



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 5.9.2012
SWD(2012) 253 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

Que acompaña al documento

Propuesta de Recomendación del Consejo

sobre la validación del aprendizaje no formal e informal

{COM(2012) 485 final}
{SWD(2012) 252 final}

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

Que acompaña al documento

Propuesta de Recomendación del Consejo

sobre la validación del aprendizaje no formal e informal

La presente evaluación de impacto acompaña a la propuesta de Recomendación del Consejo sobre la validación del aprendizaje no formal e informal.

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

La rapidez de los cambios económicos y tecnológicos y el hecho de que cada vez haya más transiciones de un empleo a otro estimulan a las personas para que adquieran cualificaciones más elevadas y competencias más genéricas. En este contexto, los sistemas de educación, formación y cualificaciones deben reconocer toda la gama de experiencias de aprendizaje (formal, no formal e informal) a través de un enfoque basado en los resultados de aprendizaje. Esto puede llevarse a cabo a través de la validación del aprendizaje no formal e informal. Este principio fue adoptado en la Recomendación sobre el Marco Europeo de Cualificaciones (MEC), de 2008, a la que complementa la presente iniciativa.

La validación de experiencias de aprendizaje no formal e informal tiene numerosas ventajas para:

- las personas: mayor empleabilidad, mejores perspectivas profesionales, mayor remuneración, segunda oportunidad para aquellos que han abandonado prematuramente los estudios, mejor acceso a la educación y la formación formales, mayor motivación para aprender y aumento de la confianza en uno mismo;
- la economía: una población más cualificada, capacidades que se adapten mejor al mercado de trabajo, transferibilidad de las capacidades entre empresas y sectores y mayor movilidad en el mercado de trabajo europeo, todo lo cual contribuye a que la economía europea sea más competitiva y a que el crecimiento económico sea mayor;
- la sociedad en general: una población y una mano de obra más cualificadas, un mejor acceso al aprendizaje posterior para los grupos desfavorecidos y un mercado de trabajo más integrador.

En la evaluación de impacto se detectaron dos problemas principales que deben abordarse:

- 1) Las oportunidades de validación son limitadas y se infrutilizan en la mayoría de los Estados miembros. Según la actualización que tuvo lugar en 2010 del Inventario europeo sobre la validación del aprendizaje no formal e informal, Chipre, Grecia y Hungría apenas ofrecen posibilidades para validar el aprendizaje no formal e informal. Bulgaria, Letonia, Malta y Polonia han dado pasos últimamente hacia la

implantación de sistemas para la validación del aprendizaje no formal e informal, pero el propio sistema de validación de estos países continúa en su fase inicial. En Austria, Bélgica, Chequia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Irlanda, Italia y Lituania, existen sistemas de validación en uno o más sectores y solo son utilizados por unas pocas personas. También en países con un sistema de validación más desarrollado, como Alemania, Dinamarca, España, Luxemburgo, Rumanía, Suecia y Reino Unido, el índice de utilización de la validación sigue siendo bastante limitado.

Las limitadas e infrautilizadas posibilidades de validación hacen que algunas capacidades permanezcan invisibles y no se aprovechen todas sus posibilidades en beneficio de las personas, la economía y la sociedad en general.

Tres factores de la disponibilidad limitada y la infrautilización de los sistemas de validación son la falta de confianza en los sistemas, los procesos y los resultados de validación (lo cual ha sido confirmado en la consulta pública realizada para la presente iniciativa), la escasa sensibilización sobre las posibilidades de validación en los países en los que existen oportunidades de validación (también se ha visto confirmado en la consulta pública) y los obstáculos culturales y actitudinales para la validación del aprendizaje no formal e informal. La presente iniciativa aborda los dos primeros factores.

- 2) La falta de comparabilidad y de coherencia entre los enfoques de validación de los Estados miembros. La disponibilidad desigual y las disparidades que existen actualmente entre las políticas y las prácticas nacionales de validación reducen la comparabilidad y la transparencia de los sistemas de validación. Hacen que para los ciudadanos sea difícil combinar los resultados de aprendizaje adquiridos en distintos contextos, a distintos niveles y en distintos países. Constituyen un obstáculo para la movilidad transnacional de quienes están en proceso de aprendizaje y de los trabajadores en un momento en que esta movilidad es necesaria para lograr un mayor crecimiento económico.

La Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, integrador y sostenible destaca la necesidad de contar con unos itinerarios de aprendizaje más flexibles y considera que la validación del aprendizaje no formal e informal es un requisito previo para los mismos. La validación también contribuirá a alcanzar los objetivos principales de la UE definidos en la Estrategia Europa 2020 sobre el abandono escolar prematuro, la tasa de estudiantes que completan la educación terciaria, la reducción de la pobreza y la elevada tasa de empleo.

2. ANÁLISIS DE LA SUBSIDIARIEDAD

Los artículos 165 y 166 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establecen que la Unión debe contribuir al desarrollo de una educación de calidad y a la aplicación de una política de formación profesional, fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuere necesario, apoyando y completando la acción de estos en el pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización de los sistemas de educación y de formación profesional.

La iniciativa actual recomienda líneas de actuación que deben aplicar los Estados miembros con un cierto apoyo de la Unión Europea. Propone acciones que deberán ejecutarse a nivel de los Estados miembros y de la UE. Los Estados miembros seguirán siendo totalmente responsable del diseño, el desarrollo y la aplicación de sus modalidades (leyes, reglamentos y

convenios colectivos) para la validación de los resultados de aprendizaje adquiridos de manera no formal e informal. El nivel de la UE establecerá la coordinación (incluida, en particular, la coordinación con los instrumentos europeos pertinentes) y el apoyo, organizando, por ejemplo, actividades de aprendizaje entre iguales. La acción a ambos niveles es complementaria y se preservan las prerrogativas de los Estados miembros.

3. OBJETIVOS DE LA INICIATIVA

La iniciativa tiene los siguientes objetivos generales, específicos y operativos:

Objetivos generales:

- 1) dar a los ciudadanos de todos los Estados miembros la oportunidad de validar las capacidades que hayan adquirido fuera de los sistemas de educación y formación formales;
- 2) dar a los ciudadanos la oportunidad de utilizar sus capacidades validadas con fines de trabajo y aprendizaje en toda Europa.

Objetivos específicos:

- 1) poner en marcha sistemas para la validación del aprendizaje no formal e informal a nivel nacional vinculados con el Marco Nacional de Cualificaciones;
- 2) establecer un nivel adecuado de comparabilidad y coherencia entre los sistemas de validación nacionales vinculado con el Marco Nacional de Cualificaciones.

Objetivos operativos:

- 1) promover marcos nacionales de cualificaciones de tal manera que estas puedan adquirirse a través de programas formales, y mediante la validación del aprendizaje no formal e informal;
- 2) proporcionar mecanismos para la identificación, la documentación, la evaluación y la validación con garantía de calidad de las competencias adquiridas mediante el aprendizaje no formal o informal, aprovechando instrumentos europeos comunes, como Europass, el ECTS y el ECVET;
- 3) permitir que las capacidades y las competencias de las personas estén identificadas y documentadas, sin que ello dé lugar a una cualificación formal;
- 4) ampliar e intensificar la cooperación y el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros, con ayuda de actividades de aprendizaje entre iguales y de herramientas de notificación europeas;
- 5) concienciar sobre las oportunidades que ofrece la validación.

4. OPCIONES DE ACTUACIÓN

Opción 1 (hipótesis de base):

Esta opción consiste en dejar las cosas como están, lo cual puede resumirse de la siguiente manera:

- la validación del aprendizaje no formal e informal se tiene en cuenta en las políticas europeas en el ámbito de la educación y la formación, el empleo, la juventud y la ciudadanía activa;
- los instrumentos europeos existentes, en particular la Recomendación relativa al MEC, abogan por la posibilidad de validar la experiencia adquirida mediante aprendizaje no formal o informal, sin indicar cómo puede hacerse;
- los principios europeos comunes en materia de validación, adoptados por el Consejo en 2004, las directrices europeas sobre validación del Cedefop, así como los fondos disponibles a través del Programa de Aprendizaje Permanente, el futuro programa «Erasmus para todos» y el Fondo Social Europeo seguirán siendo importantes herramientas para la política y las prácticas de validación en los Estados miembros;
- la validación forma parte de la agenda política de la mayoría de los Estados miembros, pero solo se aplican de forma completa en unos pocos de ellos;
- los Estados miembros intercambian experiencias sobre validación en el marco del Método Abierto de Coordinación (en particular en el Grupo Consultivo para el MEC).

Opción 2 (Recomendación del Consejo sobre la aplicación de la validación):

La opción 2 propone políticas y medidas concretas a los Estados miembros, las partes interesadas y la Comisión en forma de una Recomendación del Consejo, tal como anunciaron las iniciativas emblemáticas de Europa 2020 «Juventud en Movimiento» y «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos».

La Recomendación invita a los Estados miembros a poner en marcha mecanismos para la validación del aprendizaje no formal e informal que estén vinculados con los marcos nacionales de cualificaciones. Dichos mecanismos deben incluir mecanismos de aseguramiento de la calidad y deben facilitar la transferibilidad de los resultados de aprendizaje utilizando herramientas de documentación normalizadas, concienciar sobre las oportunidades de validación, facilitar el acceso a la validación, en particular para los grupos desfavorecidos, garantizar la orientación necesaria a las personas y, por último, brindar a las personas la oportunidad de someterse a una auditoría de sus capacidades en un plazo de tres meses desde que haya surgido una necesidad.

La Recomendación insiste en la necesidad de contar con la participación de las partes interesadas del mercado de trabajo (p. ej. para registrar los resultados de aprendizaje que se haya adquirido en el lugar de trabajo), así como de los proveedores de educación y formación (p. ej., para dar oportunidades de acceso a la educación y la formación formales) y del tercer sector (p. ej., ONG u organizaciones de voluntariado).

La Recomendación se complementará con una cooperación más intensa sobre la validación del aprendizaje no formal e informal en el marco del actual Grupo Consultivo para el MEC, como estructura del Método Abierto de Coordinación. La Recomendación invita a la Comisión a actualizar periódicamente el Inventario europeo y las directrices europeas sobre la validación del aprendizaje no formal e informal y a apoyar la aplicación de la Recomendación organizando actividades efectivas de aprendizaje entre iguales.

Se prevé que la Recomendación del Consejo sea aprobada en 2012 y que los mecanismos propuestos por los Estados miembros y la Comisión Europea se apliquen a partir de 2013.

Opción 3 (un nuevo Método Abierto de Coordinación dedicado a la validación y con el fin de desarrollar una Carta Europea de Calidad sobre la validación):

En el marco de la opción 3, los Estados miembros colaborarán en un nuevo Método Abierto de Coordinación (MAC) dedicado específicamente a la validación y con el fin de establecer una Carta Europea de Calidad sobre la validación del aprendizaje no formal e informal.

La Carta Europea de Calidad se formulará en torno a las líneas siguientes: procedimientos de validación con garantía de calidad, normas de calidad de los evaluadores, orientación y asesoramiento, acceso a la validación, participación de las partes interesadas, grupos de destinatarios específicos y dimensión europea de la validación.

La Carta Europea de Calidad se basará en iniciativas tanto europeas (p. ej., las directrices europeas y los principios europeos comunes en materia de validación) como nacionales (públicas y privadas) relacionadas con el aseguramiento de la calidad en el ámbito de la validación. La Carta Europea de Calidad ayudará a crear un clima de confianza entre los Estados miembros.

El proceso del nuevo MAC consistirá en un nuevo conjunto de mecanismos de notificación por parte de los Estados miembros y en el seguimiento de los avances por la Comisión. Se prevé que en 2012 estén en marcha mecanismos específicos del MAC que den lugar a la aprobación de la Carta en 2014. Su aplicación tendrá lugar a partir de 2015.

5. EVALUACIÓN DE IMPACTO

Una actuación adecuada por parte de los Estados miembros, con la creación de más oportunidades de validación que permitan aprovechar plenamente los conocimientos, las capacidades y las competencias, tendrá importantes repercusiones económicas y sociales. Su impacto ambiental será muy limitado.

Se ha examinado el impacto social, económico y de otro tipo en términos cualitativos basándose en los efectos probables, pues no se dispone de datos verificados. Se ha realizado una comparación de los efectos probables con la hipótesis de base.

Los efectos económicos y sociales más importantes de establecer sistemas de validación completos son:

- una contribución positiva al crecimiento económico y el empleo, al aprovechar mejor las capacidades disponibles en el mercado laboral y desarrollar más las capacidades;

- un mejor acceso al mercado laboral y una transición más fácil de un empleo a otro, al figurar todas las capacidades disponibles cuando deban tomarse decisiones sobre una contratación o un cambio profesional;
- un mejor acceso al aprendizaje posterior con un mejor reconocimiento de las experiencias de aprendizaje previo por los centros de enseñanza y formación;
- mayor información sobre las capacidades disponibles, que se hacen más visibles gracias a un mayor número de oportunidades de validación;
- un mayor nivel de educación de los trabajadores (a través de la validación de las capacidades existentes y de un mejor acceso al aprendizaje posterior);
- posibilidad de mejores condiciones de trabajo para las personas gracias a una mayor cualificación;
- mayor igualdad e integración social, al dar a los grupos desfavorecidos más oportunidades para la validación del aprendizaje no formal e informal;
- una mayor movilidad de los trabajadores en toda Europa, que es beneficiosa para el crecimiento económico.

El logro de los efectos previstos dependerá de varios factores, como la aplicación concreta por los Estados miembros de las medidas recomendadas (opción 2) y la manera efectiva en que los Estados miembros trabajen para lograr una Carta Europea de Calidad en materia de validación (opción 3). Se ha supuesto que el conjunto de recomendaciones dirigidas a los Estados miembros en el marco de la opción 2 tendrá efectos más inmediatos para crear oportunidades de validación que el MAC de nueva creación en el marco de la opción 3, que carece de un conjunto de recomendaciones a los Estados miembros.

La evolución actual de los marcos nacionales de cualificaciones se beneficiará de las medidas propuestas en el marco de la opción 2, que podrá dar resultados concretos ya en 2013. Los efectos inmediatos también son pertinentes para alcanzar los objetivos de Europa 2020 a tiempo y, por tanto, las repercusiones inmediatas previstas recibieron mayor puntuación que las repercusiones a largo plazo previstas.

Los costes reales de poner en marcha mecanismos de validación dependen de una serie de factores, como el nivel de preparación del sistema actual (la infraestructura existente: centros, y procedimientos y normas de evaluación y certificación), la escala de las modalidades de validación (centrada en todas las profesiones o en profesiones concretas), y los grupos destinatarios de la validación (todos los ciudadanos o grupos destinatarios específicos).

Sobre la base de las pruebas disponibles, la totalidad de los costes de un procedimiento de validación que dé lugar a una cualificación total o parcial oscila entre 800 y 1 800 EUR, dependiendo del país y del tipo y nivel de cualificación. La inversión en validación del aprendizaje no formal e informal produce un ahorro en costes de educación y formación formales para las personas que obtengan una cualificación sobre la base de lo aprendido a través de aprendizaje no formal o informal, sin necesidad de una educación o formación formal suplementaria.

Deben considerarse los costes netos de validación resultantes con respecto a los beneficios de la validación. En la evaluación de impacto se supuso que en las tres opciones los beneficios

agregados de la validación en su conjunto superan a los costes netos de la validación, por ejemplo en lo que respecta a una mayor empleabilidad, la mejora de las perspectivas profesionales, una mayor correspondencia de las capacidades, un mayor crecimiento económico y una mayor integración social.

6. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES

La opción 2, una Recomendación del Consejo sobre la aplicación de la validación, resulta ser la opción más eficaz y eficiente. La opción 2 es también la más coherente con los objetivos políticos de la UE y es la que tiene un impacto más positivo desde el punto de vista económico y social.

En el marco de la opción 1, se prevé que la situación actual en materia de validación cambie muy lentamente, con lo que continuará la escasa disponibilidad y utilización de la validación de las experiencias de aprendizaje no formal e informal, así como la falta de un enfoque comparable y coherente en materia de validación en toda Europa.

Se prevé que la opción 3 (un nuevo MAC) suponga una mejora respecto a la hipótesis de base por su eficacia, su eficiencia y la coherencia de sus repercusiones con los objetivos políticos generales de la Unión Europea. Sin embargo, la creación de un nuevo MAC crea estructuras y mecanismos de notificación adicionales, lo que aumenta la carga administrativa y los costes de los Estados miembros. Por otra parte, al depender exclusivamente del MAC, hay más incertidumbre sobre si se adoptarán medidas concretas en los Estados miembros, así como sobre el calendario de tales medidas.

Aparte del impacto, la eficacia, la eficiencia y la coherencia con los objetivos políticos de la UE, las principales ventajas de la opción 2 son:

- colmar el vacío en materia de validación que existe actualmente dentro de las herramientas y los instrumentos europeos disponibles, como el MEC, Europass y los sistemas de créditos; aportará, en particular, el eslabón que falta en el Marco Europeo de Cualificaciones, que establece la promoción de la validación del aprendizaje no formal e informal sin orientaciones adicionales sobre su aplicación;
- propone la aplicación de medidas prácticas concretas para la aplicación de la validación en los Estados miembros;
- una Recomendación del Consejo, como instrumento jurídico, señala el compromiso de los Estados miembros con las medidas indicadas, la mayoría de las cuales requerirán una aplicación a nivel nacional y adaptada al contexto nacional;
- involucra explícitamente a las partes interesadas pertinentes (partes interesadas del mercado laboral, organizaciones juveniles y de voluntariado, y centros de enseñanza y formación) en el desarrollo de los sistemas de validación;
- los Estados miembros seguirán cooperando en el marco de las estructuras existentes del MAC, en particular el Grupo Consultivo para el MEC, lo que representa una estructura de aplicación más simple que la prevista en el marco de la opción 3;
- constituirá una base política nueva y más sólida para la cooperación en el ámbito de la validación del aprendizaje no formal e informal.

7. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

En el marco de la iniciativa, el seguimiento se realizará utilizando las herramientas existentes, lo cual limitará sus costes de seguimiento, así como la carga administrativa para los Estados miembros.

El Inventario europeo sobre validación, bajo la responsabilidad de la Comisión y el Cedefop, seguirá consolidándose y reforzándose para que los Estados miembros realicen el seguimiento de la aplicación de la Recomendación del Consejo.

El informe anual del Cedefop sobre el desarrollo de los marcos nacionales de cualificaciones en Europa será utilizado para evaluar los progresos realizados por los Estados miembros en la validación del aprendizaje no formal e informal como itinerario para obtener una cualificación.

Los Estados miembros informarán sobre la aplicación de la Recomendación a través de sus informes nacionales de situación ya programados en el contexto del Marco Estratégico de Educación y Formación 2020 (próximo año de notificación: 2014).

Por último, la iniciativa prevé reforzar el aprendizaje entre iguales, con la participación de agentes y partes interesadas de la administración, centrado en el intercambio de experiencias y en la demostración de buenas prácticas. Dada la estrecha relación entre la iniciativa y la Recomendación sobre el Marco Europeo de Cualificaciones, el Grupo Consultivo para el MEC es el organismo más adecuado para estas actividades

Está prevista una evaluación externa de la aplicación de la Recomendación en un plazo de cuatro años a partir de su adopción.