

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el establecimiento de un marco de referencia europeo de garantía de la calidad en la educación y formación profesionales»

COM(2008) 179 final — 2008/0069 (COD)

(2009/C 100/24)

El 23 de abril de 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el establecimiento de un marco de referencia europeo de garantía de la calidad en la educación y formación profesionales»

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de septiembre de 2008 (ponente: Sra. HERCZOG).

En su 448º Pleno de los días 21, 22 y 23 de octubre de 2008 (sesión del 23 de octubre de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 59 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Síntesis

1.1 El CESE respalda decididamente la propuesta de la Comisión de crear un marco de referencia europeo de garantía de la calidad en la educación y formación profesionales (en lo sucesivo MREGC, por cuanto la educación y formación profesionales (EFP) son parte integrante y esencial de la Estrategia de Lisboa revisada⁽¹⁾, concebida para promover la sociedad basada en el conocimiento, la inclusión y la cohesión sociales, la movilidad, la empleabilidad y la competitividad.

1.2 El CESE cree que la aplicación del MREGC contribuiría a reforzar la dimensión europea de la EFP y a fomentar la movilidad de estudiantes y trabajadores, además de aumentar la transparencia y la confianza mutua entre los distintos sistemas nacionales de EFP y dentro de ellos. También serviría para resolver los actuales problemas de desempleo al reducir el desfase entre las necesidades del mercado laboral y la cualificación de la mano de obra.

1.3 El CESE considera que el MREGC es útil porque hace especial hincapié en la mejora y la evaluación de los «resultados finales» y de los «productos finales» de la EFP sobre la base de las tres prioridades políticas clave de la UE: el aumento de la empleabilidad, la mejora de la adecuación entre la oferta y la demanda de formación y el fomento de un mejor acceso a la formación permanente (especialmente para los grupos vulnerables),

1.3.1 El CESE invita a la Comisión a centrar la atención aún más en los usuarios finales, los estudiantes y trabajadores, las instituciones proveedoras de EFP y las empresas. Se debe prestar especial atención a las personas que corren el riesgo de verse excluidos de la educación y del mercado laboral (por ejemplo, estudiantes que abandonan la escuela prematuramente, jóvenes y trabajadores de más edad que afrontan altas tasas de desem-

pleo, personas con necesidades especiales, personas de origen inmigrante, etc.) y su (re)integración en la formación.

1.4 El CESE cree que lo conseguido hasta el momento⁽²⁾ por la cooperación europea en materia de garantía de calidad en la EFP representa una base adecuada para proseguir la tarea iniciada y para seguir avanzando. El compromiso serio del Parlamento Europeo y del Consejo con el MREGC contribuirá de forma significativa a garantizar que la cultura de la mejora continua de la calidad se difunda lo más ampliamente posible⁽³⁾. Este mismo compromiso puede también inspirar y promover la aplicación del marco de referencia a escala nacional.

1.5 El CESE recibe positivamente el sólido compromiso de los Estados miembros con la mejora continua de la calidad de la EFP, reflejado actualmente en la red europea para la garantía de la calidad en la EFP (ENQA-VET), creada en 2005 para velar por la sostenibilidad a largo plazo del proceso y que en estos últimos años cuenta con la cooperación activa y eficaz de 23 países.

1.5.1 El CESE recomienda que la Comisión estudie la forma (ámbitos, estrategias e instrumentos prácticos) en que la ENQA-VET, con la ayuda de los puntos de referencia nacionales de garantía de la calidad en la EFP (QANRP), podría contribuir con mayor eficiencia y eficacia a promover y reforzar la aplicación del marco de referencia en los Estados miembros, proceso que continuará hasta (o más allá de) 2010.

⁽¹⁾ Estrategia de Lisboa (2000).

⁽²⁾ Conclusiones del Consejo sobre la garantía de calidad en materia de educación y formación profesionales (28 de mayo de 2004). Declaración de Copenhague (30 de noviembre de 2002): «Promover la cooperación en el control de la calidad, haciendo particular hincapié en el intercambio de modelos y métodos, así como en criterios y principios de calidad comunes en la formación y la enseñanza profesionales.»

Comunicado de Maastricht (14 de diciembre de 2004); Comunicado de Helsinki (5 de diciembre de 2006).

⁽³⁾ Comunicado de Helsinki (5 de diciembre de 2006).

1.6 El CESE considera fundamental ofrecer coherencia entre el MREGC y las demás iniciativas europeas basadas en la confianza mutua, como el Marco Europeo de Cualificaciones (MEC) ⁽¹⁾ y el Sistema Europeo de Créditos para EFP (ECVET) ⁽²⁾. Es precisa una mayor armonización de las actividades y una mayor identificación de las interrelaciones específicas entre estos instrumentos de referencia europeos comunes, tanto a nivel europeo como nacional, con el fin de aumentar los beneficios mutuos y las sinergias, creando, además, las condiciones para el reconocimiento y la transferencia de las cualificaciones en toda Europa.

1.7 La educación y formación profesionales son un bien público: en beneficio de los ciudadanos y de toda la sociedad, es preciso controlar la calidad que en ellas se ofrece. Tal control debe ser supervisado y ejercido por unos organismos públicos que, a su vez, estén también sometidos a la garantía de calidad. El CESE cree que el papel de estos organismos — designados por los gobiernos en la mayoría de los Estados miembros — reviste una importancia fundamental, y recomienda a la Comisión reforzar su cometido.

1.8 El CESE insta a todos los interesados — instituciones, empresarios, sindicatos, organizaciones sectoriales, cámaras de comercio, asociaciones industriales y profesionales, agencias de servicios de empleo, entes regionales, organizaciones de la economía social, etc. — a que asuman sus responsabilidades específicas y contribuyan a alcanzar los objetivos comunes. Debería intensificarse la cooperación de abajo arriba en el ámbito de la garantía de calidad de la EFP en cada una de las fases del trabajo.

1.8.1 El CESE pide una participación más activa de la sociedad civil organizada y recuerda a la Comisión que es necesario cooperar estrechamente con la sociedad civil en temas relacionados con la garantía de la calidad en la EFP, a fin de que el sistema pueda integrar mejor las redes existentes y las experiencias positivas y aprovecharlas. La falta de cooperación y diálogo es lo que está retrasando en muchos países la introducción eficaz de esa cultura de la calidad.

1.8.2 El CESE opina que los interlocutores sociales, como principales interesados en los mercados de trabajo, deberían desempeñar un papel importante en la consecución de los cuatro objetivos de la EFP (movilidad, accesibilidad, atractivo e inclusión social) y que también deberían ser cruciales a la hora de definir y controlar la calidad de los sistemas de EFP a nivel europeo y nacional. El sistema solamente podrá adaptarse a las condiciones variables de los mercados de trabajo mediante la participación activa de los interlocutores sociales, como condición previa para cualquier estrategia de calidad en la EFP.

⁽¹⁾ Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones.

⁽²⁾ Creación del Sistema Europeo de Créditos para la Educación y la Formación Profesionales.

2. Introducción

2.1 Dada la complejidad de los sistemas de EFP y estrategias de calidad y la diversidad que existe dentro de los Estados miembros y entre ellos, son necesarios unos puntos de referencia comunes que garanticen la transparencia, la coherencia y la transferibilidad entre las numerosas variantes políticas y situaciones prácticas en toda Europa, para, de este modo, incrementar la confianza mutua.

2.2 Después de un largo período de preparación y consulta, la Comisión Europea ha presentado una propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el establecimiento de un marco de referencia europeo de garantía de la calidad en la educación y formación profesionales.

2.3 La Recomendación tiene como objeto respaldar los esfuerzos de los Estados miembros para la mejora continua de la calidad de los sistemas y programas de EFP empleando una herramienta de referencia común para Europa: un marco de garantía de la calidad y de evaluación de la calidad (MREGC).

2.4 La función principal del MREGC es la de ofrecer referencias acordadas internacionalmente que ayuden a los Estados miembros y a los interesados a documentar, elaborar, supervisar, evaluar y mejorar la eficacia de su EFP y de sus métodos en materia de garantía de la calidad en EFP.

2.5 La posición del CESE sobre la propuesta de la Comisión se basa fundamentalmente en los conocimientos y experiencia que ha ido acumulando ⁽³⁾.

⁽³⁾ Véanse los siguientes dictámenes del CESE:

— Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente», ponente: Sr. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO (DO C 175 de 27.7.2007).

— Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las competencias claves para el aprendizaje permanente», ponente: Sra. HERCZOG (DO C 195, 18.8.2006).

— Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la movilidad transnacional en la Comunidad a efectos de educación y formación: Carta de calidad de la movilidad europea», ponente: Sr. CZAJKOWSKI (DO C 88, 11.4.2006).

— Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Recomendación del Consejo y del Parlamento Europeo sobre una mayor cooperación europea en la garantía de la calidad de la enseñanza superior», ponente: Sr. SOARES (DO C 255 de 14.10.2005).

— Dictamen del CESE sobre el tema «Formación y productividad», ponente: Sr. KORYFIDIS (DO C 120, 20.5.2005).

3. Observaciones del CESE

3.1 El CESE coincide con la Comisión Europea en que se necesitan criterios comunes de referencia sobre la garantía de la calidad si se quiere definir y alcanzar objetivos comunes en las políticas europeas relacionadas con la EFP.

3.2 El CESE recibe con agrado y subraya los aspectos positivos de la propuesta de la Comisión para el MREGC, que son los siguientes: compromiso voluntario de los Estados miembros de utilizar este marco; su capacidad de adaptación a distintos sistemas nacionales según la legislación y la práctica de cada país, así como la necesidad de que las decisiones sobre su aplicación se tomen a nivel nacional, regional o local.

3.3 El MREGC toma como base y mejora el Marco Común de Garantía de la Calidad (CQAF), que, a su vez, se basó en las buenas prácticas de los Estados miembros. El CESE observa con satisfacción que el MREGC se ha simplificado respecto al CQAF, incorporando criterios de calidad y descriptores indicativos más específicos y claros, lo que hará que sean más fáciles de interpretar, asumir y utilizar por parte de los Estados miembros.

3.4 El CESE cree que los nuevos y modernos criterios de garantía de la calidad y los descriptores indicativos que se recogen en el anexo 1 a la Recomendación, basados en el consenso, hacen del MREGC un valioso instrumento para la mejora continua de la calidad de la EFP a escala europea y nacional. Estos criterios de calidad y descriptores indicativos, que reflejan aspectos fundamentales del trabajo en la calidad de la EFP, permiten la planificación anticipativa, aplicación, evaluación y ulterior desarrollo de las actividades en materia de garantía de la calidad tanto a escala nacional como institucional (es decir, como proveedores de EFP). Además, permiten tomar disposiciones para mejorar la transparencia y la coherencia entre las medidas e iniciativas políticas adoptadas en este terreno por cada uno de los Estados miembros.

3.5 El CESE considera de especial importancia que la Comisión disponga de información fiable, basada en datos concretos, sobre los pasos dados para cumplir los objetivos convenidos en materia de garantía de la calidad, en consonancia con los tres principales objetivos fijados (véase el punto 1.3). Por consiguiente, el CESE acoge positivamente la enumeración en el anexo 2 a la Recomendación de un conjunto inicial de indicadores comunes a nivel de sistemas que permiten medir y evaluar la calidad de la EFP a escala nacional.

3.6 Los indicadores constituyen instrumentos de importancia fundamental para la buena gobernanza y la calidad de los sistemas de EFP, puesto que sirven de punto de partida para la toma de decisiones basadas en pruebas y favorecen las comparaciones entre países. Sin embargo, el CESE desea recordar a la Comisión que los métodos de recogida y compilación de datos para los indicadores del MREGC deberían estar armonizados o normalizados en todos los Estados miembros (definiciones, in-

terpretación y métodos de cálculo uniformes) al objeto de mejorar la fiabilidad y comparabilidad de los datos.

3.7 El CESE considera que es especialmente importante alentar a las partes interesadas en la EFP, a los distintos niveles, a realizar autoevaluaciones de forma sistemática (si es posible, combinadas con una evaluación externa independiente, por ejemplo en el contexto de la revisión europea por homólogos, realizada a intervalos regulares). El examen de los aspectos problemáticos identificados mediante la autoevaluación contribuye a garantizar que la formación impartida sea de gran calidad, de forma que cumplirá las expectativas de las partes interesadas (tanto de los participantes en la formación como de las empresas). La autoevaluación ofrece retroinformación periódica sobre la satisfacción con la prestación de formación y servicios educativos, las necesidades del mercado de trabajo y las cualificaciones y competencias adquiridas por los empleados en el curso de su formación.

3.8 Una característica del MREGC que le confiere un valor añadido especial es que anima a utilizar criterios de calidad, descriptores indicativos e indicadores comunes y fomenta la mejora de la calidad sobre la base de autoevaluaciones periódicas tanto a nivel del propio sistema de EFP como de los proveedores e instituciones responsables de la prestación de estos servicios. El CESE desea recordar a los interesados que sólo podrá conseguirse el desarrollo de la calidad a nivel de sistema en los distintos países si se introduce el MREGC no sólo en las instituciones de EFP, sino también a nivel (de gestión) del sistema en sí. Por otra parte, el uso de criterios de calidad, descriptores indicativos e indicadores comunes permite realizar comparaciones entre las prácticas de gestión y de prestación de EFP en toda la UE.

3.9 El CESE desea recordar a la Comisión que el elemento más importante para alcanzar los objetivos comunes es el compromiso genuino de los Estados miembros a la hora de llevar a la práctica y poner en marcha el MREGC. Ello debería implicar la traducción de los principios básicos, requisitos de calidad y descriptores indicativos comunes en objetivos específicos e iniciativas prácticas, y la ejecución coherente de tales objetivos y medidas.

3.10 El CESE invita a la Comisión a estimular y apoyar el uso del MREGC, así como su mejora continua, tanto a nivel europeo como nacional. En el futuro, para fomentar y apoyar el uso del MREGC, la Comisión debería encontrar el modo de financiar los regímenes pertinentes y también debería promover la sensibilización de los interesados, tanto actuales como futuros, respecto a las posibilidades de financiación a todos los niveles. La Comisión debería intensificar, además, su colaboración y apoyo a la Red Europea de Garantía de la Calidad para la EFP en su tarea de ajuste continuo y mejora de los principios de calidad, criterios de calidad, descriptores indicativos e indicadores comunes.

3.11 El CESE acoge positivamente la inclusión en la propuesta de una importante garantía de la calidad en forma de revisión (a intervalos de tres años) y evaluación periódicas del proceso de introducción del MREGC a nivel nacional, cuyos resultados proporcionarán, además, información para la ulterior revisión del mismo a nivel europeo. En opinión del CESE, las evaluaciones deberían centrarse en la medición de la incidencia real del MREGC sobre la calidad de la EFP a nivel nacional y europeo y en la identificación de los ámbitos en que se hayan realizado desarrollos y mejoras, así como los cambios en la aplicación y su alcance.

3.12 El CESE recomienda una amplia divulgación de la información y una mejor comunicación sobre el MREGC, con el fin de llegar al mayor número posible de participantes e interesados potenciales. Se debería elaborar un plan y una estrategia de comunicación para publicar y subrayar los beneficios y probables éxitos del uso del MREGC a todos los niveles, dirigido en particular a los proveedores de EFP (instituciones). Es preciso actuar a distintos niveles para conseguir que la comunicación sea eficaz a nivel europeo y nacional, por un lado, y a nivel de los sistemas y los proveedores de EFP, por otro. Además de la Comisión, la ENQA-VET podría desempeñar un papel importante en la comunicación a nivel europeo, mientras que a nivel nacional esta función podrá ser asumida por los puntos de referencia nacionales de garantía de la calidad.

3.13 En consonancia con las tesis reflejadas en un dictamen anterior sobre formación y productividad⁽¹⁾, el CESE desea insistir nuevamente en la necesidad de una coordinación más estrecha entre el nivel europeo y nacional de los sistemas de educación y formación por lo que se refiere al aprendizaje permanente. Para ello se requiere igualmente la aplicación de enfoques coherentes de la garantía de la calidad y la evaluación de la calidad en los sectores de la educación y la formación.

3.14 El CESE confía en que la EFP se desarrolle a todos los niveles como elemento esencial e integral del aprendizaje per-

manente. Es importante garantizar que la EFP encaje perfectamente con los niveles educativos precedentes y posteriores, en particular con la enseñanza general y superior. Deben ofrecerse a los distintos grupos de edad — incluidos los niños más pequeños — las oportunidades de desarrollo y las infraestructuras necesarias, y hay que evaluarlos con arreglo a su ciclo vital.

3.14.1 La evaluación de la calidad debería aplicarse a todos los tipos de educación y de centros educativos desde la primera infancia, puesto que la educación en esta etapa mejora el rendimiento académico y profesional posterior. También debería aplicarse a la educación primaria, para garantizar que los alumnos tengan las competencias básicas antes de pasar a un nivel educativo superior. La evaluación de la EFP será menos creíble y eficaz si solamente tiene en cuenta el período de la propia EFP, pasando por alto el rendimiento académico en la escuela, que afecta al rendimiento y a la carrera profesional posterior. El CESE considera importante que la Comisión sea consciente de las interrelaciones existentes entre los distintos niveles educativos y tenga en cuenta las implicaciones y circunstancias extrínsecas a la educación y también su efecto combinado sobre la calidad de la educación y formación profesionales.

3.14.2 El CESE desea insistir en la importancia de reforzar los lazos entre la garantía de la calidad y la evaluación de la calidad en la EFP y todos los sectores incluidos en la educación a fin de mejorar la comunicación, de forma que se incremente la confianza mutua y se halle una perspectiva común para la garantía de la calidad y los desarrollos conjuntos. El CESE acoge con satisfacción que la cooperación en materia de garantía de la calidad haya comenzado en la educación superior, y sugiere que tal cooperación se continúe y refuerce. Además, la aplicación de la EFP exige estrategias coherentes para la garantía de la calidad, en particular entre la EFP y la educación superior, puesto que la promoción del aprendizaje permanente es una cuestión que atañe a ambos sectores.

Bruselas, 22 de octubre de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽¹⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Formación y productividad», ponente: Sr. KORYFIDIS (DO C 120, 20.5.2005).