

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente»

COM(2006) 479 final — 2006/0163 (COD)

(2007/C 175/18)

El 19 de octubre de 2006, el Consejo decidió, conforme al artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de los trabajos preparatorios del Comité en este asunto, adoptó su dictamen el 2 de mayo de 2007 (ponente: Sr. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO).

En su 436º Pleno de los días 30 y 31 de mayo de 2007 (sesión del 30 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 156 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El Comité considera necesaria la Propuesta que crea un Marco Europeo de Cualificaciones ya que una debida transparencia de cualificaciones y competencias favorece la movilidad dentro de la Unión y posibilita el acceso al mercado de trabajo a nivel europeo de una forma normalizada y generalizada, al permitir que puedan utilizarse en un Estado miembro los certificados obtenidos en otro Estado. No obstante, observa una serie de dificultades en el modelo propuesto que pueden entorpecer su puesta en práctica y que son puestas de manifiesto en el presente Dictamen.

1.2 El CESE toma nota de que la forma jurídica escogida para la aprobación de la Propuesta es la Recomendación, formula que, conforme a lo dispuesto en el artículo 249 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, no tiene carácter vinculante.

1.3 El CESE considera necesaria una mayor claridad y simplicidad en los descriptores del modelo, especialmente para las cualificaciones profesionales, para que sean más fáciles de entender por los ciudadanos en general, por las empresas y por los expertos. Esa simplificación debería ir completada con un anexo que permitiera a los Estados miembros tener una referencia sobre la que apoyarse para completar sus marcos nacionales de cualificaciones, y permitir así una coherencia de todo el sistema de referencias que se pretende conseguir.

2. Introducción

2.1 La propuesta sobre la que el CESE emite su dictamen responde a uno de los objetivos emanados del Consejo Europeo de Lisboa del año 2000. En dicho contexto, se llegó a la conclusión de que mejorando la transparencia de las cualificaciones y fomentando el aprendizaje permanente se conseguiría adaptar los sistemas europeos de educación y formación, con el objetivo de alcanzar las metas fijadas por el Consejo en lo referente a competitividad, crecimiento, empleo y cohesión social en Europa.

2.2 Esta conclusión fue refrendada en el año 2002 por el Consejo Europeo de Barcelona. La resolución del citado Consejo

instaba a los Estados miembros a fomentar la cooperación para tender puentes entre los aprendizajes formal, no formal e informal, como condición indispensable para la creación de un espacio europeo del aprendizaje permanente basado en las realizaciones del proceso de Bolonia. Todo ello encaminado a conseguir que en el 2010 los sistemas de educación y formación europeos sean un referente mundial de calidad.

2.3 Ese mismo año el Consejo Europeo de Sevilla invitó a la Comisión a que, en estrecha cooperación con el propio Consejo y los Estados miembros, desarrollara un marco para el reconocimiento de cualificaciones en educación y formación.

2.4 El informe intermedio del Consejo y la Comisión del año 2004, sobre la ejecución del programa «Educación y Formación 2010», insistía en la necesidad de crear un marco europeo de cualificaciones. El Consejo de Copenhague, celebrado en el otoño de 2004, también insistió en dar prioridad al desarrollo de un marco europeo de cualificaciones abierto y flexible, fundado en la transparencia y el mutuo reconocimiento, que se convirtiera en un referente común en educación y formación.

2.5 La conferencia de ministros de educación superior celebrada en la localidad de Bergen en la primavera de 2005, en el que se adoptó un Marco Europeo de Cualificaciones en la Enseñanza Superior, resaltó la importancia de salvaguardar la complementariedad precisa entre el Espacio Europeo de Educación Superior y el Marco Europeo de Cualificaciones.

2.6 En el contexto de la revisión de la estrategia de Lisboa, las directrices de empleo para el periodo 2005/2008 insistían en la necesidad de garantizar las vías de acceso a un aprendizaje flexible, incrementando a su vez las oportunidades para la movilidad de los estudiantes y personas en formación, mejorando la transparencia de las cualificaciones y la validación del aprendizaje no formal en toda Europa.

2.7 El Consejo Europeo de marzo de 2005 instaba a la adopción de un Marco Europeo de Cualificaciones en 2006. Esta resolución fue ratificada en el Consejo celebrado en marzo de 2006.

2.8 A lo largo de un metódico proceso de consulta liderado por la Comisión, con la colaboración del CEDEFOP y del grupo de seguimiento del Proceso de Bolonia; en base al documento de trabajo «Hacia un Marco Europeo de Cualificaciones para la formación a lo largo de la vida» ⁽¹⁾, en el que han participado los treinta y dos países del programa de trabajo «Educación y Formación 2010», los interlocutores sociales, las organizaciones sectoriales, las entidades educativas y organizaciones no gubernamentales; a través de los debates de la Conferencia de Budapest de febrero de 2006; y mediante el trabajo desarrollado por los grupos de expertos y consultores que asistieron a la Comisión, se elaboró la presente propuesta y en concreto los descripciones que definen el Marco Europeo de Cualificaciones (EQF).

2.9 Una vez analizado el impacto de la medida en lo referente a las diversas posibilidades de presentación de la propuesta de creación del Marco Europeo de Cualificaciones, se optó por la forma de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo.

2.10 El Parlamento Europeo aprobó a finales de septiembre de 2006 un informe sobre la creación del Marco Europeo de Cualificaciones ⁽²⁾.

3. Resumen de la propuesta

3.1 La propuesta de Recomendación contiene un instrumento de referencia que permitirá comparar niveles de cualificación de los diferentes sistemas nacionales de cualificaciones. Se basa en una serie de ocho niveles de referencia que se describen en términos de resultados del aprendizaje, abarcando la educación general y de adultos, la educación y formación profesionales y la educación superior. La propuesta incluye el texto de la recomendación, una serie de definiciones y dos anexos; uno con los descriptores para definir los niveles del Marco Europeo de Cualificaciones y otro con los principios relativos a la garantía de la calidad en la educación y la formación.

3.2 El Parlamento Europeo y el Consejo recomiendan a los Estados miembros:

- Utilizar este Marco como instrumento de referencia para comparar niveles de cualificación.
- Alinear antes del 2009 sus sistemas nacionales de cualificación con el Marco Europeo y desarrollar marcos nacionales de cualificaciones.
- Velar para que en 2011 todas las cualificaciones nuevas y los documentos Europass contengan la referencia al correspondiente nivel del Marco Europeo.
- Aplicar un planteamiento basado en los resultados del aprendizaje al describir y definir las cualificaciones.
- Promover la validación de los aprendizajes no formal e informal.

⁽¹⁾ SEC(2005) 957.

⁽²⁾ A6-0248/2006, ponente: Sr. Mann.

— Designar un centro nacional de apoyo y coordinación del sistema nacional de cualificaciones con el Marco Europeo de Cualificaciones, para:

- Relacionar los niveles de ambos.
- Promover y aplicar los principios de garantía de calidad al correlacionarlos.
- Velar por la transparencia en la metodología aplicada para establecer las correspondencias entre niveles.
- Orientar a los interesados y asegurar la participación de los mismos.

3.3 El Parlamento Europeo y el Consejo respaldan la intención de la Comisión de:

- Asistir a los Estados y a las organizaciones sectoriales internacionales en la utilización de los niveles de referencia y de los principios del EFQ.
- Crear un grupo consultivo para el EFQ para supervisar, coordinar y asegurar la calidad y coherencia del proceso de correlación de los sistemas de cualificación y el EFQ.
- Supervisar las medidas adoptadas e informar, en el plazo de cinco años, al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la experiencia adquirida y las repercusiones futuras.

3.4 En el Anexo I se describen los ocho niveles de referencia, según el resultado del aprendizaje individual, que están basados en lo que la persona sabe, comprende y es capaz de hacer. Estos elementos se traducen en los descriptores de los niveles en términos de conocimientos, destrezas y competencia.

4. Observaciones generales

4.1 El Comité acoge favorablemente la propuesta de Recomendación que se somete a su dictamen, con la salvedad de las observaciones que se incluyen en el presente documento. El Comité entiende que una debida transparencia de cualificaciones y competencias favorece la movilidad dentro de la Unión y posibilita el acceso al mercado de trabajo a nivel europeo de una forma normalizada y generalizada, al permitir que puedan utilizarse en un Estado miembro los certificados obtenidos en otro Estado.

4.2 En las conclusiones de su Dictamen ⁽³⁾ sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales ⁽⁴⁾ el Comité Económico y Social Europeo se pronunciaba a favor de una plataforma conjunta que abarcara el ámbito del reconocimiento de cualificaciones en su totalidad; es decir la educación superior, la educación y formación profesional y el aprendizaje no formal e informal. Consideramos que con el Marco Europeo de Cualificaciones se da un importante paso adelante en materia de reconocimiento y transparencia de cualificaciones.

⁽³⁾ Cf. el dictamen del CESE de 18.9.2002 sobre el reconocimiento de cualificaciones profesionales, ponente: Sr. Ehnmark, DO C 61 de 14.3.2003.

⁽⁴⁾ COM(2002) 119 final.

4.3 Al estar basado en los resultados del aprendizaje, el Marco Europeo de Cualificaciones debería contribuir a mejorar la correspondencia entre las necesidades del mercado laboral y la oferta de educación y formación, facilitando también la validación del aprendizaje no formal e informal y propiciando, a su vez, la transferencia y el uso de cualificaciones entre distintos países y sistemas de educación y formación. Este conjunto de valores son, a juicio del CESE, los más importantes de la iniciativa, unidos a la influencia que sobre el empleo provocarán los niveles de referencia.

4.4 El Marco Europeo de Cualificaciones debe comprender las necesidades del aprendizaje individual, la validación del conocimiento, las competencias, la integración social de las mismas, la empleabilidad y el desarrollo y utilización de los recursos humanos. La validación del aprendizaje no formal e informal de los trabajadores europeos debe ser una de las prioridades que inspiren el Marco Europeo de Cualificaciones.

4.5 El Comité considera que el Marco Europeo de Cualificaciones contribuirá a que los sistemas de educación y formación europeos sean más claros y accesibles para los ciudadanos en general. Es necesario que los trabajadores de la Unión Europea y los posibles empleadores de estos ciudadanos puedan tener un marco de referencia que permita comparar las cualificaciones obtenidas por la persona en uno o varios EEMM, con las cualificaciones de referencia en aquellos otros EEMM a los que desee trasladarse para trabajar. En ese sentido valoramos positivamente el efecto que tendrá la propuesta para seguir neutralizando los obstáculos a la movilidad transnacional. El Marco Europeo de Cualificaciones debería desarrollar puentes entre los sistemas de formación, facilitando la movilidad entre la formación profesional y la educación general, incluyendo la enseñanza superior.

4.6 En lo que respecta a la forma jurídica que se le ha dado al Marco Europeo de Cualificaciones, el Comité entiende el análisis realizado por la Comisión en el documento de evaluación del impacto de la propuesta de recomendación⁽⁶⁾, y admite que sucesivas recomendaciones en el ámbito de la educación, la formación y la movilidad han sido secundadas en mayor o menor medida por los EEMM. No obstante el Comité estima que la recomendación, al ser un acto no vinculante y, por lo tanto, sin obligación jurídica para los destinatarios, podría ser un instrumento corto en su aplicación que no permitiera a medio plazo el objetivo que se busca. Máxime si la referencia tiene que establecerse con un hipotético Marco Nacional de Cualificaciones (NQF) de cada Estado miembro.

4.7 Para mayor abundamiento en ese posible escenario, y de acuerdo con los resultados obtenidos en la Conferencia de Budapest de febrero de 2006, cinco países de la Unión ya habían establecido un Marco Nacional de Cualificaciones, y el resto o bien estaban desarrollándolo, o bien habían expresado su intención o actitud positiva a realizarlo, o bien no iban a desarrollar un Marco Nacional de Cualificaciones en su país.

4.8 Este planteamiento de inicio nos hace pensar que las dificultades para poder llevar a término este proyecto pueden ser grandes, y que sin un Marco Nacional de Cualificaciones el Marco Europeo carece de contenido, ya que como bien dice la

Comisión en su documento «Hacia un Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente»⁽⁶⁾, «Desde el punto de vista de la EQF, el enfoque óptimo sería que cada país implantase un Marco Nacional de Cualificaciones y que cada país relacionara su Marco Nacional de Cualificaciones con el Marco Europeo de Cualificaciones».

4.9 El Comité considera que debe darse prioridad a la validación efectiva y al reconocimiento de las distintas formas de cualificaciones relativas al resultado de los aprendizajes formal, no formal e informal entre países y sectores educativos, mediante una mayor transparencia y una mayor garantía de calidad. Con esta consideración el Comité hace suyo, textualmente, el punto de la Resolución del Consejo de 27 de junio de 2002 sobre la educación permanente⁽⁷⁾. Y al hacerlo suyo, no puede olvidar que dentro de la misma Resolución el Consejo insta a la Comisión a desarrollar un marco para el reconocimiento de las cualificaciones en el ámbito de la educación superior y en el de la formación profesional. Por ello desde el Comité insistimos, con este nuevo argumento, en que el esfuerzo desarrollado para completar los ocho niveles de referencia del Marco Europeo de Cualificaciones no puede quedar al final del proceso, sometido a la voluntariedad de los Estados miembros. Sometido, en definitiva, al planteamiento jurídico de una Recomendación.

4.10 El CESE considera necesario que la Comisión aclare cuáles serían las consecuencias que tendría para este proceso el que uno o varios Estados miembros no adoptase un Marco Nacional de Cualificaciones o no lo relacionase con el Marco Europeo. De darse esta circunstancia, el Comité cree oportuno que la Comisión debe aportar un análisis en ese escenario, con las posibles soluciones al mismo, con objeto de no perder, a posteriori, la capacidad de dar respuesta a situaciones no previstas. La incentivación a los Estados miembros para la adopción de este instrumento es una necesidad que debe contemplar el documento definitivo.

4.11 Desde el CESE no pretendemos la construcción de un sistema uniforme de educación y formación en el ámbito de la Unión Europea, ni pretendemos decir a los Estados miembros cuáles son las cualificaciones que deben impartir sus centros de enseñanza. Lo que el Comité desea transmitir es la necesidad de consolidar los pasos que se den en la búsqueda de la transparencia, el reconocimiento y la transferencia de cualificaciones entre los diversos Estados miembros. Esto también requiere mecanismos perfeccionados para garantizar la calidad -en particular, de los emisores de las certificaciones- a nivel de los Estados miembros. Sin ese marco de actuación no tiene mucho sentido *la movilidad de estudiantes y personas en formación, y se dificulta la movilidad de los trabajadores*.

A nivel nacional y regional, las decisiones relacionadas con el Marco Nacional de Cualificaciones deberían ser adoptadas conjuntamente con los interlocutores sociales. Dichos interlocutores, con las autoridades responsables, deberían definir y aplicar principios, normas y objetivos para el diseño del Marco nacional de cualificaciones. Igualmente debe tenerse en cuenta el papel de las organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la materia.

(6) COM(2006) 479 final.

(6) SEC(2005) 957.
(7) DO C 163/1 de 9.7.2002.

4.12 La propuesta de recomendación prevé la creación de un grupo consultivo para el Marco Europeo de Cualificaciones con funciones de supervisión, coordinación y aseguramiento de la calidad y la cohesión del proceso de correlación de los sistemas de cualificación y el Marco Europeo. Con respecto al mismo y con objeto de garantizar la homogeneidad de criterios al correlacionar los sistemas nacionales con el Marco Europeo, el Comité considera que el citado grupo, dada la cualificación de los miembros que se proponen, debería contar entre sus funciones la de validar la correlación que se establezca entre los niveles nacionales y el Marco de referencia, antes de que quede establecida dicha correlación de niveles.

5. Observaciones específicas

5.1 Al final de la página 10 de la versión española de la Propuesta de Recomendación, se hace una referencia a los veinticinco Estados miembros de la Unión. Esa referencia debe modificarse para incluir a los veintisiete Estados, después de la última ampliación.

5.2 El Comité estima que las referencias de fechas que se efectúan en la Recomendación a los Estados miembros, y más concretamente la que figura con el número 2, son precipitadas a la vista de la situación en la que se encuentran los diferentes Estados en lo que respecta a sus marcos nacionales de cualificaciones. Entendemos la fecha señalada como voluntarista, pero observamos que la realidad nos hace intuir que el plazo va a ser más prolongado.

5.3 Dentro de las misiones que la Propuesta de Recomendación reserva a la Comisión, figura con el número 3 la de supervisar las medidas adoptadas e informar al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la experiencia adquirida, incluyendo un eventual reexamen de la Recomendación. El Comité considera que para dar sentido al espíritu de los artículos 149.4 y 150.4 del Tratado Constitutivo de la CE, debería incluirse entre los destinatarios del informe al Comité Económico y Social Europeo.

5.4 En relación con los descriptores establecidos en el anexo I de la propuesta de Recomendación, y al tratarse de criterios sobre los que establecer la correlación de niveles, el Comité considera que debería simplificarse su redacción para hacerlos más comprensibles, claros y concretos, expresándolos en un lenguaje menos académico y más cercano a la formación profesional. Ese anexo de descriptores podría ir acompañado de un segundo anexo explicativo, que permitiera acomodar las cualificaciones a los niveles, facilitando así la transposición posterior de los mismos a efectos comparativos entre los Estados miembros.

5.5 La claridad en las definiciones permite entender con mayor facilidad los significados de los términos que se emplean en la configuración del documento que analizamos. En ese sentido el Comité considera que algunas de las definiciones contenidas en el documento de la Comisión «Hacia un Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente»⁽⁸⁾ son más claras que las que contiene la Propuesta de Recomendación que debatimos. En concreto y como muestra de ello, proponemos que la definición de «competencias» sea cambiada por la que figura en la página 47 del documento antes citado.

5.6 El Comité comparte la correspondencia establecida de los tres últimos niveles del Marco Europeo de Cualificaciones con los grados académicos del marco de titulación de Bolonia (licenciado, master y doctor). En estos estadios formativos, los conocimientos, las destrezas y las competencias adquiridas deben clasificarse en función del aprendizaje alcanzado a través de la formación universitaria recibida.

5.7 El Comité comparte la idea de que es necesario seguir aplicando criterios de calidad en todos los niveles educativos y formativos de los Estados miembros. En ese sentido el Comité se ha pronunciado reiteradamente, tanto en su dictamen sobre la «Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la cooperación europea en materia de garantía de la calidad en la enseñanza superior»⁽⁹⁾, como en el dictamen sobre la «Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre una mayor cooperación europea en la garantía de calidad en la enseñanza superior»⁽¹⁰⁾. En concreto en el segundo de estos dictámenes el Comité manifestaba que «la exigencia de una alta calidad de la educación y formación constituye un elemento central para alcanzar los objetivos de la estrategia de Lisboa».

5.8 El Comité comparte en su conjunto el contenido del anexo II de la propuesta de Recomendación. No obstante, y para adaptarse a las tendencias que actualmente se siguen, en todos los ámbitos, en materia de calidad, el Comité considera que el anexo II debería denominarse «Principios relativos a la mejora continua de la calidad en la educación y formación», adaptando el texto del anexo a dicha nomenclatura.

5.9 El Comité recomienda a los Estados miembros y a los centros educativos y formativos de los mismos y a los interlocutores sociales, trabajar con el modelo de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad (EFQM). Este acreditado modelo, apoyado por la Unión Europea, podría ser el referente sobre el que los centros de enseñanza establecieran su proceso de mejora continua de la calidad.

Bruselas, 30 de mayo de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁸⁾ SEC(2005) 957.

⁽⁹⁾ Cf. el dictamen del CESE de 29.10.1997 sobre cooperación europea en materia de garantía de la calidad en la enseñanza superior, ponente: Sr. Rodríguez García-Caro, DO C 19 de 21.1.1998.

⁽¹⁰⁾ Cf. el dictamen del CESE de 6.4.2005 sobre la garantía de la calidad de la enseñanza superior, ponente: Sr. Soares, DO C 255 de 14.10.2005.