MONOGRÁFICO

EDUCACIÓN, TITULACIONES Y MERCADO DE TRABAJO EN LA COMUNIDAD EUROPEA: UN PROGRAMA PARA LA INVESTIGACIÓN

MAX A. ECKSTEIN Y HAROLD J. NOAH (*)

INTRODUCCIÓN

Hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, resultaba virtualmente imposible contemplar una sola asociación operativa entre los países de la Europa occidental. Sin embargo, desde esa época, la Comunidad Europea (CE) se ha ido ampliando de acuerdo con un creciente sentimiento de interdependencia y de moderación de las prácticas y actitudes nacionalistas. La integración del mercado laboral de la Europa occidental, formalmente fijada para el 1 de enero de 1993, promete la consiguiente eliminación de los obstáculos a la libre circulación intra-europea de trabajadores preparados, formados y titulados. Sin embargo, la abolición de las barreras legales y burocráticas a la circulación de trabajadores no va a significar un repentino flujo de profesionales y trabajadores cualificados a través de las fronteras nacionales. En realidad, y hasta la fecha, todo parece indicar que no se producirá más que un ligero incremento en tales migraciones. A pesar de todo, es probable que, con el tiempo, el mercado integrado de trabajo se convierta en un rasgo normal de la vida europea. Seguramente crecerá el número de ciudadanos comunitarios que trabajen en un Estado miembro que no sea el propio; a su vez, es de esperar que se produzcan transformaciones de amplio alcance en el contenido y en la estructura de la enseñanza técnica, profesional y superior, y de las titulaciones que lleva aparejadas. Tales transformaciones nos ofrecen una oportunidad incomparable para estudiar las relaciones entre el mercado de trabajo, la enseñanza y las titulaciones. En el presente trabajo se bosqueja un programa de investigación a la medida de la evolución que se está produciendo.

Los sistemas educativos de los países europeos fueron divergiendo, a lo largo del proceso de su establecimiento, desde unos modelos muy generalizados, determinados por la Iglesia, hasta reflejar unas ideologías nacionalistas respaldadas. Fueron proli-

(*) Institute of Philosophy and Politics of Education, Teachers College, Columbia University, New York.

ferando además las especializaciones y las profesiones, cada una firmemente con su complejo y específico ámbito del saber, formas de preparación y estructura de habilitaciones, diseñadas para servir a unas economías industrializadas y, más recientemente, a unas economías basadas en la información. Los Gobiernos crearon un formidable despliegue de controles administrativos, destinados parcialmente a proteger los puestos de trabajo y el espacio vital de sus propios nacionales frente a la competencia de los inmigrantes. Por lo general, los empleos en la Administración pública solamente eran accesibles a los nacionales, a los ciudadanos. Las más altas profesiones de la medicina y el derecho y los puestos cualificados y semi-cualificados quedaban al amparo de una serie de requisitos de formación y titulación. El prerrequisito general para acceder a una ulterior enseñanza y formación terminó por ser la totalización de la enseñanza obligatoria (e incluso la educación general secundaria), certificada mediante la posesión de la titulación correspondiente. Así pues, aunque no era imposible que una persona cualificada, formada y titulada en un país se trasladase a otro para trabajar, ésta debería superar una serie de requisitos de nueva formación y nuevos exámenes exigidos antes de poder ejercer su puesto de trabajo.

Junto con los obstáculos naturales a la circulación de las personas (idioma, diferencias culturales, coste del traslado y pérdida del apoyo de su comunidad natal), esos requisitos artificiales representaban unas barreras formidables a la libre circulación de personas cualificadas entre los países de la Europa occidental. Actualmente, en todo el área de los doce Estados miembros de la CE están a punto de desaparecer las aludidas barreras artificiales, e, incluso, las barreras naturales se han ido debilitando sustancialmente.

Se han llevado a cabo notables esfuerzos para identificar y eliminar los obstáculos que impedían a una persona cualificada en una nación ejercer en otra. Se han solucionado algunos de los problemas derivados de la equivalencia internacional de títulos y diplomas, principalmente mediante acuerdos de reconocimiento mutuo de títulos y diplomas entre los Estados miembros de la Comunidad. Se han modificado los programas de enseñanza y de formación profesional de tal modo que quienes se gradúen estarán mejor dotados para aprovechar las nuevas condiciones vigentes en la Europa occidental desde 1993. Es probable que, especialmente, los más jóvenes puedan disfrutar de las oportunidades que se presentan con la mayor movilidad internacional; para ellos, los costes de la emigración son menores que para las personas de más edad, más estabilizadas, y, además, los beneficios esperados serán perceptibles durante un período más prolongado.

En el ámbito interno de los países, aunque de modo lento, se han ido introduciendo elementos «europeos» en los currícula escolares y universitarios; también se ha ampliado y mejorado la enseñanza de idiomas extranjeros, además de facilitar el estudio en el exterior y de fomentar la cooperación internacional en materia de formación profesional (1). Aunque el proceso es desigual en los diversos Estados miembros,

---

(1) Sobre el grado de introducción de elementos «europeos» en los currícula escolares, véase Raymond Ryba, «Toward a European Dimension in Education: Intention and Reality in European Community Policy and Practice», *Comparative Education Review, 36*: 1 (1992), pp. 10-24.

estos progresos, considerados en su conjunto, han ido aminorando las barreras naturales a la libre circulación de las personas mediante la reducción del grado de extranjería de los demás países europeos. Para iniciar y sustentar tales esfuerzos se han creado, a través de todo el territorio de la CE, nuevas agencias y programas de alcance comunitario.

Al igual que en otras partes, la enseñanza pública de los países europeos se desarrolló para servir a dos funciones primordiales: alimentar un sentido del patriotismo y de la comunidad nacional, y preparar a los jóvenes para contribuir de modo más eficaz en la economía, elevando así la producción nacional y la renta personal. A medida que se vaya transfiriendo el concepto de patriotismo al ámbito de la Comunidad Europea, y a medida que se amplía el mercado de trabajo desde unas dimensiones nacionales a otras europeas, los viejos contenidos y estructuras de la enseñanza probablemente se verán afectados en profundidad.

Aunque entre los objetivos formales del Tratado de Roma se incluía la mejora de las condiciones educativas, culturales y sociales de la población, no se establecieron las previsiones adecuadas para configurar un conjunto de programas que lograran esos objetivos. Los promotores del Tratado actuaron como si creyeran que esas prescripciones especiales no eran necesarias, dando por supuesto que el progreso en esos campos no económicos sería un resultado automático del logro del objetivo principal: el establecimiento de mercados sin trabas que permitiesen la libre circulación de bienes, servicios y trabajadores en todo el territorio de la Comunidad.

Dicha presunción experimentó una lenta modificación a lo largo de los treinta años siguientes. A finales de la década de los setenta se habían logrado convenios para el recíproco reconocimiento de títulos y diplomas expedidos por los Estados miembros, aunque tan sólo para un número estrictamente limitado de profesiones. En realidad, habría sido lícito suponer que el progreso de la CE en el campo educacional, cultural y social continuaría siendo lento y fragmentario en un futuro indeterminado; el gran entusiasmo de los padres fundadores de la CE se había desvanecido tiempo atrás y, en el mejor de los casos, la Comunidad parecía haber retrocedido desde mediados de la década de los años sesenta.

Ahora bien, el 1 de enero de 1985, la llegada a Bruselas de un nuevo Presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, marcó el comienzo de un decisivo rejuvenecimiento de las políticas comunitarias y una aceleración del ritmo del cambio. Su toma de posesión aportó un fuerte impulso al desarrollo de las instituciones comunitarias, incluyendo —sin limitarse a ello en modo alguno— las instituciones competentes en materia de enseñanza, cultura y condiciones sociales de la población.

Bajo la rúbrica general de «Europa social», los países de la CE están creando un amplio marco *formal* para mejorar la regulación de la enseñanza y de la formación, para facilitar la cooperación entre las instituciones educativas, empresariales y sindicales, para reformar los títulos y diplomas y su proceso de obtención, y para facilitar el acceso al empleo.

La denominada Acta Única Europea fue firmada por los doce Estados miembros antes de finalizar febrero de 1986 y entró en vigor el 1 de julio de 1987. Este Acta Única incorpora modificaciones sustanciales al Tratado de Roma de 1957 y configura

la base constitucional y política de la Comunidad Europea actual. Entre otras disposiciones, el Acta Única preceptúa el reconocimiento mutuo de los baremos técnicos y titulaciones de los Estados miembros a partir del 1 de enero de 1993, y autoriza una importante delegación de poderes a la Comisión Europea para establecer y poner en vigor normas vinculantes en relación con las disposiciones adoptadas por el Consejo de Ministros.

Tras una serie de reuniones del Consejo Europeo, celebradas desde 1987, se ha dado mayor amplitud a la adopción de políticas comunitarias y a la cooperación virtual, en tanto que la política agrícola y la financiera han sido reestructuradas notablemente. En el Consejo, celebrado concretamente en Hannover, en junio de 1988, se destacaron las metas social y humana de la Comunidad, aunque en esa misma reunión también se puso de relieve las graves divergencias existentes entre los Estados miembros respecto a la autorización de la libre circulación de las personas a través de las fronteras nacionales. Los Consejos celebrados en Estrasburgo y Madrid, en 1989, iniciaron la marcha hacia una futura unión de los sistemas monetarios de los Doce (no sin las protestas del Gobierno británico), aunque también pusieron énfasis en las dimensiones sociales del Mercado Común. En posteriores reuniones, celebradas en 1990 y 1991, para avanzar en el aspecto monetario y en la creación de un sistema político más integrado y unas políticas sociales comunes, se plantearon cuestiones sumamente difíciles de resolver a satisfacción de todos los Estados miembros. Las divergencias eran ya evidentes en Maastricht, en la cumbre del Consejo; en las negociaciones sobre el Tratado de Maastricht se hicieron más patentes y quedaron claramente expuestas durante el vacilante proceso de la eventual ratificación. Pese a estas intermitencias en el frente político, el proceso que continúa adelante es el tema central de este proyecto de investigación: la apertura de los mercados de trabajo a los nacionales de otros Estados miembros de la CE y la necesidad de considerar oportuna la adecuación de los sistemas educativo y formativo, con las correspondientes titulaciones, a la realidad de una Europa más integrada.

PROGRAMAS EDUCATIVOS Y SOCIALES DE LA CE

El criterio de que la capacidad europea para competir en los mercados internacionales y prosperar económicamente depende de la mejora de los sistemas de educación y formación es generalmente sostenido, tanto en los Estados miembros como en el nivel comunitario (2). La política docente de la CE forma parte de un programa más amplio de mejoras sociales que hace frente a problemas comunes tan variados como el desempleo juvenil y la igualdad de trato de la mujer en el empleo de los inmigrantes y de los trabajadores minusválidos.

A este respecto, se han establecido nuevas agencias para facilitar foros de discusión, para actuar como centros de recogida y análisis de datos, y para coordinar proyectos-

---

(2) *Oxford Review of Economic Policy 4:* 3 (1988). Número especial sobre «Education, Training and Economic Performance».

piloto. Al mismo tiempo, se pretende que esta actividad informe la elaboración y cumplimiento de las políticas comunes; por ejemplo, el CEDEFOP (Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional), radicado en Berlín, fue creado en 1975 «para asistir a la Comisión (europea) en el fomento y promoción de la formación profesional y de la formación en activo». Entre sus actividades se incluyen las visitas de trabajo para preparadores y especialistas en formación profesional, la compilación y mantenimiento de una base de datos, la realización de estudios comparativos y el apoyo a la investigación. Una serie de sus proyectos están específicamente encaminados a facilitar la transición de los jóvenes desde la educación al empleo (3).

Se han establecido, además, un sinnúmero de variados programas de enseñanza y formación dirigidos a poblaciones y necesidades educativas concretas (4). El propósito de dichos programas es promover la educación y la formación en todos los Estados miembros de la CE por medio de la innovación en los currícula, el perfeccionamiento de la enseñanza y el estímulo de las vinculaciones con la industria y el mundo del trabajo (5). Todo ello está llevándose a cabo dentro de un contexto de europeización, aunque las actividades se desarrollan dentro de cada uno de los Estados miembros que ha decidido participar. Las diferencias en la educación y en las prácticas de formación que se observan en los Estados miembros ponen de relieve la necesidad de garantizar que las diferencias en los títulos, certificados y diplomas no obstaculicen la movilidad a través de las fronteras nacionales.

Al mismo tiempo que desarrollaba estos programas, la Comunidad ha procurado llegar a un acuerdo sobre la correspondencia común de las cualificaciones. Tal como señaló Klark Kerr, «El esfuerzo emprendido por la CE es el mayor de todos los experimentos deliberadamente planificados, con la internacionalización, o al menos la regionalización, del aprendizaje que se han llevado a cabo. Este proceso supone una mayor semejanza de grados y de contenido docente para los estudiantes...» (6).

RECONOCIMIENTO RECÍPROCO DE TÍTULOS, DIPLOMAS Y CERTIFICADOS

El movimiento hacia una mayor integración europea ha generado nuevas aproximaciones a las diferencias existentes entre los Estados miembros con respecto a la

---

(3) Para una descripción y análisis de los proyectos-piloto en el segundo programa de la CE sobre la transición de los jóvenes desde la escolarización hasta la vida laboral, véase: John Banks, *Transition of Young People from Education to Adult and Working Life.* Bruselas: IFAPLAN, junio de 1987 (Programa de Acción de la Comunidad Europea, Relaciones Escuela-Industria, Documento de Trabajo); y Michael Bolle *et al.*, *Vocational Training and Job Creation Schemes in the Countries of the European Community.* Berlín: CEDEFOP, 1987.

(4) Véase el Apéndice para una selección de programas CE de enseñanza y formación.

(5) Ladislav Cerych, «Higher Education and Europe after 1992: the framework»; y Guy Neave, «On Articulating Secondary School, Higher Education and 1992», *European Journal of Education, 24:* 4 (1989), pp. 321-332 y 351-363.

(6) Clark Kerr, «The Internationalisation of Learning and the Nationalisation of the Purposes of Higher Education: two "laws of motion" in conflict?», *European Journal of Education, 25:* 1 (1990), p. 16.

educación y la formación, y entre las condiciones impuestas para el acceso y realización de diversas carreras (7).

El Tratado de Roma sentó el principio de que quienes ejercían profesiones liberales tenían derecho a trabajar en cualquier Estado miembro, de manera permanente o temporal, bajo las mismas condiciones aplicables al nacional de ese Estado. Pero este derecho quedaba muchas veces limitado en la práctica por la necesidad de poseer una cualificación profesional, acreditada por un diploma, certificado o cualquier otra credencial, expedidos por el país receptor o reconocidos por él como equivalentes.

Los esfuerzos aplicados a la armonización y reconocimiento recíproco se aplicaron en un principio basándose en Directivas referidas a determinadas profesiones (8). Pero el proceso para lograr acuerdos profesionales conllevaba prolongadas discusiones entre los profesionales y los funcionarios gubernamentales, planteando problemas diferentes según la profesión que se estuviera considerando. Así, en el caso de los veterinarios, la Directiva se consideraba poco controvertida en Gran Bretaña, Alemania, Irlanda y Luxemburgo, pero en Bélgica y Francia se daba a los acuerdos cierta significación política a causa del contencioso entre ambas naciones con respecto al derecho de los veterinarios belgas a ejercer en Francia. Se decía que los exámenes franceses eran más exigentes que los de otros Estados miembros y que las Facultades francesas de Veterinaria se basaban en unos rigurosos criterios de admisión. El Colegio Francés de Veterinarios se opuso a cualquier flexibilización de sus baremos con miras a facilitar la libre circulación.

Hacia mediados de la década de los ochenta, estaba claro que la aproximación fragmentaria, profesión por profesión, iba demasiado lenta y, en mayo de 1986, la Comisión Europea elaboró una Directiva adoptando el mutuo reconocimiento de títulos y diplomas, tal como se recomendaba en *El Libro Blanco* (9). La Directiva fue aprobada por el Consejo Europeo en 1988. A partir de entonces, no se permitiría a un país receptor denegar la autorización para practicar la profesión a un solicitante que estuviese en posesión del diploma o diplomas del nivel más elevado que se exigiera en otro Estado miembro. La misma prohibición era aplicable al supuesto de un solicitante de otro Estado miembro que no exigiera ningún tipo de diploma, pero que hubiera realizado, como mínimo, dos años de pleno ejercicio. No obstante, continuó siendo exigible el conocimiento del idioma del país receptor y, en el caso

---

(7) Louis H. Orzak, *International Authority and Professions: The State Beyond the Nation-State.* San Domenico, Italia: European University Institute, 1992; y Louis H. Orzak, «The General Systems Directive: Education and the Liberal Professions», en L. Hurwitz y C. Lequesne, editores, *The State of the European Community: Politics, Institutions and Debates in the Transition Years, 1989-1990.* Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1991.

(8) Véase *Guide des professions dans l'optique du Grand Marché.* Bruselas: Comisión Europea, 1988, para un listado completo de esas Directivas.

(9) *La consecución del mercado interior: Libro Blanco de la Comisión por designio del Consejo Europeo.* Milán, 28-29 de junio de 1985. El *Libro Blanco* requería que se cumpliese, antes del 31 de diciembre de 1992, una total e irreversible fusión de los mercados de los Doce en un único mercado de unos 320 millones de consumidores y productores. El *Libro Blanco* recomendaba también el principio de recíproco reconocimiento de los estándares técnicos (incluyendo las acreditaciones) en lugar de intentar armonizar esos estándares y acreditaciones siguiendo unas líneas comunes.

de que existieran grandes diferencias en la formación de los dos países, se podría exigir también un curso de readaptación profesional.

Hasta ahora, las respuestas de los Estados miembros a la europeización de la educación y formación profesional son fragmentarias y difieren considerablemente de un país a otro. Sin embargo, la integración del mercado de trabajo europeo prosigue y va acompañada de innovaciones en la enseñanza y en la formación profesional, así como en el reconocimiento recíproco de las cualificaciones. Una importante tarea de investigación en este campo consiste en *describir, analizar, determinar* y *explicar* esas diversas respuestas.

El concepto de «europeización tiene mayor alcance que la idea de un mercado de trabajo integrado y abarca más de unas meras expectativas de incrementar la movilidad de las personas cualificadas en el interior de la CE. Incluye elementos tan tangibles como un mercado más abierto para el capital y la tecnología, y el desarrollo de nuevas instituciones, regulaciones y disposiciones, pero también incorpora cambios fundamentales en las actitudes y en los conocimientos, en los modos de pensar y de comportarse. La europeización significa el desarrollo de una nueva consciencia que trasciende la identidad nacional, un *esprit* que ya no considera a las otras culturas y lenguas como obstáculos, sino como elementos enriquecedores del escenario europeo, que aporta, además, nuevas oportunidades para los individuos y para el progreso social.

La educación es una fuerza de primera magnitud en este proceso, y es, por tanto, el punto de mira de la primera cuestión a investigar entre las varias que proponemos.

CUESTIONES A INVESTIGAR

1. ¿Cómo están cambiando los currícula, los estándares y los requisitos en los diversos niveles de los sistemas educativos con relación a la europeización del mercado de trabajo? ¿En qué países, en qué aspectos y por medio de qué agentes y agencias?, en especial, ¿cómo están cambiando los procesos de evaluación y titulación a medida que aumentan las posibilidades de movilidad?

Sugerimos centrarlo en dos niveles: la escolarización y formación profesional secundaria superior y post-secundaria, y en cada nivel, en los programas de la enseñanza académica general y de la formación profesional/vocacional. Los cambios en el currículum, estándares y requisitos hacen referencia al creciente énfasis puesto en los cursos que inciden en la formación profesional; en estudios «europeos»; en la convergencia de baremos de evaluación, de técnicas y estructuras; de evaluación basada en los resultados; en el mayor acceso a la educación y formación post-obligatorias, y en las oportunidades de reeducación (10).

---

(10) Guy Neave, «On Articulating Secondary School, Higher Education and 1992»; Franco Carinci, «The Impact of Post-1992 Europe on Law Studies»; Ángel Luis Gonzalo y Jorge Peres, «1992 and Changes in the Content and Structure of Engineering Studies»; Hans Karle y Thomas Kennedy, «Medical Education in the European Communities: moving toward 1993 and beyond», en *European Journal of Education, 24:* 4 (1989), pp. 351-363, 381-387, 389-398 y 399-410.

Constituye un tema de especial interés el de las presiones externas sobre las necesidades de educación y formación que genera la mayor movilidad de los trabajadores. Algunas naciones son conscientes de que sus exigencias para ejercer determinadas profesiones son mayores que las de sus vecinos. Alemania, por ejemplo, deberá tener en cuenta la falta de consistencia que existe entre su rigurosa exigencia de trece años de enseñanza previa a la universitaria y los doce años que normalmente se exigen en los demás Estados miembros de la CE. A su vez, otros Estados miembros comienzan a darse cuenta de que son relativamente bajos los baremos que deben alcanzar los graduados de la enseñanza superior o los que acceden a los programas de formación profesional.

A medida que aumenta la movilidad laboral en Europa, es probable que se centre la atención en lo que pueden hacer los candidatos a una determinada cualificación o puesto más que en los conocimientos que han adquirido como consecuencia de su educación o formación. Nosotros centramos la atención en el alcance del giro que están dando las naciones europeas desde los tradicionales exámenes orales y escritos hacia la experiencia laboral, la comprobación de la ejecución y los perfiles de cumplimiento.

2. ¿Cuál es el grado de apertura, en la práctica, del mercado de trabajo para los individuos que desean vivir y trabajar en otro Estado miembro?

En términos formales, la legislación y las reglamentaciones han abierto las puertas a una mayor movilidad, pero sigue siendo incierto el alcance que esto ha tenido en la realidad. Las políticas comunitarias hacia la «europeización» de titulaciones cambiaron ya en el pasado y pueden volver a reformularse en años posteriores a 1993. Es posible que sean necesarias unas medidas formales adicionales para facilitar la circulación de individuos con profesiones especialmente acreditadas. Nosotros recomendamos supervisar los avances que se produzcan en relación al establecimiento de unos criterios europeos sobre la enseñanza y la formación profesional, las equivalencias internacionales y el mutuo reconocimiento de títulos y diplomas. Esto nos permitirá identificar algunos de los problemas, los obstáculos que dificultan el acuerdo y las soluciones que puedan ser aceptables para los participantes.

También se podrían recopilar datos acerca de las pautas migratorias de personas cualificadas en los países de la CE durante los diez años pasados, y durante los tres primeros años del Mercado Único (1993-1996). Esas pautas pueden compararse con el número de personas cualificadas procedentes de países no comunitarios que han entrado en el territorio de la Comunidad para trabajar. Esto nos indicará qué ocupaciones, y en qué países, son las más atractivas para los emigrantes y si tal migración es mayor entre los países de la CE.

Finalmente, la recogida de información anecdótica sobre la experiencia individual en unas pocas profesiones selectas aportará un valioso complemento para determinar los obstáculos a la libre circulación de personal cualificado.

3. ¿Cómo afecta la ampliación del mercado de trabajo europeo a las oportunidades de educación, niveles de cualificación y al empleo de las mujeres jóvenes y de más edad? ¿En qué medida se ha asumido el compromiso de la equiparación de la mujer?

Aunque la mayoría de las naciones de Europa occidental, comunitarias y no comunitarias, han prohibido, de alguna forma, la discriminación, el mercado de trabajo sigue reflejando la antigua desigualdad de la mujer. En la mayoría de los países europeos la proporción del alumnado femenino en la enseñanza general secundaria y en la superior se sitúa en el 50 por 100 o más, sin embargo, la mujer continúa estando infra-representada en los niveles de la formación profesional y vocacional, y en los cursos de perfeccionamiento con mayor prestigio y *status*.

La CE ha puesto en vigor diversas Directivas sobre la igualdad de oportunidades para la mujer que han tenido una importante repercusión en la escolarización, las cualificaciones y las políticas sociales y laborales. Por ejemplo, la Directiva del Consejo 75/117/CEE reguló la cuestión de la igualdad salarial, en tanto que la Directiva 76/207/CEE se ocupó de la igualdad de trato. La Directiva de 1976 especificaba que: «La orientación profesional, la formación profesional, la formación profesional del grado superior y los cursos de perfeccionamiento deben ser accesibles sobre la base de igualdad de criterios e igualdad de niveles sin que pueda darse discriminación alguna por razón del sexo.»

En este sentido, se promovieron dos programas de acción comunitarios (para 1985-87 y 1986-90), por temor a que pudiera aumentar el desempleo de las jóvenes y para paliar las necesidades de grupos especiales, como el de las mujeres mayores, que necesitaban especial asistencia en materia de formación profesional y reeducación. Estos programas tenían como objetivo principal la integración de la mujer en el trabajo y en la vida social y profesional. Sin embargo, sigue habiendo un gran desfase entre los principios y su realización práctica; por ejemplo, pese a las repetidas reclamaciones de aumento de medios para la formación de la mujer en las nuevas tecnologías, gran parte de la formación existente sigue estando ligada a las tradicionales ocupaciones femeninas. Y aun cuando se le está proporcionando formación en las nuevas áreas, a menudo es tan limitada que la mujer es rápidamente relegada a las tareas obsoletas (11).

En las anteriores Cuestiones 1 y 2, deberán establecerse comparaciones entre la participación de hombres y mujeres en la enseñanza general, la formación profesional y el empleo, y, además, en la movilidad a través de unas fronteras europeas seleccionadas.

4. ¿Cuál es la naturaleza del debate político sobre estos cambios en la educación y titulación en cada uno de los Estados? ¿Quiénes son los que participan en los debates y cuáles son los obstáculos y los catalizadores del cambio?

---

(11) En el Informe de 1985, CEDEFOP afirmaba: «... De las nuevas medidas en materia de formación designadas específicamente para mujeres, solamente unas cuantas van dirigidas a cualificar a las alumnas para la producción o aplicación de nuevas tecnologías.» Además, en los cursos de formación profesional específicamente diseñados para la mujer, CEDEFOP llegó a la conclusión de que la naturaleza y la tasa del desempleo tras el período de formación se situaban por debajo de la media. Los programas que preconizan la igualdad de acceso suelen carecer de prescripciones para la entrada de la mujer en el mercado de trabajo y, por tanto, era improbable que mejorasen los resultados de su educación o formación.

Cada uno de los pasos emprendidos hacia la modificación de las titulaciones nacionales para acoplarse mejor a una norma europea provoca la oposición de un sector u otro. Las respuestas a estos cambios a veces reflejan actitudes debidas a la ampliación de los poderes de la Comunidad. Hay ciertos miembros de las profesiones docentes que se muestran muy entusiastas con la europeización, al tiempo que otros se quejan porque se les pide que hagan cambios sin ser consultados y sin proporcionarles los recursos necesarios, y porque esas peticiones se apartan de los fines «adecuados» de la enseñanza. Algunos dirigentes de organizaciones nacionales suelen expresar el temor a perder la autonomía nacional y el control nacional del contenido curricular, igualmente hay organizaciones profesionales que se oponen a la pérdida del control sobre la estructura y el contenido de las cualificaciones que se requieren para el ingreso en sus respectivas profesiones.

El proceso habitual seguido por la CE ha consistido en crear una comisión para una determinada tarea, invitar a los países a participar, llevar a cabo una investigación y después hacer recomendaciones a los Estados miembros para introducir las modificaciones necesarias, adoptando las recomendaciones bajo la forma de tratado o convenio. Este proceso permite a los Estados adaptar a su propio ritmo los objetivos prefijados. Con el tiempo, la discrecionalidad de los Estados se ha ido limitando cada vez más, a medida que la Comisión Europea fue dictando Directivas basadas en esos tratados, y a medida que el Tribunal de Justicia europeo fue sentando doctrina sobre los litigios planteados ante él. Nosotros sugerimos que se documente el papel, cada vez más importante, desempeñado por la Comisión y por el Tribunal de Justicia, y el reto que suponen para las autoridades nacionales y su autonomía en cuestiones de educación y titulación.

A lo largo del tiempo se han ido produciendo cambios en la aproximación comunitaria para la internacionalización de títulos y diplomas. Hasta mediados de la década de los ochenta, la mayoría de los debates y acciones emprendidas con respecto a la equivalencia internacional de títulos y diplomas se dirigían a la armonización de titulaciones, profesión por profesión. No obstante, ya en esos años se comenzó a dar más importancia al «recíproco reconocimiento» que a la «armonización» de titulaciones. ¿Qué razones subyacen en esta modificación de la estrategia general y qué significación tiene para el futuro con respecto a la política y al procedimiento? ¿Es probable que se llegue a las titulaciones europeas? De ser así, ¿qué titulaciones y de qué modo? ¿Es posible que suplanten o complementen las titulaciones nacionales?

En los quince años pasados se han firmado acuerdos bilaterales y multilaterales con respecto al establecimiento de baremos europeos en materia de instrucción y formación y, especialmente, con respecto a la convalidación internacional y reconocimiento mutuo de títulos y diplomas. Siguiendo la trayectoria de esos convenios y, lo que es más importante, analizando la naturaleza de las discusiones e informes que los antecedieron, se identificará a los participantes en el proceso y el papel que desempeñaron; sus cambiantes poderes y relaciones; las soluciones que consideraron aceptables, y los obstáculos que se presentaron (y continúan) en la vía hacia el convenio.

Los diferentes puntos de vista, a menudo contrapuestos, se plasman de manera habitual en los medios de comunicación y en las publicaciones especializadas, al

igual que en los debates parlamentarios. Proponemos un examen de estas fuentes para ver quienes son los principales participantes en el debate, qué papel desempeñan, la naturaleza de las argumentaciones y la medida en que influyen sobre los resultados.

5. ¿Cuáles son los principales paralelismos (y diferencias) en la experiencia de los Estados Unidos de Europa con respecto a la relación entre el grado de apertura del mercado laboral y la enseñanza y titulación?

Norteamérica nos ofrece dos puntos de comparación con Europa —potencialmente ilustrativos—: los Estados Unidos y la proyectada Área Norteamericana de Libre Comercio (North American Free Trade Area, NAFTA). Aunque es demasiado pronto para hacer afirmaciones sobre el efecto de la NAFTA en las materias que estamos considerando, los Estados Unidos proporcionan un modelo de comparación establecido desde hace largo tiempo. Tanto en este país como en la CE la soberanía formal sobre materias educativas radica en el «segundo rango» de autoridades constitucionales: los 50 Estados y los 12 Estados miembros respectivamente. Los Estados Unidos ya cuentan con un sistema federal excepcionalmente estable y bien asentado. La CE está a medio camino de crear una confederación más estrecha, y algunos individuos y Estados miembros trabajan, incluso, en la creación de unos Estados Unidos de Europa. Así pues, a cada lado del Atlántico nos encontramos con unos sistemas separados de educación, formación y titulación que coexisten con mercados laborales que son, en un caso —EE. UU.—, extraordinariamente abiertos, y en el otro —CE— se están abriendo cada vez más a medida que avanza el tiempo. La comparación entre la evolución de los convenios sobre armonización, equivalencias y convalidaciones entre las naciones europeas y los Estados Unidos nos ofrece una amplia oportunidad de analizar las interacciones entre educación, cualificaciones y mercado de trabajo.

En los Estados Unidos, el control local y estatal de la enseñanza secundaria general ha contribuido a la ausencia de una vía de carácter nacional común para las titulaciones superiores y profesionales y, por supuesto, al escaso consenso sobre lo que tal vía podría llegar a ser. Cada uno de los Estados ha gozado del derecho a establecer sus propios baremos, dando así como resultado una amplia gama de diversos requisitos y cualificaciones. El ideal de la escuela común y el principio, establecido desde hace mucho tiempo, del libre acceso a la escolarización intensiva proporcionó cierta base de alcance nacional para las metas y la experiencia educativas. Sin embargo, esto no se alcanzaba, ni muchos menos, un currículum común de conocimientos y destrezas, ni unos baremos uniformes de resultados positivos, ni una titulación de alcance nacional relacionada con la enseñanza subsiguiente, la formación, y la entrada en el mercado de trabajo. Como respuesta a la necesidad de criterios concretos que pudieran utilizarse para seleccionar a los candidatos a la enseñanza superior y a la formación profesional, surgieron agencias privadas de control, tales como la *Educational Testing Service* y la *American College Test Program*. También se establecieron agencias de acreditación independientes que incluían representantes de las organizaciones profesionales y del Gobierno estatal, con objeto de fijar criterios aplicables a las instituciones de enseñanza superior y a las escuelas profesionales. Diremos que algunas profesiones (por ejemplo, en la enseñanza de medicina), el poder y el *status* detentados por una organización profesional de ámbito

nacional fueron suficientes para sentar los criterios comunes. No obstante, la licencia para practicar una determinada profesión suele requerir que se apruebe un examen en el estado concreto donde se desea practicar, además de estar en posesión del correspondiente diploma de educación superior. Los Estados Unidos, pues, continúan debatiéndose con asuntos tales como los baremos nacionales para la enseñanza, los procedimientos nacionales de evaluación y las cualificaciones del profesorado (12).

A medida que la CE ha ido extendiendo progresivamente el campo de sus actividades, los Doce, al igual que los Estados Unidos, también han tenido que afrontar los problemas que plantea la aceptación en un país de una cualificación obtenida bajo otra jurisdicción. El proceso comenzó a través de negociaciones encaminadas a lograr la armonización, profesión por profesión, y en la actualidad está basado en el principio de reconocimiento mutuo, incorporado al Acta Única. En muchos aspectos, Europa se enfrenta a unos problemas mucho más difíciles que los de Estados Unidos en lo referente a la adaptación de la enseñanza y las titulaciones a la demanda de un mercado laboral abierto. Las tradiciones docentes, las costumbres y las estructuras de los países europeos presentan diferencias mucho más sustanciales en sus historiales docentes y normas en vigor que las de los estados norteamericanos. Las naciones europeas carecen del marco unificador que proporciona un ideal escolar compartido durante largo tiempo, aunque este ideal surgió también en Europa con bastante fuerza a mediados de siglo. Hay que tener en cuenta, además, que las organizaciones profesionales europeas son todavía mucho más débiles que sus equivalentes de los Estados Unidos. Aparte de que los Estados Unidos han tenido dos siglos para arbitrar la forma de la relación entre un mercado laboral nacional y unas estructuras docentes y acreditadas que se fundamentan ampliamente en el Estado, en tanto que las naciones europeas deben hacer frente a problemas de ajuste y acoplamiento en un marco temporal mucho más breve.

A la vista de todas estas diferencias, pensamos que merece la pena comparar las respuestas de las dos entidades políticas, los Estados Unidos y la Comunidad Europea, a las presiones económicas para modificar las normas educativas y las características de las titulaciones. En especial, esperamos ser capaces de mostrar cómo las diferentes circunstancias de estas dos entidades han configurado sus diferentes aproximaciones a los derechos de acceso al empleo, prácticas de evaluación, titulación, y el establecimiento del reconocimiento mutuo y/o convalidación de títulos y diplomas.

PREVISIONES

La investigación acerca de las cuestiones anteriores ofrecerá una oportunidad para documentar las complejas interacciones entre la educación, la capacitación y la

---

(12) Bajo los auspicios del Gobierno federal, ahora se está llevando a cabo en los Estados Unidos un considerable esfuerzo para promover el establecimiento de baremos nacionales para las principales materias de estudio escolar. Véase, *Raising Standars for American Education*. A Report to Congress, the Secretary of Education, the National Education Goal Panel, and the American People. Washington, D. C.: The National Council on Education Standards and Testing, January 24, 1992.

economía. Ofrecemos aquí una serie de previsiones sobre lo que se espera descubrir en relación a varios temas y relaciones relevantes.

1. *Sobre la europeización de titulaciones*

Probablemente continuarán las presiones que han modificado el énfasis que políticamente se ponía en la armonización hasta situarlo en el principio de mutuo reconocimiento, y creemos que, con el tiempo, tal empeño se pondrá de manifiesto en los títulos y diplomas de carácter europeo y en la coordinación y confluencia de vías que conducen a ellos. Semejantes titulaciones, válidas en toda Europa, muy probablemente seguirán siendo complementarias de las nacionales de los respectivos países y no sustitutivas.

Las cualificaciones vocacionales-profesionales se hallan más próximas al empleo y al mercado de trabajo que las cualificaciones académicas, de aquí que teniendo en cuenta también el gran interés de la Comunidad por soluciones políticas que se acerquen más al pleno empleo y refuercen la movilidad interior del trabajador, es de esperar que el movimiento hacia la creación y adopción de titulaciones europeas será más avanzado en las áreas vocacionales/profesionales que en las académicas.

2. *Sobre las maneras de evaluar y titular*

Esperamos ver un cambio de signo en la tendencia a confiar en la evaluación de una sola prueba, como los exámenes escritos de tipo tradicional, hacia una evaluación de múltiples características, continuando, sin duda, con los tradicionales exámenes escritos, pero añadiendo la presentación de carpetas con los trabajos realizados, comprobaciones de logros y experiencia obtenidos, y amplios comentarios, propios y ajenos, sobre los materiales sometidos a la evaluación. Esperamos, además, que se acentúe la tendencia hacia los llamados *bilans* o expedientes de estudios y experiencia.

Suponemos que esta tendencia a dejar de fundamentarse principalmente en los exámenes escritos se hará más patente en la evaluación para ingresar en programas de formación profesional y de graduación. Creemos que el mutuo reconocimiento de cualificaciones profesionales y técnicas se irá basando en lo sucesivo en la formación y experiencias laborales, en relación con las tareas a realizar en el puesto de trabajo, más que en la equivalencia de las cualificaciones formales.

Aunque esperamos que prosiga el debate sobre la forma de ultimar las cualificaciones de la enseñanza general de la escuela secundaria, y consiguientemente, se produzcan innovaciones, también esperamos descubrir que la admisión a la enseñanza superior continúe basándose principalmente en las certificaciones obtenidas tras superar exámenes escritos.

3. *Sobre los efectos de una mayor libertad de circulación de profesionales que han recibido la educación superior de las instancias que certifican y controlan la condición de miembro de profesiones concretas, en especial las profesiones auto-reguladas, como la medicina*

Las organizaciones profesionales y artesanales han sido muy eficaces a la hora de limitar el acceso a sus respectivas ocupaciones, «manteniendo las normas» y (no por casualidad) el ingreso de sus miembros. La limitación del acceso mediante la imposición de unos rígidos criterios de formación y experiencia y unos prolongados períodos de aprendizaje ha sido, para muchas de estas organizaciones, su primordial y bien defendida función. La mayoría de ellas gozan de una normativa legal y administrativa que les confiere el poder de otorgar licencia a los nuevos miembros, restringir la competencia entre ellos, establecer tarifas, etc.

Suponemos que estas organizaciones percibirán como una seria amenaza las presiones de la Comisión Europea para que se permita una mayor competencia en materia de ingresos y tarifas y, en especial, para que permitan el acceso a los extranjeros. Esperamos elaborar un informe donde se registre la labor de zapa y el obstruccionismo directo de este sector a las iniciativas de la CE.

4. *Sobre el relativo avance del cambio en la enseñanza/titulación y mercado laboral*

Es normal que las transformaciones en la enseñanza, la formación, las cualificaciones y el mercado de trabajo se vayan produciendo de manera desigual. Así es como ha sucedido en la CE donde, pese a los cambios retóricos promovidos en la enseñanza y la formación como clave del aumento de productividad y de competitividad internacional, la europeización ha ido mucho más lejos, hasta la fecha, en las áreas comercial, monetaria y política que en la enseñanza, la formación y sus correspondientes titulaciones. Esperamos que continúe esta diferencia en cuanto a avance se refiere, pues la creciente atención que se dedica al desarrollo de la «Europa social» está más que superada por los progresos en el frente político y el económico.

En consecuencia, esperamos llegar a la conclusión de que las transformaciones en los mercados laborales de la CE han incidido en los cambios de la enseñanza, la formación y las cualificaciones, y no a la inversa.

5. *Sobre los efectos de la creciente europeización de los mercados laborales en las actividades formadoras de los empleadores*

La CE y los Gobiernos miembros han alentado a sindicatos y empresarios a llevar a cabo determinadas clases de convenios con los sistemas educativos como «interlocutores sociales». Más aún, la «política de empleo activa» en una Europa integrada requiere políticas de formación y de empleo que estimulen el traslado de los trabajadores a otra empresa, a otra ocupación e, incluso, a otro país, sobre todo cuando los progresos tecnológicos están transformando, y hasta dejando obsoletos, sectores completos de profesiones e industrias. Entre tanto, a las empresas les ha preocupado

siempre que la competencia reclute a sus empleados y aprendices después de haberles dado una buena preparación. Con respecto a esta cuestión, las empresas pequeñas se sienten más preocupadas que las grandes.

Esperamos comprobar que estas diferencias en función de la dimensión van a continuar; que los grandes empresarios van a aumentar probablemente, la formación que proporcionan; que los pequeños empresarios continuarán reticentes a ofrecer mucha formación; que los efectos específicos de un mercado integrado de trabajo sobre la disposición de los empresarios a dar formación no será diferente de la secular tendencia de todos los empresarios a proporcionar más formación a medida que se va haciendo más compleja la tecnología aplicada en la producción.

6. *Sobre la relación entre las actitudes políticas con respecto a la CE y la reestructuración de la enseñanza*

Los Gobiernos de los Doce tienen puntos de vista muy diferentes sobre los costes y beneficios de la CE, tal como está constituida en la actualidad y tal como se ha propuesto que sea en el futuro. España, por ejemplo, se ha mostrado muy entusiasta con la Comunidad y con los planes para su ulterior evolución; Gran Bretaña, en cambio, ha sido una firme opositora a todos los proyectos que parecen «visionarios», queriendo tener la seguridad de que el país no está siendo arrastrado hacia unos programas que impliquen otra pérdida de soberanía británica. Éstas son las diferentes actitudes políticas generales de cara a la CE, pero hay, además, muchas divergencias de opinión en relación a aspectos concretos. Por ejemplo, los franceses son grandes defensores de las costosas políticas de subvención agraria de la Comunidad frente a la oposición de España, Italia y Gran Bretaña. Los alemanes, al menos hasta hace poco, habían deseado progresar con mayor rapidez hacia un Banco de Reserva equivalente al de los Estados Unidos, cosa que no ocurre con la mayoría de los demás Estados, sobre todo el francés y el británico. Los Estados más pequeños, como Bélgica, Holanda, Dinamarca y Luxemburgo, tienen una opinión mucho más favorable acerca de los planes para alcanzar una unión política y financiera más estrecha, ya que los países grandes tienen que perder más soberanía. El Gobierno británico es especialmente hostil a los distintos proyectos para llegar a unos Estados Unidos de Europa, una moneda europea, o un Banco Central Europeo (¡sobre todo si éste radica en Frankfurt!). El Gobierno británico también ha expresado fuertes críticas contra la idea de una «Europa social», argumentando que la Comunidad debería ceñirse al concepto originario, más limitado, de crear un amplio espacio económico en Europa, dejando las políticas sociales (incluida la educación) a cada uno de los Estados miembros.

Presumimos que la adaptación del sistema de educación, formación y titulación de cada uno de los Estados miembros, para acoplarse a las nuevas realidades europeas, va a aparecer en las encuestas estrechamente asociadas a esas diferencias de opiniones y actitudes. Más específicamente, creemos que los países con una inclinación más pro-europea, como son España e Italia, probablemente darán pasos más significativos hacia la europeización que, por ejemplo, los británicos, e irán por delante de los franceses y los alemanes.

7. *Sobre las vías alternativas hacia la integración de la educación, las cualificaciones y el mercado laboral*

El elemento final de este proyecto de investigación aporta la oportunidad de comparar el sistema federal de los Estados Unidos, bien consolidado, con el europeo que se encuentra en fase de integración, sin haber logrado todavía una unión política coherente. Es muy probable que dentro de unos, digamos, quince años, la CE haya avanzado mucho y rápido por la vía de la integración del mercado laboral. Por tanto, es posible que la CE y los EE. UU. presenten dos modelos muy distintos de adaptación de diferentes sistemas educativos y de formación respecto a la existencia de un único mercado de trabajo. La aproximación de la CE se basará en medidas deliberadas que se irán incorporando a la legislación general comunitaria, para europeizar el currículum y para conseguir el reconocimiento recíproco de títulos, diplomas y certificados; el modelo norteamericano presentará posiblemente un grado mucho menor de organización deliberada de ámbito nacional. Paradójicamente, nuestra última conjetura sostiene que la CE, con una estructura confederal lejos aún de una plena operatividad, estará ya para entonces más «coordinada» en su normativa sobre educación que los Estados Unidos, pese a la sólida y duradera federación política de éstos.

CONCLUSIONES

Las relaciones entre el mercado de trabajo, la educación y la titulación no son fáciles de captar. Los analistas y los políticos son muy conscientes de que, por lo general, dichas relaciones son interactivas, pero lo que ya no está tan claro es cómo les afectan unas políticas determinadas y específicas. Este bosquejo de algunos aspectos clave para llevar a cabo una investigación dan la oportunidad de sacar ventaja del modo distintivo en que se realiza el cambio en Europa, mediante una compleja mezcla de estipulaciones de tratados que establecen marcos generales y metas comunes, regulaciones que tienen origen en una autoridad «central» (la Comisión Europea), acuerdos profesionales específicos, programas de alcance comunitario, e iniciativas individuales de los Estados miembros encaminadas hacia las metas comunes acordadas, aun cuando se lleven a cabo a diferentes velocidades. Este proyecto se centra en los cambios acontecidos en la educación y titulaciones europeas, consecuencia de la apertura del mercado de trabajo a la libre circulación de las personas.

Una característica diferencial de la situación europea actual en que se está abriendo repentinamente un mercado laboral muy amplio tras siglos de fragmentación y segmentación extremas; se trata de una especie de «experimento natural». Es probable que los efectos de una apertura tan rápida del mercado laboral sean excepcionalmente intensos y, por consiguiente, descubran más de lo que suele ser típicamente posible el efecto de las transformaciones del mercado laboral en la educación, la formación y las titulaciones.

Traductor: José Álvarez-Uría Rico