen un valor sistémico, es decir, capacidad para abordar fundamentos culturales y sociales de los sistemas de educación y de formación y hacerlos converger hacia la economía de mercado y la democracia. Conviene sacarle a ello el mejor partido, lo cual pasa por entender y asumir

los condicionantes y las limitaciones. De este modo, no podría elaborarse un marco nacional de certificaciones sin sentar al mismo tiempo las condiciones para enmarcar las cuestiones relativas a formación y cualificación en un tejido social sólido. En términos similares, la introducción de un sistema eficaz de orientación profesional no tendrá sentido si no existe o no se nutre una cooperación activa entre los establecimientos escolares y las oficinas de empleo. Sin olvidar que promover planteamientos basados en la calidad implica una perspectiva que engloba al centro escolar y a su entorno, y el mercado de trabajo en concreto. Generalizando, a la hora de garantizar la calidad de la educación y la formación profesional conviene evitar la introducción de planteamientos estancos, desligados de los planteamientos elaborados por el Ministerio de Educación, como es el caso en determinados países de la zona Meda.

Lo cual demuestra hasta qué punto es importante prestar atención al modo en que presentan y aplican estos planteamientos «europeos» sus promotores, y en particular los expertos europeos elegidos para llevar a término los programas de asistencia europea, y guardarse de planteamientos «retóricos» relacionados con conceptos «de moda». Demasiadas son las actividades que se han presentado, o siguen presentándose, como aval de la educación y el aprendizaje permanente, sin tener verdaderamente en cuenta ni el contexto estratégico global ni las condiciones que esto implica. Buen ejemplo de este tipo de retórica es la estrategia para el desarrollo de la educación (en la perspectiva de la educación permanente) adoptada en 2006 por el Gobierno de la antigua República Yugoslava de Macedonia. Este documento, que otorga la parte del león a la enseñanza superior y margina la formación profesional, recoge a grandes líneas generales todos los objetivos más ambiciosos de la política europea y de la Agenda de Lisboa pero indicando que, en cualquier caso, el Estado recortará los fondos públicos asignados a la educación y que los municipios y las propias instituciones encargadas de la formación serán los encargados de subvenir a sus propias necesidades. Otro ejemplo, por desgracia demasiado frecuente, es el de los coloquios donde expertos y representantes de los ministerios se reúnen para hablar sobre la necesidad de contar con la participación de los agentes sociales sin que en dichos coloquios exista participación de los agentes sociales. En ciertos países del Mashrek, la promoción de mecanismos descentralizados como la cooperación entre los sectores público y privado se efectúa mediante procedimientos autoritarios y de índole estatal contrarios en espíritu a los objetivos perseguidos y lesivos para el logro de los mismos.

Es buena prueba de hasta qué punto es importante prestar la mayor atención al contexto nacional o local en el que se pondrán en práctica estos planteamientos. Corresponde así a la asistencia europea y a sus expertos elaborar y aplicar los programas teniendo plenamente en cuenta el contexto local y las necesidades reales, y en estrecha colaboración con los responsables locales y nacionales que, a su vez, deben implicarse plenamente en este intercambio mutuo de aprendizaje político.

Sobre el proceso

Como se constató al final del proceso de ampliación a diez nuevos países [14, 18], los programas europeos de asistencia no han prestado ni la atención ni el apoyo suficiente al desarrollo de instituciones capacitadas para asumir la transición hacia la democracia y hacia la economía de mercado, ni tampoco para recoger ni sobre todo aplicar el acervo comunitario. Es el mismo tipo de problema con el que nos encontramos hoy en día, pero a mayor escala, en los países candidatos y potencialmente candidatos, para no hablar de los restantes países asociados mucho más distanciados aún del modelo europeo de economía de mercado y de estado democrático.

Pero la cuestión no es solamente de orden técnico ni institucional, sino de naturaleza política y cultural. ¿Cuál es el interés real de los gobernantes por el acervo europeo más allá de la posibilidad de acelerar el proceso de adhesión (para los países candidatos y potencialmente candidatos) o de entreabrir la posibilidad de que se produzca (para los países llamados de «vecindad»)? Aparte el interés meramente retórico, ¿hasta qué punto están dispuestos o capacitados para poner en práctica planteamientos que alteran y hasta con frecuencia contradicen hábitos y prácticas enquistados en su administración? La respuesta depende de la prioridad otorgada a la formación profesional, y como ya hemos visto anteriormente, en la mayor parte de los países la prioridad es baja, en comparación con la otorgada a las finanzas públicas. También está en función de los desajustes constatados en la aplicación de las reformas, de la ineficacia y la falta de transparencia en la gestión de los recursos disponibles, así como de las dificultades para la cooperación y el diálogo social en el ámbito de la formación.

Afortunadamente, son muchos los interesados en que las reformas se materialicen y en impulsar la promoción y aplicación de los mensajes europeos. Funcionarios de los ministerios competentes, cámaras de comercio y de industria, representantes sindicales, directores de escuelas de formación profesional, responsables de oficinas de empleo, autoridades regionales, muchos son los que buscarán apoyo en las retóricas desarrolladas durante la cumbre para dar cuerpo a sus proyectos de elevación de los niveles de cualificación y adaptación del mercado de trabajo a las necesidades de los individuos y de las empresas. Por eso es importante que se adhieran plenamente a los proyectos europeos y se conviertan en aliados de los mismos.

Una buena política orientada a sensibilizar y a inscribir los mensajes europeos en el corazón mismo de las reformas a las que está siendo sometida actualmente la formación profesional no debería limitarse, por tanto, a la iniciativa de un pequeño número de agentes e instituciones. Al contrario, es importante implicar a un núcleo de responsables y de expertos adscritos a los ministerios competentes (al menos los ministerios de educación y de trabajo), a las autoridades locales y regionales, interlocutores sociales y otros representantes de la sociedad civil, que trabajen en estre-

cha colaboración y con un compromiso claro por parte de los ministros implicados. Este núcleo no debe limitarse a establecer vínculos entre los instrumentos de Copenhague y la creación y aplicación de los programas Phare, Cards, Tacis y Meda, así como entre los programas de asistencia europeos cuya propia fragmentación sigue siendo un obstáculo importante, sino que también debe garantizar la integración de estas iniciativas piloto en la reforma del sistema educativo y de formación, especialmente promoviendo sus resultados y la necesaria movilización ante todos los agentes y actores implicados. Adquiere máxima importancia, desde este punto de vista, la imperiosa necesidad de incluir a los docentes y formadores en la masa crítica de los actores de la reforma [15]. Desde el momento en que ocupan una posición central en la aplicación de los programas y las nuevas pedagogías en los centros escolares, pero también por el contacto que mantienen con el estamento educativo, padres de alumnos, empresarios, ayuntamientos y otros agentes ajenos a la realidad escolar, se convierten en agentes esenciales para la aplicación de las reformas y los procesos de aprendizaje inherentes.

Alcanzar los objetivos pasa por la condición de que exista y se desarrolle una capacidad institucional desde la que abordar las diferentes dimensiones de las reformas, los necesarios contactos con la Comisión y con sus agencias especializadas, pero también con las redes de expertos y de instituciones competentes tanto en Europa como fuera de Europa. Desgraciadamente, como reconocieron muchos de los participantes en las reuniones de Turín citadas anteriormente, los países asociados adolecen de una fragilidad institucional en general, de una fragilidad particular en materia investigación y especialización. En los países en transición, la investigación pedagógica, floreciente en el pasado, ha sido desmantelada y el proceso de reestructuración se encuentra aún en sus fases iniciales. Los responsables carecen con frecuencia de células de reflexión adecuadas para interpretar la asesoría e información canalizadas por la ayuda internacional y para extraerle el mejor partido en concertación con los agentes implicados.

Conviene también combinar los planteamientos más abstractos con aquellos al pie del terreno, con el fin de investir a todos los agentes implicados de responsabilidad por los cambios en vigor. Como lamentaba una de las ponentes durante la reunión del Foro Consultivo, refiriéndose a la introducción de comités sectoriales en Rumanía, transcurridos unos 10 años desde los balbuceos iniciales de la reforma de la formación profesional, se empezaron las reformas por el tejado, antes de levantar las paredes, y sólo ahora se empiezan a sentar los cimientos. La plena y completa asociación de los agentes sociales a dichos procesos se ha revelado así una condición esencial para el éxito de las reformas y para una buena asimilación de los mensajes de Copenhague, al igual que su consolidación a largo plazo: Rumanía prevé así aplicar su marco nacional de cualificaciones durante los próximos 5 a 8 años, Estonia y Hungría 7 años, Croacia 5 años y Turquía entre 3 y 5 [6].

El proceso de aprendizaje

El aprendizaje de políticas no se limita a un simple ejercicio de copiado. No se trata de aplicar al pie de la letra los instrumentos de la Unión, sino más bien de entender los principios, la lógica inherente a cada política o instrumento, de manera que dichos principios y planteamientos auspicien una mejor comprensión del contexto nacional concreto, ayuden a establecer objetivos factibles y a perseverar en los cambios necesarios. Esta constatación es un llamado a los responsables nacionales, pero también y en particular a quienes se encargan de gestionar la asistencia europea y de concebir nuevos programas, y en particular a los expertos que se encargan de su aplicación sobre el terreno y a los que se ocupan de su seguimiento y evaluación.

En este contexto, las iniciativas orientadas a la difusión de buenas prácticas juegan un papel importante, pero es preciso que se inscriban en mecanismos de aprendizaje de políticas aplicados por los propios países al servicio de estrategias globales avaladas por la dotación de los recursos necesarios y que aseguren la activa participación de todos los agentes implicados.

Los mecanismos introducidos en la Unión con el método abierto de coordinación, a los que se han sumado a partir de 2005 las actividades de aprendizaje entre homólogos, demuestran que este aprendizaje no surge por generación espontánea y que fijar objetivos comunes ambiciosos no es óbice para que cada país realice por su parte los esfuerzos que considere necesarios. Lo que para los países de la Unión resulta válido ha de ser contrastado en el caso de los países asociados al trasluz de los retrasos acumulados medidos conforme a los indicadores europeos, y a su distanciamiento respecto a los objetivos y baremos comparativos de las políticas de educación, de formación y de empleo. Así, fijar para los Balcanes Occidentales los objetivos de Lisboa [2] supone cuando menos facilitarles pleno acceso a todas las herramientas e instrumentos de la política europea, incluidas las actividades de aprendizaje entre homólogos, lo que no sucede en la actualidad. La Fundación se ha hecho cargo de esta carencia y ha puesto en marcha proyectos piloto de aprendizaje entre homólogos que han dado resultados interesantes en los Balcanes occidentales, tanto más cuanto que estaban limitados por lo que al número de países implicados se refiere y orientados hacia cuestiones muy concretas objeto de reformas [23].

Conclusiones

La Unión Europea ha dado desde comienzos de los años 2000 un impulso considerable a la política de enseñanza y formación profesional en el marco de la estrategia de Lisboa, así como a la expansión del aprendizaje mutuo de políticas por parte de los países de la Unión, en particular

mediante actividades de aprendizaje entre homólogos. A la vez, las reformas de la enseñanza y de la formación profesional han ido ganando espacio entre las prioridades de los gobiernos de los países asociados, que han manifestado un enorme interés por las políticas europeas, alentado por el nuevo curso de la política exterior de la Unión. Así, el instrumento de ayuda a la preadhesión y el instrumento europeo de vecindad y de cooperación son otros tantos elementos que han permitido instaurar un marco propicio para un sólido proceso de aprendizaje entre la Unión y los países asociados, con el fin de llevar a buen puerto las reformas comprometidas.

El Comunicado de Helsinki (5 de diciembre de 2006) sobre cooperación europea reforzada para la enseñanza y la formación profesional [3] señala en sus conclusiones que la aplicación del proceso de Copenhague y de sus prioridades ha de contar con el apoyo, entre otros, del intercambio de información, de competencia y de resultados con países terceros, en particular aquellos países que participan en la política de la ampliación, así como en la política «Europa ampliada – Vecindad».

Sin llegar hasta el extremo al que aspiraba la Presidencia finlandesa de la Unión durante la preparación de la reunión de los Ministros en diciembre de 2006, preguntando en el cuestionario presentado los países miembros [22] si el proceso de Copenhague o algunos de sus aspectos han de estar abiertos a la cooperación con países terceros, el Comunicado de Helsinki abre la vía a un nuevo tipo de cooperación con los países asociados a la Fundación.

Las políticas orientadas a incrementar el interés y la eficacia de los sistemas de enseñanza y formación, a promover la educación para todos, a desarrollar nuevos modelos de gobernanza en los que se impliquen plenamente todas las partes interesadas en un marco de colaboración activa, a poner en práctica instrumentos y planteamientos destinados a garantizar una mayor transparencia, una mayor movilidad y flexibilidad y una mayor calidad, son a su vez instrumentos que permiten hacer frente a los desafíos que a nivel nacional plantea en terceros países la globalización y una economía basada en el conocimiento y la cohesión social. También pueden permitir que se amplíe y se refuerce la cooperación entre la UE y sus países asociados. De este modo, los planteamientos comunitarios en materia de educación y formación, incluido el método abierto de coordinación, no deben ser considerados exclusivamente como políticas que responden sólo a desafíos internos de la Unión y de los países en vías de adhesión y candidatos.

Sin embargo, los trabajos y experiencias de la Fundación han puesto de relieve que no debe darse por sobreentendida la correcta aplicación de estos mensajes en los países asociados, y que resultará tanto más complicada cuanto que la economía y la sociedad aún siguen rigiéndose por principios de funcionamiento muy alejados de los que prevalecen en los países europeos. Convendrá pues prestar la mayor atención a las diferencias entre los países implicados y los países europeos, pero también a las

diferencias entre los propios países asociados. La experiencia de los nuevos países miembros es ya una buena muestra de la diversidad de la situación en el seno de la Unión. Pero aún mayor es la diversidad en los países asociados. Sin embargo, las comunicaciones de Copenhague ya han comenzado a dar sus frutos en algunos de estos países. Su valor «sistémico» ha agilizado la toma de conciencia y catalizado los procesos de reformas.

Perseverar en el trabajo implica ahora el trabajo en común de todos los agentes implicados y la cooperación con la Unión Europea, articular una visión global del servicio que prestan las competencias y cualificaciones profesionales al desarrollo económico y social, la aplicación de una verdadera estrategia de educación y de formación permanente, la consolidación de la capacidad para administrar y supervisar todo lo relacionado con la educación y la formación, y la dotación de recursos apropiados tanto en tiempo como en dinero. La cooperación es esencial a todos los niveles: entre los agentes que han de movilizarse, en particular los agentes sociales, pero también entre los agentes nacionales/locales y sus interlocutores de la Unión dentro de un tejido de aprendizaje de las políticas orientado a garantizar que encajen adecuadamente en los contextos locales y a que las medidas adoptadas en el plano local enraícen al servicio de los objetivos nacionales. Es de desear que los nuevos instrumentos europeos de ayuda a la ampliación (IPA, instrumento de preadhesión [9]) y de apoyo a la política de vecindad (ENPI instrumento europeo de la política de vecindad [8]) constituyan marcos propicios para dichos aprendizajes mutuos y dicha colaboración. ■

Anexo

Cuadro 4. Lista de países asociados en función del índice de desarrollo humano

Rango	Países	Indicador
23	Israel	0,927
44	Croacia	0,846
54	(Bulgaria)	0,816
60	(Rumanía)	0,805
62	Bosnia Herzegovina	0,800
65	Federación Rusa	0,797
66	Antigua República Yugoslava de Macedonia	0,796
67	Belarús	0,794
73	Albania	0,784
77	Ucrania	0,774
78	Liban	0,774
80	Kazajstán	0,774
86	Jordania	0,760
87	Túnez	0,760
92	Turquía	0,757
97	Georgia	0,743
99	Azerbaián	0,736
100	Palestina	0,736
102	Argelia	0,728
105	Turkmenistán	0,724
107	Siria	0,716
110	Kirguistán	0,705
111	Egipto	0,702
113	Uzbekistán	0,696
114	Moldavia	0,694
123	Marruecos	0,640

Bibliografía

- [1] Boston College. TIMSS: Trends in International Mathematics and Science Studies or <http://timss.bc.edu/> and PIRLS: Progress in International Reading Literacy Study <http://timss.bc.edu/pirls2001.html>
- [2] Comisión Europea. Comunicación: Los Balcanes Occidentales en el camino de la Unión Europea: reforzar la estabilidad y la prosperidad http://ec.europa.eu/enlargement/index_es.htm
- [3] Comisión Europea. Educación y Formación 2010: Educación y formación profesional: Proceso de Copenhague. Comunicado de Helsinki. http://ec.europa.eu/education/policies/2010/vocational_en.html
- [4] Comisión Europea. Educación y Formación 2010; Contribución de la educación y la formación a la estrategia de Lisboa http://ec.europa.eu/education/policies/2010/back_gen_en.html
- [5] Comisión Europea. Educación y Formación 2010; Comunicación sobre el aprendizaje permanente «Hacer realidad un espacio europeo del aprendizaje permanente», 2001, en la dirección: http://europa.eu.int/comm/education/policies/III/III_es.html.
- [6] Comisión Europea. Educación y Formación 2010 El Marco Europeo de Cualificaciones profesionales. El proceso de consultas organizado en los países de la UE y candidatos en 2005/06. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1148&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- [7] Comisión Europea. Líneas directrices para el crecimiento y el empleo http://ec.europa.eu/growthandjobs/key/index_en.htm y http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/guidelines_en.htm
- [8] Comisión Europea. Planes de acción nacionales orientados a la aplicación de la Política de Vecindad. Programa ENPI http://ec.europa.eu/world/enp/index_es.htm
- [9] Comisión Europea. Programas PHARE, CARDS, TACIS, MEDA, IPA <http://ec.europa.eu/comm/enlargement/pas/phare/> que se refiere a Bulgaria y a Rumanía. http://ec.europa.eu/comm/enlargement/cards/index_en.htm/ que se refiere a Croacia, a la FYR Macedonia, a Serbia, a Bosnia Herzegovina, a Montenegro y a Albania http://ec.europa.eu/comm/external_relations/ceeca/tacis/ que se refiere a Rusia, Moldavia, Ucrania, Belarús, Armenia, Georgia, Azerbaiyán y los países de Asia Central http://ec.europa.eu/comm/external_relations/euromed/meda.htm/ que se refiere a Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Jordania, Líbano, Siria, Palestina, Israel y Turquía.
- [10] Conferencia de Ministros de Educación 16-17 de marzo de 2006 Viena <http://217.79.215.176/en/News/information/strengtheningeducation/index.html>
- [11] Fundación Europea de Formación. Asamblea Plenaria de su Foro Consultivo, junio de 2006 en Turín; «Learning from diversity»

[http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/EmbedPub_EN?OpenDocument&emb=/pubmgmt.nsf/\(WebPublications%20by%20yearR\)/1359083241DB2D22C125723400496341?OpenDocument](http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/EmbedPub_EN?OpenDocument&emb=/pubmgmt.nsf/(WebPublications%20by%20yearR)/1359083241DB2D22C125723400496341?OpenDocument)

Nos basamos, especialmente, en las intervenciones durante las sesiones de Madlen Şerban (Centro nacional para el desarrollo de la formación técnica y profesional; Rumanía), Elisabetta Mitroi (Casa de los oficios de la construcción; Rumanía), Radovan Zivkovic (Ministerio de Educación y Deportes; Serbia), Olga Oleynikova (Observatorio nacional para la formación profesional; Rusia), A Haytham El-Yafi (Cámara de Comercio e Industria; Siria), así como las de Juraj Vantuch (Universidad de Bratislava; Eslovaquia), Thomas Mayr (Instituto para las cualificaciones y la formación; Austria), Jean Gordon (Instituto Europeo de Educación y Política Social), Oriol Homs (Centro de Iniciativas e Investigación sobre el Mediterráneo; España) et Maria Gutknecht-Gmeiner (Instituto para la Investigación en Educación; Austria)

- [12] Fundación Europea de Formación. Labour Market Reviews in the Western Balkans Albania, FYR Macedonia, Montenegro, Serbia: (2006) http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/Publications_catalogue_EN?OpenDocument
- [13] Fundación Europea de Formación. The reform of vocational curricula: outcomes of the 2005 ETF peer reviews in Bulgaria, Bosnia and Herzegovina, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, and Serbia [http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/EmbedPub_EN?OpenDocument&emb=/pubmgmt.nsf/\(WebPublications%20by%20yearR\)/CBD1345D4B7B33FBC125714E0054D4C5?OpenDocument](http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/EmbedPub_EN?OpenDocument&emb=/pubmgmt.nsf/(WebPublications%20by%20yearR)/CBD1345D4B7B33FBC125714E0054D4C5?OpenDocument)
- [14] Fundación Europea de Formación. *Trece años de cooperación y reformas de la enseñanza y de la formación profesional en los países en vías de adhesión y candidatos*. Informe de la Fundación (2003) [http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/EmbedPub_EN?OpenDocument&emb=/pubmgmt.nsf/\(WebPublications%20by%20yearR\)/26AC52FD6514E881C1257020002FBA24?OpenDocument](http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/EmbedPub_EN?OpenDocument&emb=/pubmgmt.nsf/(WebPublications%20by%20yearR)/26AC52FD6514E881C1257020002FBA24?OpenDocument)
- [15] Fundación Europea de Formación. Grootings P. et Nielsen S. ETF (éd.), *ETF Yearbook 2005: Teachers and trainers; professionals and stakeholders in the reform of VET* (Guía 2005 de la ETF), ETF, 2005.
- [16] Fundación Europea de Formación. Coloquio de Turín: «Lo que es bueno para Europa lo es también para sus vecinos» junio de 2005 [http://www.etf.europa.eu/Web.nsf/\(opennews\)/B3EC4D8CB6118A75C125701F0047F529_EN?OpenDocument](http://www.etf.europa.eu/Web.nsf/(opennews)/B3EC4D8CB6118A75C125701F0047F529_EN?OpenDocument)
- [17] Fundación Europea de Formación y Banco Mundial: Reforming Technical Vocational Education and Training in the Middle East and North Africa (2006) [http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/EmbedPub_EN?OpenDocument&emb=/pubmgmt.nsf/\(WebPublications%20by%20yearR\)/606670A29CFA426DC1256FDB004F7CDB?OpenDocument](http://www.etf.europa.eu/web.nsf/pages/EmbedPub_EN?OpenDocument&emb=/pubmgmt.nsf/(WebPublications%20by%20yearR)/606670A29CFA426DC1256FDB004F7CDB?OpenDocument)
- [18] Jean-Raymond Masson: La aplicación de los objetivos de Lisboa en los países en vías de adhesión y candidatos: una evaluación de los

sistemas de educación y formación permanente y estrategias de aprendizaje permanente. *Revista Europea de Formación profesional*; Nº 33, 2004; http://www.trainingvillage.gr/etv/Upload/Information_resources/Bookshop/404/33_es_masson.pdf

- [19] OCDE: PISA: Programa internacional para el seguimiento del rendimiento de los alumnos http://www.pisa.oecd.org/pages/0,2987,en_32252351_32235731_1_1_1_1_1_1,00.html
- [20] Mc Bride, Vincent, *Using the Copenhagen process to Facilitate National Qualification Framework Strategies in South Eastern Europe, European Journal of Education*, (Utilizar el proceso de Copenhague para facilitar las estrategias marco de cualificación nacionales en la Europa de Suroeste, Diario Europeo de Educación), volumen 40, septiembre de 2005.
- [21] Bartlett, William. Economic Restructuring, Job Creation and the changing demand for skills in the Western Balkan Area, draft paper for the ETF (June 2006) En prensa
- [22] La Presidencia finlandesa de la Unión en fase de preparación de la reunión de ministros de diciembre de 2006 a propósito del seguimiento del proceso de Copenhague: «*Towards Helsinki Communiqué – DGVT members*» et «*Social Partners*» *views on future priorities and strategies*».
- [23] Fundación Europea de Formación. Aprendizaje entre iguales 2006: Financiación de la formación profesional: prioridades y mecanismos. Documento de trabajo. Publicación en fase de preparación
- [24] Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Indicador del desarrollo humano 2004. http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_Human_Development_Index