

Libertad de movimiento: de derecho a hipótesis

Reconocimiento de las titulaciones en virtud de instrumentos legislativos o informativos

Mette Beyer Paulsen

Licenciada en Humanidades, con experiencia docente, Jefa de sección en el Ministerio de Educación de Dinamarca (de 1987 a 2002), Destacada en el Cedefop en calidad de experta nacional en comisión de servicio (de 2002 a 2005), fue representante del Gobierno de Dinamarca en el Consejo de Administración [ahora Consejo de Dirección] del Cedefop de octubre de 1993 a diciembre de 2000

RESUMEN

El presente artículo pretende sintetizar tanto la evolución como la diversidad de iniciativas que se han adoptado con objeto de facilitar el reconocimiento y el cotejo de las titulaciones oficiales a través de las fronteras de la UE, analizándolo desde un prisma político: desde instrumentos jurídicos vinculantes, como las directivas y las decisiones, hasta instrumentos políticos, como las recomendaciones y las actuaciones voluntarias, que actualmente abarcan a 27 Estados miembros cuyos sistemas de educación y de formación, así como las estructuras de su mercado de trabajo, divergen profundamente. ¿Qué caracteriza a las distintas iniciativas, en qué premisas se basan, qué problemas intentan resolver y en qué aspectos resultan posiblemente insuficientes? ¿Qué potencial de desarrollo presentan las iniciativas más recientes?

Palabras clave

Comparability, harmonisation, mobility, regulated professions, transparency, vocational education and training

Correspondencia, armonización, movilidad, profesiones regladas, transparencia, educación y formación profesionales

El presente artículo aspira a describir los *avances realizados en el ámbito de las políticas*, es decir: qué iniciativas se han emprendido, cuáles están en proyecto, a qué problemas dan solución y qué queda aún por hacer.

Uno de los derechos fundamentales recogidos en el Tratado de Roma es el de la "libre circulación de los trabajadores" en un mercado europeo liberalizado para los bienes, las personas, los servicios y los capitales. Visto así parece muy sencillo, en particular teniendo en cuenta las profundas repercusiones que ha tenido sobre nuestra vida cotidiana el libre comercio de bienes a través de las fronteras europeas; podemos comprar queso danés en Grecia, o pan crujiente de Suecia en España, aceite de oliva italiano en Irlanda, y el vino de la región mediterránea se ha convertido en un placer casi habitual de países en los que la vida brilla por su ausencia. Viajamos por vacaciones a otros países europeos con relativa facilidad y, si enfermamos durante el viaje, no es difícil obtener atención sanitaria en el país de acogida.

Así pues, cabe preguntarse por qué es relativamente escasa la movilidad intraeuropea en el mercado de trabajo (Vandenbrande, 2006) (1). La respuesta atiende a múltiples motivos, por ejemplo, la oferta y demanda de mano de obra, la vivienda, la seguridad social, el puesto de trabajo del cónyuge, la escolarización de los niños, los salarios, los impuestos, por no hablar de las lenguas; la mayoría de los motivos mencionados no entran en el ámbito del presente artículo. El tema que abordaremos es el del reconocimiento de las titulaciones en un contexto diferente de aquél en el que fueron obtenidas; uno de los problemas que se plantea es el de la yuxtaposición de los ámbitos abordados: yuxtaposición entre el sector educativo y el mercado de trabajo, entre la regulación jurídica (legislación), los convenios colectivos y la libre competencia, entre la oferta y la demanda y entre la cultura de la educación y la formación y la cultura del trabajo. Se trata de fuerzas diferentes que actúan a su vez en direcciones opuestas. No es fácil para un empresario determinar el valor real que tiene para él un título que no conoce o que ha sido obtenido en otro país. Pese a la mucha energía desplegada en la resolución de estos problemas, los resultados siguen siendo insuficientes, si bien, al menos, los esfuerzos realizados han llevado a incrementar la movilidad de los funcionarios.

(1) Véase Tom Vandenbrande (ed.). *Mobility in Europe – Analysis of the 2005 Eurobarometer survey on geographical and labour market mobility*. Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Luxemburgo) Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2006, p 71. Puede consultarse en Internet, en la dirección <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2006/59/en/1/ef0659en.pdf> [Fecha de consulta: 31.8.2007]

Regulación jurídica: directivas y legislación

Para obtener una visión general, debemos proceder a una simplificación; en primer lugar, tenemos que examinar el fundamento jurídico y considerar la educación postsecundaria y la educación y formación profesionales por separado. El Tratado de Roma no brinda esencialmente ningún fundamento jurídico para la cooperación en materia de educación y formación, pero sí aborda la libertad de establecimiento, y en el artículo 47 de su versión consolidada establece ⁽²⁾ que *el Consejo [...] adoptará directivas para el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos*; no obstante, esto sólo es posible en aquellos Estados miembros cuya legislación regula el ejercicio de la profesión en cuestión.

Ya en la década de 1960, esta disposición dio lugar a una gran variedad de *directivas relativas a la liberalización y la fase de transición, así como a los ámbitos industrial, comercial y artesanal*, que abarcaban a varios centenares de ocupaciones ⁽³⁾. Podemos denominarlas “directivas de armonización”, es decir, directivas en las que se establecen los requisitos y niveles comunes mínimos en materia de educación y formación (principalmente en lo que se refiere a la educación y formación profesionales), y/o la documentación que acredita la experiencia profesional de las personas que ejercen una profesión reglada. Es factible que estas directivas apenas tengan utilidad actualmente.

Estos requisitos comunes mínimos se aplican también –y, precisamente por ello, resultan más interesantes en la actualidad– a las directivas relativas al reconocimiento mutuo de diplomas (principalmente en la enseñanza superior) que, con modificaciones ulteriores, se han venido publicando desde el año 1975. Estas directivas abarcan una amplia variedad de profesiones de la medicina o ámbitos que gravitan en torno a la medicina, como médicos, odontólogos, cirujanos veterinarios, enfermeras, matronas o farmacéuticos, además de arquitectos; se trata de las denominadas “directivas sectoriales”. En este contexto, lo que caracteriza a estas profesiones es su conexión con la salud y la seguridad, ámbitos en los que los Estados miembros tienen un

⁽²⁾ Versión consolidada del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea* n° C 321 de 29.12.2006, p. 37 – 186; se puede consultar en Internet, en la dirección: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:ES:pdf> [Fecha de consulta: 30.8.2007]

⁽³⁾ Véase. 3.2.3. Libertad de establecimiento y de prestación de servicios y reconocimiento mutuo de diplomas, *Parlamento Europeo: Fichas técnicas*; se puede consultar en Internet, en la dirección: http://www.europarl.europa.eu/factsheets/3_2_3_es.htm [Fecha de consulta: 30.8.2007]

interés especialmente justificado en fijar requisitos específicos para el ejercicio de la profesión mediante un instrumento jurídico. Los dos tipos principales de directivas mencionados anteriormente (“directivas de primera generación”), abordan fundamentalmente (pero no exclusivamente) el derecho de establecimiento y la libertad de intercambio de servicios, por lo que están dirigidas en gran medida a profesiones liberales y a actividades no asalariadas, si bien las profesiones en cuestión también pueden ejercerse en calidad de empleado. En particular, la directiva relativa a los arquitectos estuvo en fase de proyecto durante un tiempo excesivamente largo (al parecer, durante 18 años), dado que, para su adopción, era necesario el acuerdo de todos los Estados miembros. Esta situación resultaba absolutamente insostenible y exigía un procedimiento más racional que la lenta convergencia de los programas de educación y formación de los Estados miembros.

Posteriormente llegaron las “directivas de segunda generación”, es decir, las “directivas generales”, que no contemplan una evaluación profesional directa, sino que establecen un método general para abordar los casos de reconocimiento mutuo de los títulos que permiten acceder a una profesión regulada en un Estado miembro distinto de aquel en el que se obtuvo dicho título. En el año 1989 se adoptó la *primera Directiva del Consejo relativa a un sistema general de reconocimiento de los títulos de enseñanza superior que sancionan formaciones profesionales de una duración mínima de tres años* ⁽⁴⁾, que permite ejercer una profesión regulada, y en 1992 se adoptó la “segunda directiva”, es decir, la *Directiva del Consejo relativa a un segundo sistema general de reconocimiento de formaciones profesionales, que completa la Directiva 89/48/CEE* ⁽⁵⁾. Ambas directivas establecen, como regla general, una duración mínima para la educación postsecundaria (una duración superior o inferior a tres años, respectivamente) que permite acceder a una profesión regulada, así como una serie de medidas compensatorias. En primer lugar, los ciclos de educación y formación de menor duración pueden sustituirse por el ejercicio de una profesión, por cuenta propia o ajena, durante un determinado número de años; y, en segundo lugar, un Estado miembro anfitrión que no reconozca de forma inmediata un título de educación o formación profesional obtenida en otro país (duración, contenido profesional) como condición previa para el ejercicio de una profesión regulada, deberá brindar

(4) Directiva 89/48/CEE del Consejo, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, DO L 019 de 24.1.1989; se puede consultar en Internet, en la dirección: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31989L0048:ES:HTML> [Fecha de consulta: 30.8.2007]

(5) Directiva 92/51/CEE del Consejo, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, DO L 209 de 24.7.1992; se puede consultar en Internet, en la dirección: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0051:ES:HTML> [Fecha de consulta: 30.8.2007]

al solicitante la oportunidad de realizar una prueba de conocimientos o un período de formación (práctica) o de adaptación en aquellos casos en los que el Estado miembro de acogida considere que existen deficiencias *sustanciales* en la educación y formación del solicitante con respecto a los requisitos aplicables en dicho Estado miembro. Además, se establecen marcos que fijan el tiempo necesario para tramitar los expedientes, además de contemplarse la creación de comités y otras cuestiones prácticas.

En el año 2005, las directivas sectoriales y las dos directivas generales se refundieron en la Directiva de 7 de septiembre de 2005 ⁽⁶⁾, en cuyos extensos anexos se describen de forma detallada las cualificaciones (comunes mínimas) exigidas para los programas de educación y formación en cada uno de los Estados miembros. Todos ellos se refieren a las cualificaciones (*educación y formación y experiencia profesional documentada*, en su caso) necesarias para *ejercer* una profesión reglada en un Estado miembro. En este contexto, la educación y la formación están *orientadas hacia la información*, es decir, se basan en parámetros como, por ejemplo, la duración y el nivel de la educación y la formación, el tipo de institución, etc.

En términos generales, las directivas conforman un instrumento jurídico que presupone la existencia de un fundamento jurídico en el Tratado, así como un fundamento jurídico para el ejercicio de una profesión en el Estado miembro en cuestión. Se trata de un instrumento de carácter descendente, cuya aplicación correcta exige cumplir una serie de condiciones previas, incluido algo aparentemente tan sencillo como proporcionar información a la que pueda accederse fácilmente sobre el propósito, los objetivos y el contenido del programa de educación y formación o sobre el sistema de cualificaciones, en una lengua comprensible en el Estado miembro de acogida. El hecho de que raras veces fuera posible consultar esta información completa en un único lugar y de que no siempre fuera fácil tener acceso a la misma, aparte de encontrarse en una lengua extranjera, y de que virtualmente nunca fuera posible si el período de educación y formación hubiera finalizado varios años antes, constituía un obstáculo en el proceso de tramitación de los expedientes. Por ello, el Estado miembro receptor a menudo encuentra dificultades para adquirir una apreciación general de las titulaciones obtenidas por el solicitante en virtud de su educación y formación, y la obtención de la documentación

(6) Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, *Diario Oficial de la Unión Europea*, DO L 255 de 30.9.2005, p. 22-68, se puede consultar en Internet, en la dirección: http://www.cplol.org/files/official%20journal_25520050930es00220142_pp1-47.pdf [Fecha de consulta: 30.8.2007]

pertinente y su traducción por un intérprete jurado puede ser un proceso prolongado y costoso para el solicitante.

Por lo que respecta a las directivas generales, también existen problemas de "asimetría", lo que significa, entre otras cosas, que algunos Estados miembros aplican una política de regulación estricta del acceso al ejercicio de una profesión, mientras que otros abren esta decisión, en gran parte, a los interlocutores sociales o a los organismos profesionales (y, en ese caso, ¿entran o no dentro del ámbito de aplicación de la Directiva?), – e incluso en otros no existe, por lo general, regulación alguna. Además, ciertas profesiones (por ejemplo, la educación y formación de ópticos) requieren educación postsecundaria en algunos Estados miembros, mientras que, en otros, esa misma profesión requiere asimismo una formación profesional. Algunos Estados miembros han regulado profesiones que no están reguladas en otros Estados miembros (por ejemplo, la profesión de peluquero/a), y, en los casos en los que la Directiva se ocupa de la formación regulada necesaria para ejercer una profesión reglada, algunos Estados miembros han decidido aplicar la Directiva a una gran parte de sus programas de formación profesional (por ejemplo, Alemania), mientras que otros con sistemas de educación y formación profesionales similares han preferido no aplicar la Directiva (por ejemplo, Dinamarca). Cabe afirmar que los principales problemas que plantea la aplicación de la/s directiva/s es la falta de información adecuada sobre las cualificaciones en otras lenguas, la "asimetría" de las profesiones cubiertas y el carácter estático del propio instrumento (en un mundo en constante evolución).

Correspondencia de las cualificaciones de formación profesional e información sobre las mismas

En lo tocante a la educación y formación profesionales, cuestión mucho más compleja que la de la educación superior, debido a la amplia variedad de cualificaciones cubiertas (siempre en continuo proceso de cambio) y a la diversidad de sistemas nacionales y de estructuras de mercado de trabajo en el que se insertan, se ha adoptado asimismo otro enfoque que, en parte, complementa las directivas. Desde su creación en 1975, una de las máximas prioridades del Cedefop (Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional) ha sido el suministro de *información*, es decir, de descripciones estructuradas de los *sistemas* de educación y formación profesionales de los Estados miembros. Este objetivo se ha cumplido mediante la publicación y la actualización periódica de una serie de monografías sobre los Estados miem-

bros, así como a través de una "Guía" en la que aparecen breves resúmenes gráficos de todos los (que eran entonces) Estados miembros (que ya no se publica), y también, en los últimos años, por medio de "breves descripciones" coincidiendo con cada nueva Presidencia. Por supuesto, en todas estas publicaciones se describen *sistemas*, no *programas*. Teniendo en cuenta la continua evolución y adaptación de los sistemas de educación y formación profesionales, mantener actualizadas estas publicaciones impresas es un proceso extremadamente lento y laborioso, por lo que el Cedefop creó recientemente en Internet la base de datos "eKnowVET", un sistema de gestión de conocimientos que puede actualizarse y que permite realizar búsquedas prácticamente de todo tipo. Mientras que, pese a todas las diferencias nacionales, la educación universitaria es bastante similar a escala europea, tanto desde el punto de vista estructural como en relación con el contenido, la educación y formación profesionales constituye un asunto muy complejo en el que intervienen numerosos interlocutores y actores y, a veces, incluso varios sistemas diferentes dentro de un mismo Estado miembro, por lo que los programas de educación y formación profesionales no pueden cotejarse fácilmente entre los distintos países, entre otras cosas porque los contextos varían ampliamente entre los diferentes países.

Otra iniciativa, en relación con la cual el Cedefop ha desempeñado un papel esencial ⁽⁷⁾, es la aplicación de la Decisión del Consejo, de 1985, relativa a la *correspondencia de las cualificaciones de formación profesional entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas* ⁽⁸⁾ (a niveles cualificados). La Decisión no se centra en la estructura de los sistemas de educación y formación, sino en las *principales competencias* profesionales requeridas para ejercer una determinada profesión. A lo largo de los seis años que duró el proyecto, en colaboración con los interlocutores sociales y las autoridades nacionales competentes, se compararon y describieron 209 profesiones de 19 sectores y los resultados se publicaron en el Diario Oficial ⁽⁹⁾ en las nueve lenguas de los 12 Estados miembros de ese momento. Con el fin de facilitar la comparación, los programas de educación y formación pro-

(7) Proyecto "Comparability of vocational training qualifications", gestionado por Burkart Sellin, véase *Certification in the EU Member States* en la *European Training Village* del Cedefop, en la dirección: <http://www2.trainingvillage.gr/etv/library/certification/main.asp> [Fecha de consulta: 30.8.2007]

(8) Decisión 85/368/CEE del Consejo, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, DO L 199 de 31.7.1985, p. 56-59; se puede consultar en Internet, en la dirección: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31989L0048:ES:HTML> [Fecha de consulta: 30.8.2007]

(9) Véase, por ejemplo, la página "*EU statutory instruments on the recognition and comparability of qualifications*" en la *European Training Village* del Cedefop, en la dirección: <http://www2.trainingvillage.gr/etv/library/certification/bibl.asp> [Fecha de consulta: 30.8.2007]

fesionales se dividieron en cinco niveles operativos, y se indicaron a modo de referencia los centros educativos (escuela/centro de prácticas profesional) y las autoridades que expedían los diplomas, certificados y otros títulos (la reevaluación de la estructura de cinco niveles de la formación y las cualificaciones en las Comunidades Europeas en 1985 se puede consultar en Anneke Westerhuis, Burkart Sellin, 2001) ⁽¹⁰⁾.

Algunos Estados miembros ofrecen programas de educación y formación amplios y polivalentes y, en cambio, en otros, los programas son restringidos y en ocasiones muy especializados. Mientras que en un Estado miembro los fontaneros se encargan de todo, desde la cubierta hasta los sistemas de calefacción, la instalación de agua y los desagües, en otro los fontaneros se encargan sólo de una de estas especialidades. Algunos Estados miembros apenas ofrecen otra cosa que no sea formación teórica, mientras que otros incluyen también numerosos programas de formación práctica y formación en el lugar de trabajo, gracias a los cuales los trabajadores especializados que acaban de finalizar su formación se encuentran preparados para ejercer su profesión de manera totalmente independiente en un lugar de trabajo. Los trabajos sobre el proyecto de correspondencia aportaron un gran volumen de información útil, si bien algunos participantes consideraron que la clasificación por categorías de los programas de educación y formación profesionales constituía una reducción de los programas al mínimo común denominador y, por ello, no permitía tener en cuenta sus características específicas. Esta importante labor comparativa supuso un enorme esfuerzo; sin embargo, nunca se llegó a aplicar a nivel nacional, y, por muchos motivos, es una lástima que no haya sido posible mantener las redes sectoriales transfronterizas desde que finalizaron los trabajos.

⁽¹⁰⁾ Cedefop; Anneke Westerhuis, Burkart Sellin (eds.). *European Structures of Qualification Levels – Reports on recent developments in Germany, Spain, France, the Netherlands and in the United Kingdom (England and Wales)*. Volumen 1. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2001. Cedefop Reference series, 3016EN Volumen 2. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2001. Panorama series 5116EN; se puede consultar en Internet, en la dirección http://trainingvillage.gr/etv/Upload/Information_resources/Bookshop/186/5116en.pdf [Fecha de consulta: 31.8.2007]

Problemas administrativos

Los programas de educación y formación se desarrollan y describen (en su caso) dentro de un contexto (nacional) específico, lo cual es válido si un programa dado sólo se aplica en el contexto que le corresponde. Existen leyes generales a nivel nacional, normas especiales de examen y planes de educación y formación (a escala nacional, local o establecidos por los interlocutores sociales), siempre en la/s lengua/s nacional/es, a fin de mantener el sistema dentro de su contexto. A todo este acervo se pueden añadir los numerosos “conocimientos silenciosos” que poseen los empresarios, los centros educativos y otros interlocutores. A la hora de tramitar expedientes relativos al reconocimiento o a la evaluación de los títulos de educación y formación obtenidos en otro país, tanto si se trata de un programa de educación y formación ya finalizado con vistas a conseguir un empleo como de la continuación de un programa de educación y formación o de una parte del mismo (transferencia de créditos académicos), se da por supuesto que se dispone de la información pertinente para que la tercera parte involucrada pueda conocer no sólo la duración y los contenidos, sino también la “calidad” del programa de educación y formación. Pero esto no resulta fácil, ni siquiera con la ayuda de las guías publicadas por Eurydice ⁽¹¹⁾ y el Cedefop ⁽¹²⁾. A la luz de la “explosión de conocimientos”, el considerable aumento y la diversificación de los programas de educación y formación y la aparición de nuevas profesiones (como la electrónica, las tecnologías de la información o la biotecnología), por no hablar del importante aumento del número de Estados miembros, el enfoque anteriormente referido ya no resultaba adecuado y, en particular, adolecía de un carácter poco dinámico y escasamente orientado hacia el futuro para poder contribuir a fomentar la movilidad en el sector de la educación y formación y en el mercado de trabajo. Para ser competitivas, las empresas se hallan inmersas en un continuo proceso de actualización, y para ello es necesario realizar nuevos avances en los programas de educación y formación. Actualmente, la comparación de las cualificaciones por materias ya no es suficiente. En los años 1992 y 1996, el concepto de “transparencia” (es decir, proporcionar la información necesaria para que un título oficial pueda interpretarse en otro Estado miembro) comenzó a hacer acto de presencia en las resoluciones adoptadas en las reuniones que los Ministros de Educación mantenían en el seno del Consejo, y en 1993 el CCFP (Comité con-

⁽¹¹⁾ Véase http://www.eurydice.org/portal/page/portal/Eurydice/DB_Eurybase_Home

⁽¹²⁾ Véase http://www.trainingvillage.gr/etv/Information_resources/NationalVet/

sultivo de formación profesional de la Comisión) adoptó una resolución sobre la transparencia, como consecuencia de lo cual, en los años posteriores se crearon grupos de trabajo y se pusieron en marcha varios proyectos piloto.

Un nuevo enfoque y un cambio de paradigma

Las iniciativas antes mencionadas, es decir, las directivas y el “proyecto de correspondencia”, hacen recaer en el “receptor” la responsabilidad de “reconocer” de derecho las cualificaciones de educación y formación, por ejemplo, permitiendo el ejercicio de una profesión (en el caso de las profesiones regladas) o admitiendo al solicitante en un centro educativo, o de “reconocerlas” de hecho, por ejemplo, cuando el solicitante consigue un trabajo mediante o sin que medie un convenio colectivo o se afilie a un sindicato. No obstante, a menudo no existen incentivos para el Estado miembro receptor o la “autoridad responsable del reconocimiento” y, además, con frecuencia no se dispone de toda la información necesaria o no se tiene acceso a la misma. Un título, que pueda estar incluso escrito en otra lengua, no constituye una base suficiente para evaluar las cualificaciones de un solicitante.

El Tratado de Maastricht, de 1992 ⁽¹³⁾, también abordaba la educación en general (artículo 126) ⁽¹⁴⁾, y así, poco a poco, los esfuerzos dirigidos a proseguir la labor en torno al reconocimiento académico de la educación superior, que cuya gestión se ha encargado el Consejo de Europa desde su creación, poco después de concluida la Segunda Guerra Mundial, comenzaron a tomar forma en el contexto de la UE. En primer lugar, con el Convenio de Lisboa y, posteriormente, con las Declaraciones de La Sorbona, Bolonia y Berlín, ha quedado definida la estructura en tres etapas de la educación post-secundaria. Y gracias a la Cumbre de Lisboa de 2000, a los ambiciosos objetivos en materia de educación y formación y al “método abierto de coordinación”, las cosas empezaron a avanzar más rápido.

Ahora ya no es necesario plantearse si existe o no un fundamento jurídico en el Tratado para la aplicación de tal o cual medida y, dado que el presupuesto está garantizado por los programas de educación y formación, hay

⁽¹³⁾ Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, Diario Oficial de la Unión Europea, DO C 191 de 29.7.1992, p. 1; se puede consultar en Internet, en la dirección: <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html#0001000001> [Fecha de consulta: 31.8.2007]

⁽¹⁴⁾ En la versión consolidada del Tratado, el artículo 126 ha pasado a ser el artículo 150.

fondos disponibles para impulsar el proceso, tanto con los grupos de trabajo como a través de los proyectos piloto. Con el "proceso de Copenhague-Maastricht-Helsinki" y el programa de trabajo Educación y Formación 2010, se ha introducido un enfoque nuevo y dinámico, y de los instrumentos jurídicos formales descendentes ha pasado a aplicarse un enfoque político. Ahora los ministros acuerdan, con carácter voluntario, objetivos y referencias comunes, que, por una parte, respetan la autonomía nacional en materia educativa y, por otra, permiten avanzar con dinamismo en el sector educativo y en los mercados de trabajo. Se han creado grupos de trabajo temáticos, se realizan actividades de aprendizaje entre homólogos y los grupos temáticos apoyan y supervisan el proceso. Estas medidas también han dado resultado en el ámbito del reconocimiento de las cualificaciones formales e informales, y lo que es más, del proceso se desprende que las herramientas de reconocimiento no sólo son importantes con respecto a la movilidad transnacional en el mercado de trabajo, sino que constituyen una condición indispensable para el aprendizaje permanente, puesto que, al englobar la transferencia de créditos y el reconocimiento académico y profesional, permiten la movilidad geográfica, sectorial, vertical y horizontal dentro de los Estados miembros y entre los mismos. En otras palabras, los instrumentos considerados de utilidad para fomentar la transparencia internacional han demostrado ser útiles también a la hora de facilitar la movilidad regional o sectorial.

La persona en tanto que "portadora de información sobre sus propias cualificaciones"

La novedad del enfoque sobre la transparencia es el hecho de que la carga de la prueba se transfiere del receptor al emisor. El principio rector es la "transparencia", es decir, la información. Así pues, es necesario ofrecer una descripción de los programas de educación y formación para que sean inmediatamente comprensibles y puedan compararse con programas similares de otros Estados miembros o con perfiles de puestos de trabajos o requisitos de competencia, de manera que el receptor (la autoridad competente o el empresario) pueda determinar inmediatamente si un solicitante cumple los requisitos y si presenta deficiencias insignificantes, o si son éstas tan importantes que el solicitante precisa completar un ciclo de educación y/o formación adicional o no puede obtener la aprobación de la solicitud de reconocimiento.

Un foro para la transparencia desde 1998

En 1998, la Comisión y el Cedefop crearon un grupo de trabajo conjunto constituido por representantes gubernamentales y representantes de los interlocutores sociales europeos. Pronto resultó evidente que se necesitaba información clara y comprensible sobre los distintos programas de educación y formación, así como una red de Centros Nacionales de información a los que fuera posible dirigirse para recabar más información, incluida información sobre los centros educativos y otros datos. Esta necesidad se materializó y, posteriormente, se desarrolló en la Decisión de 2004 ⁽¹⁵⁾ "Europass", que prevé, entre otras cosas, que, una vez completado el programa de educación y formación, los alumnos graduados tienen derecho a recibir, junto con su título, un suplemento explicativo y multilingüe, es decir un *Suplemento al Título* (para la educación postsecundaria) y un *Suplemento al Certificado* (para los programas de educación y formación profesionales), que serían algo parecido a un "sistema de etiquetado informativo" de los programas de educación y formación, a los cuales se podría añadir el "Curriculum Vitae (CV) Europass", que es una plantilla común para Europa. Para que la información pueda entenderse y "descifrarse" en otro contexto, es necesario adoptar criterios comunes, al igual que ocurre con cualquier otro sistema de etiquetado informativo. De conformidad con estas medidas, se han puesto en marcha diversas iniciativas de seguimiento para apoyar el proceso, entre las que cabe mencionar: medidas de control de calidad, sistemas de referencia, y, en particular, el *Marco Europeo de las Cualificaciones* (EQF). La propuesta sobre el EQF divide las competencias en materia de educación y formación en ocho grandes apartados o niveles orientados hacia los resultados, que pueden constituir la base para la comparación y el reconocimiento, en contraste con el enfoque convencional orientado hacia los datos (la duración de la educación y la formación es un parámetro importante en este contexto). Cabe afirmar que estos ocho niveles constituyen una mejora y una combinación de los cinco niveles de educación y formación profesionales contemplados en el *proyecto de correspondencia* y los tres niveles de la educación postsecundaria de la Declaración de Bolonia. Además, se han creado los *Centros Naciona-*

⁽¹⁵⁾ Decisión 2241/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2004, relativa a un marco comunitario único para la transparencia de las cualificaciones y competencias (Europass), *Diario Oficial de la Unión Europea*, DO L 390 de 31.12.2004, p 6-20; se puede consultar en Internet, en la dirección: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:390:0006:0020:ES:PDF> [Fecha de consulta: 30.8.2007]

les *Europass* para gestionar la información y las redes, cuyo objeto es facilitar la movilidad horizontal y vertical, así como la evaluación de las competencias no formales e informales, y servir de marco de referencia o de clave de conversión entre los diferentes sistemas.

Conclusión y perspectiva

Lo interesante desde el punto de vista político en todo este proceso, que, durante más de 30 años, ha tratado de convertir la libre circulación de los trabajadores en una realidad práctica y no en una carrera plagada de obstáculos burocráticos para los ciudadanos, es que el centro de atención se ha desplazado. De un tedioso proceso jurídico descendente basado en directivas, legislación nacional y burocracia, y de un sistema estático relativamente difícil de actualizar, se ha pasado a un proceso ascendente basado en el "derecho indicativo", esto es, en un acuerdo común (no vinculante) entre los ministros, que los Estados miembros pueden aplicar con carácter voluntario. Ahora, se encuentran disponibles diversos instrumentos comunes y reconocibles que facilitan el trabajo y simplifican el procedimiento, entre los que cabe mencionar los siguientes: puntos de medición (para los ocho niveles), herramientas de información (los instrumentos de *Europass* ⁽¹⁶⁾, como son el Curriculum Vitae (CV), el Suplemento al Título y el Suplemento al Certificado) y los Centros Nacionales que prestan asistencia e información adicionales cuando la información "independiente" es insuficiente, además del interés general suscitado por la gestión de calidad de los sistemas educativos. Lo que se pretende no es comparar los programas uno por uno, dado que sigue siendo posible realizar evaluaciones de expedientes individuales. Mientras que, anteriormente, en la época de las primeras directivas, tal vez hubo cierto grado de proteccionismo –los Estados miembros no estaban muy dispuestos a reconocer los certificados y los títulos obtenidos en otro país, pero optaban por la solución más sencilla, es decir, "su propia" y ya conocida mano de obra–, el carácter voluntario de las actuales medidas resulta mucho más dinámico.

Hay quienes afirman que, como, hasta la fecha, la movilidad en el sector educativo y en el mercado de trabajo no ha revestido demasiada importancia en la CE, ¿por qué preocuparse tanto? Pero es posible que esta situación haya cambiado en los últimos años, y posiblemente es debido más a las

(16) Véase: http://europass.cedefop.europa.eu/europass/preview.action?locale_id=1

condiciones del mercado que a los requisitos formales para el reconocimiento. Por otra parte, sólo hemos oído hablar de las personas que se han movido, cuyos casos se tramitaron en su momento y así se registraron en las estadísticas. Sin embargo, no sabemos nada de las personas que no se desplazaron por resultar demasiado complicado, que no lograron el puesto (o el salario) para el que estaban cualificadas, que no utilizaron sus cualificaciones o que tuvieron que reciclarse porque no se reconocieron sus cualificaciones. Con el nuevo enfoque y los nuevos instrumentos podremos, al menos, brindar a las personas la oportunidad de aprovechar su potencial en caso de que deseen trasladarse a otro país, a otra rama profesional o aumentar sus cualificaciones.

El nuevo enfoque no confiere ningún derecho a los ciudadanos individuales (como hacen las directivas en un número limitado de profesiones), sino que brindará una ventaja competitiva a los Estados miembros, los sistemas educativos y los centros educativos que comprendan la importancia de crear y aplicar, con rapidez y eficacia, programas de educación y formación adaptados a los requisitos del mercado de trabajo de una mano de obra con un buen nivel de educación y de formación y con conocimientos actualizados, sin necesidad de realizar interminables y tediosos procedimientos de consulta formal. Utilizando los instrumentos de transparencia a modo de "sistemas de etiquetado informativo", podrán promoverse a sí mismos y a sus candidatos en los mercados de trabajo internacionales.

El carácter voluntario de las medidas no implica necesariamente una actitud de "laissez-faire"; aquellos que se den cuenta de que actualmente existe libre competencia en un mercado abierto, donde el proveedor que sea el primero en ofrecer el producto más reciente y avanzado y que sea capaz de "comercializarlo" y describirlo con respecto a su "base de clientes", además de venderlo, habrá "ganado una cuota de mercado", exactamente igual que ocurre con otros productos de consumo. La transformación de la educación y la formación en un producto de mercado de estas características ya está en pleno auge en la educación postsecundaria; muchas universidades fuera de Europa (y algunas europeas) se están dando a conocer en Oriente, y de hecho también en Europa, y se están creando filiales de dichas universidades en muchos de los nuevos Estados miembros (véanse las negociaciones de la OMC).

Al igual que ocurre con otros productos de consumo, también es necesario comercializar la educación y la formación y dotarlas de un sistema de etiquetado informativo, y las empresas deben cumplir los estándares y las normas, cuya conformidad podrá publicarse (véase ISO).

El Marco Europeo de las Cualificaciones (EQF) forma parte de este proceso. El EQF no resuelve el problema del reconocimiento mutuo como condición previa para la libre circulación, pero sí facilita, con la ayuda de las modernas tecnologías de la información, la labor de búsqueda y comprobación de la información, así como de comprensión e interpretación de la misma, y, lo que es aún más importante, permite la evolución del proceso y lo hace más dinámico; ahora el enfoque es "anticipativo" en lugar de "reactivo", como eran los enfoques anteriores. Aún está por ver si el EQF y otros instrumentos recientes se aplicarán a gran escala a nivel nacional y si tendrán importantes efectos positivos sobre la movilidad en todos los sentidos de la palabra.

Un inconveniente: Los empresarios desean contratar a aquellos candidatos que puedan desempeñar sus funciones lo más rápidamente posible, a poder ser desde el *primer día*. Se considera que el mercado de trabajo en el sector académico se encuentra más internacionalizado, no sólo con respecto a las competencias sino también por lo que atañe a la cultura empresarial, que muchas (aunque no todas) de las empresas en los sectores manufacturero, comercial y de servicios. Después de muchos años de "coexistencia" con el reconocimiento y la transparencia en el contexto de la UE, cabría preguntarse si las iniciativas en el ámbito de la educación y la formación en la UE no están, después de todo, confinadas a una "torre de marfil" y muy alejadas de la realidad. Por regla general, los programas de educación y formación profesionales se planifican y ejecutan en estrecha colaboración con los interlocutores sociales, garantizando así que los programas respondan a las necesidades de competencias del sector empresarial. En el marco del programa Leonardo, se han emprendido algunas iniciativas en relación con la correspondencia entre las profesiones, si bien no son de aplicación universal, sino que constituyen un medio de "armonización" entre las partes participantes. Cabe preguntarse si estas iniciativas poseen la flexibilidad y el dinamismo necesarios para adaptarse a la rápida evolución del mercado de trabajo. Es evidente que el principio del "emisor" o del "fabricante" de cualificaciones que proporciona información sobre su "producto" y cuenta con un sistema de etiquetado informativo sobre el mismo es muy flexible y ofrece a los centros educativos, los trabajadores y los empresarios una sólida base para los procesos de evaluación, adopción de decisiones y, posiblemente, para la evaluación de la necesidad de educación y formación suplementarias.

Hemos visto cómo se ha pasado de un sistema muy regulado con un sólido enfoque descendente, que abarcaba un número limitado de profesiones y que confería a las personas el *derecho* a exigir un procedimiento formali-

zado de reconocimiento, a un enfoque ascendente, voluntario, flexible y abierto, basado en una serie de *herramientas de información* normalizadas. Si el sistema responde a las expectativas, ayudará a los ciudadanos que lo deseen a aprovechar y desarrollar su potencial en los ámbitos educativo y laboral en sus propios países o fuera de ellos, si bien no les otorgará ningún derecho, y su funcionamiento dependerá de la voluntad de los sistemas nacionales de ofrecer la infraestructura necesaria y de la Comisión de ofrecer la financiación necesaria. Aún está por ver si se cumplirá el marco voluntario y si se utilizará de forma generalizada.

Pero ¿qué ocurrirá si, a la hora de determinar si un solicitante en posesión de un título obtenido en otro país puede desempeñar sus funciones en un lugar de trabajo, no se tienen sólo en cuenta su competencia de carácter "instrumental" o sus conocimientos profesionales? ¿Y qué ocurrirá si la socialización en el lugar de trabajo, la cultura empresarial, la organización del trabajo, el grado de independencia en el desempeño de las tareas, la jerarquía o la autonomía, así como otras normas tácitas que nada tienen que ver con la educación, tienen el mismo peso a la hora de juzgar la adecuación del empleado al puesto de trabajo y los beneficios que puede reportar a la empresa? ¿Qué sabemos realmente al respecto? ¿Qué hacen las empresas multinacionales para contratar a personal de otros países? ¿Podríamos pedir asesoramiento a sus directores de personal o de desarrollo de recursos humanos? ¿Se les ha preguntado por su experiencia?

Y, a guisa de conclusión: ¿es posible que nada de lo anteriormente expuesto tenga importancia, siempre y cuando el mercado funcione? Cuando halla escasez de médicos o fontaneros (ejemplos ambos de profesiones reguladas), el reconocimiento formal de diplomas extranjeros aumentará ¡inevitablemente!