

# A propósito del debate sobre el aprendizaje permanente

Alfredo González Gómez\*

En las Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000 se afirmaba que Europa estaba avanzando hacia un orden económico y social nuevo basado en el conocimiento y que una de las principales líneas de actuación en el futuro para responder a ese nuevo reto era potenciar la tendencia hacia el aprendizaje a lo largo de toda la vida, una idea que sin ser del todo nueva va a adquirir ahora una gran importancia, hasta el punto de convertirse en uno de los principios inspiradores básicos de la acción política en el futuro, tanto a escala comunitaria como en cada uno de los Estados miembros.

Las propuestas del Consejo de Lisboa abrieron el camino para el diseño de una estrategia global en el ámbito educativo, uno de cuyos aspectos fundamentales pasó a ser el desarrollo del aprendizaje a lo largo de toda la vida (*lifelong learning*). En este sentido, se pidió al Consejo de Educación que emprendiera una reflexión general sobre los *futuros objetivos precisos de los sistemas educativos*, centrándose en las cuestiones de interés común. En junio de 2000 el Consejo encargó a la Comisión la preparación de un proyecto de informe que recogiera las respuestas de los Estados miembros y el debate que con posterioridad tuviera lugar dentro del propio Consejo. El informe definitivo se presentó a finales de enero de 2001 (COM (2001), 59 final) y en él se propone al Consejo que adopte un programa de trabajo a largo plazo de acuerdo con el cual los Estados miembros, con el apoyo de la Comisión, perseguirán una serie de objetivos fundamentales: 1) *Mejorar la calidad del aprendizaje en Europa*, mejorando a su vez la calidad de la formación de los profesores y formadores; 2) *facilitar y ampliar el acceso al aprendizaje a cualquier edad*; 3) *actualizar la definición de capacidades básicas conforme a la sociedad del conocimiento*; 4) *abrir la educación y la formación al entorno local, a Europa y al mundo*; y 5) *aprovechar al máximo los re-*

*ursos*, introduciendo el aseguramiento de la calidad en los centros escolares y las instituciones de formación.

Casi al mismo tiempo, a finales de octubre de 2000, y respondiendo también al encargo de los Consejos Europeos, la Comisión lanzó un *Memorándum sobre el aprendizaje permanente* (SEC (2000), 1832), que supuso la apertura de un debate a escala europea sobre una estrategia global para que ese aprendizaje a lo largo de toda la vida se hiciera realidad a nivel individual e institucional en todos los ámbitos de la vida pública y privada<sup>1</sup>.

Posteriormente, en noviembre de 2001, se aprobó la *Comunicación de la Comisión «Hacer realidad un espacio europeo del aprendizaje permanente»* (COM (2001) 678 final) que recoge las conclusiones de las consultas realizadas a propósito del Memorándum. Este documento pretende contribuir a la creación del «espacio europeo del aprendizaje permanente», cuyos objetivos son capacitar a los ciudadanos para que puedan moverse libremente en entornos de aprendizaje, empleos, regiones y países distintos.

La estrategia europea de empleo, la Comisión y los Estados miembros definieron el aprendizaje permanente como «toda actividad de aprendizaje útil realizada de manera continua con objeto de mejorar las cualificaciones, los conocimientos y las aptitudes».

En el texto del Memorándum se señala la apremiante necesidad de poner en práctica el aprendizaje permanente, sobre todo por dos importantes razones:

- En los últimos años, el acceso a la información y a conocimientos actualizados, junto a la motivación y a la cualificación para utilizar de modo eficiente esos recursos, se ha convertido en la clave para reforzar la competitividad

de la economía europea, mejorar la capacidad de inserción laboral —*empleabilidad*<sup>2</sup>— y favorecer la adaptabilidad de la mano de obra<sup>3</sup>.

- La creciente complejidad del entramado social y político, con la existencia de una gran diversidad cultural, étnica y lingüística, representa un reto de primer orden al que responder desde el ámbito educativo. Un conjunto de acciones positivas en ese sentido favorecerá la inserción laboral de los individuos, reducirá la exclusión social, contribuirá a incrementar su desarrollo personal, generará un sentimiento de pertenencia a la sociedad, y, en fin, permitirá potenciar una *ciudadanía más activa*.

El Memorándum insistía en que el debate debe trasladarse hacia el interior de los diferentes Estados miembros pues son ellos, en última instancia, los responsables de los sistemas educativos y de formación en su territorio. Es más, se recomienda que la reflexión sobre el aprendizaje permanente se lleve a cabo lo más cerca posible de los propios ciudadanos dentro del modelo abierto de coordinación expresado en Lisboa. Los resultados del debate con la participación de todos los protagonistas se integraron en el informe que la Comisión presentó en noviembre de 2001 y que constituye ya un verdadero Plan de Acción en el campo del aprendizaje continuo.

El aprendizaje permanente considera todo el aprendizaje como un proceso continuo e ininterrumpido durante todo el ciclo vital, desde la educación básica de alta calidad para todos y una formación profesional inicial, que dote a los jóvenes de las aptitudes básicas que requiere una economía basada en el conocimiento, hasta la integración decidida del aprendizaje en la vida adulta.

Para realizar esta tarea es imprescindible que los ciudadanos, cualquiera que sea su edad, deseen aprender. Para ello, es necesario fomentar tanto la motivación individual para aprender mediante el arbitrio de mecanismos que faciliten y acerquen el aprendizaje y la concesión de las certificaciones correspondientes que sean reconocidas por todos, como favorecer la variedad de ofertas de aprendizaje ajustadas a las necesidades de los individuos. Es, por lo tanto, un doble esfuerzo. Se trata de incrementar tanto la demanda de aprendizaje como la oferta, especialmente para aquéllos que hasta ahora menos se han beneficiado de la educación y la formación.

En este sentido, hay que tener en cuenta que existen tres categorías básicas de actividades de aprendizaje útiles:

- El aprendizaje formal* se desarrolla en centros de educación y formación y conduce a la obtención de diplomas y cualificaciones reconocidos.
- El aprendizaje no formal* se realiza paralelamente a los principales sistemas de educación y formación y no suele proporcionar certificados formales. Este tipo de aprendi-

zaje puede adquirirse en el centro de trabajo o a través de actividades en distintos grupos y organizaciones.

- El aprendizaje informal* es un complemento natural de la vida cotidiana y a diferencia de los anteriores, no es necesariamente intencionado, por lo que incluso puede no ser reconocido por los propios interesados como positivo para sus conocimientos y aptitudes.

Para que la idea del aprendizaje permanente se convierta en realidad debe tomarse plena conciencia de la complementariedad de estas tres modalidades de aprendizaje. Ese es uno de los principales retos que debe afrontarse. Cuando se tenga asumido ese nuevo concepto, será necesario desarrollar redes abiertas de ofertas y reconocimiento entre las tres categorías por medio de un proceso que el informe denomina de «*ósmosis gradual*» en el que se requiere la colaboración eficaz de los diferentes niveles y sectores de los sistemas de educación y formación, incluidos los no formales.

## Seis mensajes clave, seis prioridades de actuación

El Memorándum presentó seis mensajes clave que ofrecían un marco estructurado para el debate abierto sobre la realización del aprendizaje permanente. Estos mensajes y los temas de debate que plantea se consideraron el punto de partida, tanto para la reflexión dentro de cada Estado, como para la puesta en práctica de objetivos precisos e instrumentos concretos en los diferentes niveles de actuación:

*Mensaje 1: Nuevas cualificaciones básicas para todos.* Garantizar el acceso universal y continuo a la formación, con objeto de obtener y renovar las cualificaciones requeridas para participar de forma sostenida en la sociedad del conocimiento.

*Mensaje 2. Más inversión en recursos humanos.* Aumentar visiblemente la inversión en recursos humanos, para dar prioridad al capital más importante de Europa: sus ciudadanos.

*Mensaje 3. La innovación en la enseñanza y el aprendizaje.* Desarrollar métodos y contextos eficaces de enseñanza y aprendizaje para el aprendizaje continuo a lo largo y ancho de la vida.

*Mensaje 4: Valorar la formación.* Mejorar significativamente las maneras en que se entienden y se valoran la participación en el aprendizaje y sus resultados, sobre todo en lo que atañe al aprendizaje no formal e informal.

*Mensaje 5. Redefinir la orientación y el asesoramiento.* Lograr que todos los ciudadanos de Europa, a lo largo de su vida, pue-

dan acceder fácilmente a una información y un asesoramiento de calidad acerca de las oportunidades de formación.

*Mensaje clave 6. Acercar el aprendizaje al hogar.* Ofrecer oportunidades de formación permanente tan próximas a los interesados como sea posible, en sus propias comunidades, y cuando proceda, con el apoyo de las tecnologías de la comunicación.

Por último, tras la exposición de los mensajes clave, el Memorándum recoge algunos de los proyectos que considera han sido positivos —muchos de ellos aún están vigentes— para hacer realidad algunos de los elementos que componen el concepto de aprendizaje permanente<sup>4</sup>. Lo que se pretende es potenciar la vía de los proyectos piloto y de los programas comunitarios para extender el aprendizaje permanente desde las instituciones comunitarias hacia todos los protagonistas del proceso, orientando a los diferentes actores (los gobiernos nacionales incluidos) por el camino a seguir.

La Comunicación de 21 de noviembre de 2001, que recoge las conclusiones de los debates mantenidos en cada Estado miembro, presenta al menos cuatro novedades con respecto al Memorándum:

En primer lugar, *amplía la definición de aprendizaje permanente* para extenderlo desde la etapa preescolar hasta después de la jubilación, superando la antigua restricción al aprendizaje adulto, y matiza el enfoque anterior que otorgaba demasiada importancia al aspecto económico. Ahora se señala que los objetivos del aprendizaje incluyen, junto a los aspectos relacionados con el empleo, la ciudadanía activa, la realización personal y la integración social: «*Toda actividad de aprendizaje realizada a lo largo de la vida con el objetivo de mejorar los conocimientos, las competencias y las aptitudes con una perspectiva personal, cívica, social o relacionada con el empleo*».

En segundo término, los seis mensajes del Memorándum, con ligeras modificaciones, se transforman en *prioridades de actuación*. A) Valorización del aprendizaje; B) Información, orientación y asesoramiento; C) Invertir tiempo y dinero en el aprendizaje; D) Acercar las oportunidades de aprendizaje a los alumnos; E) Competencias básicas; y F) Pedagogía innovadora. Las tres primeras se refieren a la dimensión europea del aprendizaje permanente; las tres siguientes requieren un mayor compromiso de los agentes a escala nacional, regional y local, con apoyo adecuado a escala europea.

En tercer lugar, se establecen *tres principios* que subyacen en el aprendizaje permanente y que guían su realización: el papel central del alumno; la igualdad de oportunidades; y la calidad y relevancia de las oportunidades de aprendizaje.

Por último, se introducen *seis criterios* para valorar la coherencia y la globalidad de las estrategias de aprendizaje permanente. De esta manera, para valorar la *coherencia* debe trabajarse en

cooperación, crearse una cultura del aprendizaje y profundizar en la búsqueda de la excelencia. Por su parte, valorar la *globalidad* supone percibir la demanda de aprendizaje, facilitar el acceso al mismo y proceder a una adecuada asignación de recursos.

Para la realización del Plan de actuación se utilizarán los *programas, procesos e instrumentos existentes*, que se articularán dentro del marco del aprendizaje permanente. A modo de ejemplo: el Informe sobre los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación, la Estrategia Europea de Empleo, los programas comunitarios Sócrates, Leonardo da Vinci y Juventud, un incremento de los recursos destinados al aprendizaje permanente por el Fondo Social Europeo y su Iniciativa EQUAL, el VI programa marco de investigación (2002-2006), etc.

## Un documento trascendente

La importancia del debate sobre el aprendizaje permanente abierto desde el Consejo de Lisboa reside en que por vez primera se realiza un planteamiento de conjunto que recoge tanto el diagnóstico de la problemática actual como las posibles soluciones a adoptar, dejando la puerta abierta a que la reflexión de todos los actores implicados consiga plasmar los propósitos generales en actuaciones concretas.

En primer lugar, el análisis de la nueva realidad, definida como era del conocimiento, presenta una visión completa que recoge aspectos políticos, sociales y económicos derivados de una serie de transformaciones que poco menos que han convulsionado el panorama existente diez años atrás. El desarrollo de las tecnologías digitales, la importancia de la información, el ensanchamiento de las oportunidades vitales y la incertidumbre que lleva aparejado, las nuevas exigencias de competitividad, la necesidad de gozar de competencias que se actualicen periódicamente, la diversidad cultural y lingüística, etc., presentan un espacio caracterizado por la complejidad, la incertidumbre y la continua transformación.

Frente a ello, en segundo lugar, es preciso posicionarse. El retraso en la definición del problema ya ha costado varios años de creciente desempleo, sin que desde las instancias superiores se consiguieran resultados satisfactorios. La opción por la creciente flexibilización de los mercados de trabajo, la profundización en la liberalización de los mercados comunitarios y una política fiscal restrictiva no han dado los frutos esperados. Es, pues, el momento de corregir la tendencia y de actuar en diferentes ámbitos. Uno de ellos, sin duda, es el de la educación y la formación<sup>5</sup>. La concepción del aprendizaje continuo que se desarrolla a lo largo de toda la vida, como instrumento clave para lograr la empleabilidad mediante la actualización de conocimientos, competencias y apti-

tudes y fortalecer la cohesión social a través del fomento de la ciudadanía activa que hace posible un aprendizaje más flexible, adaptado a las necesidades de los individuos y a la realidad social del momento actual, es una estrategia ambiciosa pero adecuada.

Como se estableció en las conclusiones del Consejo de Lisboa, el principal activo con el que cuenta Europa son sus ciudadanos. Por ello, la inversión en recursos humanos para lograr una economía plenamente competitiva pero, a la vez, cohesionada socialmente, es una declaración coherente con los objetivos principales de la Unión<sup>6</sup> y compartida por todos. El desarrollo de esta pretensión en una serie de objetivos concretos que deben ser cumplidos por los sistemas educativos de los Estados miembros<sup>7</sup> y la adopción del aprendizaje permanente como orientación general y como instrumento transversal de actuación en todos los órdenes marcan un esperanzador primer paso. Sin embargo, el camino es largo y las dificultades considerables. Por ejemplo, las preguntas que aparecen en el Memorándum como temas de debate aciertan en el planteamiento de cuestiones pero, a la vez, diseñan un ambicioso proyecto de difícil materialización, no ya tanto por la entidad del trabajo en sí, como por la situación de partida, donde el aprendizaje permanente sigue siendo definido de modos muy diversos en contextos nacionales diferentes y con objetivos bien distintos<sup>8</sup>. De hecho, el propio Memorándum, recogiendo las conclusiones de publicaciones recientes sobre políticas de formación en los Estados miembros, reconoce que las definiciones siguen siendo bastante informales y pragmáticas, y que se relacionan más con la acción que con la claridad de conceptos o términos legales.

Una muestra de las dificultades por las que atravesará el futuro Plan de Acción en el campo del aprendizaje continuo en Europa lo representa el estado actual de la formación continua en el trabajo en Europa. Actualmente no existen sistemas de reconocimiento completos en ningún Estado miembro de las cualificaciones obtenidas por la formación recibida en el centro de trabajo, como tampoco es posible acreditar de manera omnicompreensiva la experiencia laboral en la mayoría de los casos. Por ello, si aun dentro de los mismos Estados aparecen problemas importantes de reconocimiento y certificación del aprendizaje no formal e informal, mucho más difícil será conseguir la libre circulación de esas certificaciones en el nivel europeo, a pesar de algún avance en este sentido con la existencia de la homologación a nivel europeo cuando el ejercicio de la profesión necesite una certificación como requisito formal.

Pese a todo, nos encontramos ante un esfuerzo que vale la pena. Por una parte, la situación de partida no es tan negativa en algunos ámbitos, pues existen experiencias con relación al aprendizaje formal —por ejemplo, en el ámbito universitario— que pueden ser aprovechadas para el desarrollo de una parte importante de las nuevas orientaciones. Por la otra, sobre todo en la integración y reconocimiento de los tipos de aprendizaje no for-

mal e informal, cualquier avance que se realice será positivo, si bien el cumplimiento de todas las expectativas de partida va a ser realmente complicado. Sin embargo, el proceso no ha hecho más que comenzar. Esperemos a ver el funcionamiento de los planes de acción, la articulación concreta del modelo abierto de coordinación, el devenir de los proyectos que se desarrollarán, el calado del debate en los niveles inferiores de decisión —gobiernos locales, asociaciones y grupos encargados de la formación, etc.— y la voluntad política de los diferentes Estados miembros. Serán necesarios al menos dos o tres años para empezar a ver resultados. Valga ahora tan sólo señalar el esfuerzo de la Comisión en la redacción del presente Memorándum, en la difusión de las nuevas orientaciones y en la coordinación de todo el debate que debe llevar a que el aprendizaje a lo largo de toda la vida se convierta en una realidad para todos.

## El aprendizaje permanente en las Organizaciones públicas

Por último, no debería concluirse esta nota sin hacer mención al impacto de las orientaciones políticas del novedoso proceso iniciado en Lisboa sobre las Administraciones Públicas, las cuales en ningún caso pueden permanecer ajenas a la nueva situación. Es más, una adecuada asunción en el seno de las organizaciones públicas de los principales mensajes del aprendizaje permanente es indispensable para la mejora y adaptación constante de las mismas a los cambios del entorno. Por ello, el fortalecimiento de la inversión en recursos humanos, principal activo con que cuentan las administraciones públicas, la mejora continua de las cualificaciones, el diseño de métodos y contextos eficaces de formación de empleados públicos, el acercamiento de las acciones formativas a las necesidades de las personas pero también de la organización, etc., son prioridades que deben ponerse en práctica —algunas medidas en este sentido ya se han tomado— lo antes posible.

Pero los mensajes que incorpora el Memorándum no son los únicos que deben inspirar las políticas de formación en las Administraciones públicas en el futuro. De esa manera, y de acuerdo con los objetivos precisos que se recogen en el Informe de la Comisión de 31 de enero de 2001, las Administraciones públicas deben trabajar también en la mejora de la calidad de la formación de sus empleados —y en la mejora de la calidad de la formación de formadores—, en la actualización de la definición de las capacidades básicas conforme a la sociedad del conocimiento para conseguir la optimización de uso de nuevos equipos productivos, en la aplicación de las nuevas técnicas organizativas que se promueven desde los programas modernizadores de refor-

ma y aprovechar al máximo los recursos empleados en las acciones formativas mediante el aseguramiento de la calidad de las mismas, de los centros donde tienen lugar y de los formadores encargados de impartirlas.

No hay duda de que la formación de los empleados públicos es imprescindible para el desarrollo en positivo de las organizaciones públicas, en lo que aporta tanto para el desarrollo vital de las personas, como para la mejora continua de la prestación de servicios públicos. Por ello, las Administraciones públicas no

sólo no deben quedar al margen del debate abierto con la aparición del Memorándum, sino que incluso pueden situarse a la cabeza de las nuevas experiencias que recojan el acervo de los mensajes de la Comisión. En este sentido, una dotación suficiente de recursos, una actitud favorable de las máximas instancias de decisión y el trabajo conjunto de una pluralidad de actores, podrán hacer posible que, al menos en nuestro país, la aplicación práctica de las nuevas orientaciones sobre el aprendizaje permanente vea sus primeras materializaciones concretas en el ámbito de la Administración pública.

### Notas

\* Es investigador en el Instituto Nacional de Administración Pública.

<sup>1</sup> Las relaciones que se establecen entre ambos documentos son en realidad bastante confusas. Mientras que la formulación de los objetivos precisos está relacionada con las respuestas de los Estados miembros ante el desarrollo de los sistemas educativos, el Memorándum sobre el aprendizaje permanente abre una reflexión sobre el futuro que esos objetivos plantean, poniéndolo en relación con conceptos y realidades más amplias.

<sup>2</sup> De hecho, la empleabilidad es uno de los pilares de la Estrategia Europea de Empleo iniciada en el Consejo de Luxemburgo en noviembre de 1997, junto al espíritu de empresa, la capacidad de adaptación y la igualdad de oportunidades.

<sup>3</sup> La toma de conciencia sobre la importancia de la formación para favorecer la adaptación y la empleabilidad de los trabajadores europeos se aceleró tras la constatación desde mediados de los noventa de que modelos de producción, comercialización e inversión muy cambiantes estaban desequilibrando los mercados laborales europeos generando graves niveles de desempleo estructural. De esa manera, el Consejo Europeo de Lisboa marcó como objetivo en el medio plazo el pleno empleo y el aprendizaje permanente como su instrumento principal.

<sup>4</sup> Entre esas «buenas prácticas» destacan el proyecto *ADAPT: EU JobRotation*, presente en diez Estados miembros, el *Investors in people* en el Reino Unido, el *MIWEUL, making it work: European Universities and Lifelong Learning* a escala transnacional y dentro del programa Sócrates o el *Bilan des Competences* en Francia.

<sup>5</sup> Una problemática compleja necesita el empleo de diferentes instrumentos de actuación. Así, además del aprendizaje permanente, y algunas veces como complemento de éste, sería necesario incrementar las partidas presupuestarias para la financiación de las acciones y proyectos concretos, avanzar en la mejora del control y evaluación de las iniciativas comunitarias y de los programas nacionales financiados con fondos estructurales, incrementar las políticas activas de empleo a escala nacional, etc. Algunas de éstas y otras actuaciones aparecen en la nueva estrategia sobre el empleo aprobada en el Consejo Europeo de Lisboa, por lo que el desarrollo y la profundización de sus disposiciones, junto a otra serie de medidas contextuales coherentes con los objetivos principales, serán necesarios para alcanzar las pretensiones de pleno empleo previsto para el año 2010.

<sup>6</sup> Así, el artículo 158 del Tratado CE establece la cohesión económica y social como uno de los objetivos prioritarios de la Comunidad.

<sup>7</sup> Ver los cinco objetivos precisos del informe de 31 de enero de la Comisión citados al comienzo de la presente nota.

<sup>8</sup> Vid. M. TESSARING: *Formación para una sociedad en cambio, informe acerca de la situación actual de la investigación sobre la formación profesional en Europa*. CEDEFOP. 1998. TESSARING considera que «resulta bastante difícil recoger en una imagen exacta las diferentes formas de la formación continua que se ofrecen en los Estados miembros (...) y ello se debe no sólo a que los datos no estén consolidados ni sean completos, sino también a que no existe una definición consensual de formación continua».

