

¿QUÉ APORTA LA GOBERNANZA PARTICIPATIVA A UNA MEJOR EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL?¹

Joan Noguera^{*}
Héctor del Alcàzar^{**}

RESUMEN

Uno de los principales desafíos que afrontan los territorios locales es el desarrollo de estrategias para adaptarse mejor a los cambios de las tendencias socioeconómicas globales. La educación permanente y la formación son una herramienta estratégica principal y un componente clave en la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible. Un componente del concepto de la educación permanente es la Educación y la Formación Profesional (EFP), dirigida a cerrar la brecha entre las habilidades de los trabajadores y la cualificación y la demanda cambiante de los mercados laborales. Aunque los partenariados público-privados locales (PPP) parecen ser una adecuada herramienta para implementar las estrategias EFP, algunos autores identifican obstáculos que pueden ser atribuidos a malas prácticas en el diseño, puesta en marcha y funcionamiento de estas organizaciones. Por lo tanto, se necesitan más pruebas para sustentar la idea de que el desarrollo local y los PPP constituyen ambientes organizacionales óptimos para el diseño y la implementación de estrategias y acciones de EFP a nivel local y subregional. El propósito de este artículo es contribuir al análisis del estado de la cuestión en cuanto a las asociaciones locales de EFP en Europa y proporcionar recomendaciones para el proceso de iniciación y la gestión de asociaciones expertas en EFP.

Palabras-clave: Educación continuó. Desarrollo estratégico. Formación Profesional

1 INTRODUCCIÓN

Uno de los principales desafíos que enfrenta actualmente a los territorios es el desarrollo de estrategias para adaptarse mejor a los cambios y a las cada vez más exigentes tendencias socio-económicas globales. La educación permanente y la formación constituyen herramientas estratégicas fundamentales y, de hecho, son un componente clave en la consecución de los objetivos de la estrategia general de la UE. Un componente del concepto de la educación permanente es la Educación y la Formación Profesional (EFP), orientada a “cerrar la brecha” entre las habilidades de los trabajadores y la demanda cambiante de los mercados laborales. Aunque los PPP han probado su capacidad para aumentar la eficiencia y la productividad, no todo lo ofrecido bajo esta “etiqueta” es bueno. Es, por lo tanto, necesario establecer mecanismos para asegurar la calidad y la eficiencia operativa de los PPP en

¹ Este artículo se basa en los resultados del Proyecto Europeo Leonardo da Vinci “LET’s ADAPT” (ES/08/LLP-LdV/TOI/149042). La información sobre objetivos, socios y resultados se puede encontrar en <http://www.letsadapt.org/>

^{*} Instituto de Desarrollo Local. Universitat de València. E-mail: joan.noguera@uv.es

^{**} Instituto de Desarrollo Local. Universitat de València. E-mail: hector.alcazar@uv.es

relación con la EFP. De acuerdo con el Marco Común Europeo de Garantía de la Calidad para la EFP, esta contribución puede evaluarse en términos de aumento de la inserción laboral, mejora de la adecuación entre oferta y la demanda, y promoción de un mejor acceso a la formación permanente, especialmente para las personas y colectivos desfavorecidos.

Conseguir calidad y eficiencia en las políticas de EFP requiere de dos elementos principales. Por una parte, disponer de instrumentos adecuados para comprender y medir los componentes que definen la oferta y la demanda de la EFP, y para garantizar que la información obtenida es actualizada y accesible a los diferentes sectores. Por otra parte, contar con instrumentos eficaces para trabajar en la identificación de las necesidades de la EFP y en la promoción del aprendizaje permanente en las empresas. Aunque parece que los PPP locales son una herramienta adecuada para diseñar e implementar estrategias y las acciones de EFP, algunos autores destacan una serie de desafíos y debilidades que pueden atribuirse a malas prácticas del partenariado. Por lo tanto, es necesario avanzar en un mayor y mejor conocimiento empírico que permita sostener la idea de que el desarrollo local y los PPPs constituyen ambientes organizacionales óptimos para el diseño y la implementación de las estrategias y las acciones de EFP a nivel local y subregional. Por consiguiente, el propósito de este trabajo es contribuir a un análisis del estado de la cuestión en cuanto a los PPP de EFP en Europa y proporcionar recomendaciones para los tomadores de decisiones, los profesionales y otros interesados en el proceso de iniciación y gestión de estas agrupaciones expertas de EFP. Estas directrices han sido testadas en las regiones de estudio contempladas en el Proyecto “Let’s Adapt”².

El partenariado para la EFP se concibe como una herramienta útil de información, diseño e implantación de políticas y acciones de formación profesional adaptadas a las necesidades de un territorio o de un sector productivo. El PPP integra a los representantes legítimos de las organizaciones e instituciones que participan en la oferta y la demanda de EFP. La interacción entre estos actores anima a tomar decisiones más precisas con respecto a la oferta de formación profesional que necesita un territorio o sector industrial. Estas agrupaciones también nacen con vocación de sostenibilidad; es decir, de permanencia en los territorios afectados con el fin de supervisar de manera continuada la calidad de la EFP. La

² Dentro del Proyecto “Let’s Adapt”, los estudios de caso (fecha entre paréntesis) son: Chambre de Metiers (Francia, 1931), Arad (Rumanía, 2001), Cascais (Portugal, 2004), Békés (Hungría, 2006), Confservizi Lazio (Italia, 2009), Ayuntamiento de Gandia (España, 2009).

creación del partenariado tiene como objetivo garantizar la participación y el compromiso de los principales actores económicos y sociales en la EFP.

2 UN TRABAJO MÁS EFICAZ DEL MERCADO A TRAVÉS DE LA EFP

El aumento de la competencia global, la presencia de un alto porcentaje de mano de obra poco cualificada, una población cada vez más envejecida, y la rigidez de los sistemas educativos son sólo algunos de los desafíos a los que se enfrentan las sociedades modernas. La diferente velocidad evolutiva de las esferas económica y social-educativa genera desajustes entre las competencias laborales requeridas por las empresas y los perfiles de formación ofrecidos (PIKE et al. 2006). En muchos mercados de trabajo locales estos desafíos condicionan enormemente la medida en que las economías locales generan elementos de ventaja comparativa. En consecuencia, la existencia de una acción institucional coordinada y bien dirigida en este ámbito, que configure una respuesta adecuada a los retos planteados, se traducirá necesariamente en mayores niveles de bienestar y empleo. Esto contrasta con una respuesta inadecuada o negligente, que puede dar lugar a una mayor pérdida de competitividad de las empresas y al riesgo asociado de deslocalización, incremento del desempleo y pérdida general de posicionamiento competitivo.

La UE decidió hace algunos años que la acción común en el ámbito de la EFP es esencial para mejorar la correspondencia entre la demanda de empleo y la cualificación de la mano de obra. Esta declaración dio lugar a una Resolución del Consejo el 19 de diciembre de 2002 relativa a la promoción de una Cooperación Reforzada Europea en materia de EFP (2003/C13/02). Este documento reconoce la importancia de la EFP "*para la promoción de la inserción laboral, la cohesión social, la ciudadanía activa y la realización personal y profesional*" (Ibid, p. 3). También hace hincapié en la importancia de ofrecer oportunidades para la obtención de la formación y las habilidades adecuadas para todo el mundo con el fin de garantizar que el mercado de trabajo europeo "*esté abierto y sea accesible para todos*".

La importancia de la EFP se establece en relación a la actual transición de la economía europea hacia una economía basada en el conocimiento: "*la transición hacia una economía basada en el conocimiento capaz de un crecimiento económico sostenible con más y mejores empleos y con una mayor cohesión social presenta nuevos desafíos para el desarrollo de los*

recursos humanos" (Ibid, p.4). El documento también reconoce que el contexto actual exige modelos tradicionales de formación (es decir, formación inicial) y también el concepto más innovador de aprendizaje permanente (*lifelong learning*). En ese documento, el Consejo reafirma su compromiso de reforzar la cooperación en materia de Educación y Formación Profesional con el fin de eliminar los obstáculos a la movilidad profesional y geográfica, y promover el acceso al aprendizaje permanente.

La Resolución del Consejo de Europa, también conocida como la Declaración de Copenhague, reconoce que se debería dar prioridad a ciertos aspectos: primero, "*el fortalecimiento de la dimensión europea en la EFP con el objetivo de potenciar una cooperación más estrecha con el fin de facilitar y promover la movilidad y el desarrollo de la cooperación interinstitucional, las asociaciones y otras iniciativas transnacionales*" (Ibid, p. 2); segundo, la provisión de una mayor información y orientación mediante una mayor transparencia en la EFP, fortaleciendo las políticas, los sistemas y las prácticas que sustentan la información, la orientación y el asesoramiento; tercero, el reconocimiento de competencias y cualificaciones a través de acciones como la investigación de la transparencia, la comparación, la transferibilidad entre diferentes países y en diferentes niveles; cuarto, la garantía de calidad a través de la promoción de la cooperación con un enfoque particular en el intercambio de modelos y métodos, entre otras acciones.

Este proceso ha permitido el desarrollo de una serie de herramientas para apoyar a las partes interesadas (es decir, ciudadanos, proveedores de formación, empresas, orientadores y autoridades educativas) con el fin de impulsar algunas de las potencialidades del Espacio Europeo de Formación Permanente y el mercado laboral europeo. En concreto, estos instrumentos son los siguientes (http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc40_en.html):

- El Marco Europeo de Competencias Clave, que identifica las habilidades individuales necesarias llevar una vida exitosa en el mundo de hoy.
- El Marco Europeo de Cualificaciones para el Aprendizaje Permanente (MEC), destinado a vincular los sistemas de cualificaciones nacionales al actuar como mecanismo de conversión de cualificaciones entre los diferentes Estados Miembros europeos, empleadores y personas, por lo que es más fácil para las personas trabajar o estudiar en el extranjero.

- *Europass*, que ayuda a las personas a hacer sus calificaciones y competencias mejor comprendidas y reconocidas en toda Europa.
- El Sistema Europeo de Transferencia de Créditos (ECTS), que proporciona una base común para el reconocimiento formal de los períodos de estudio en el extranjero.
- Los Centros Nacionales de Información sobre el Reconocimiento Académico (NARIC), que son puntos de contacto para obtener información sobre el reconocimiento académico de los títulos y períodos de estudio en el extranjero.
- El Sistema Europeo de Créditos para la Educación y la Formación Profesionales (ECEFP), que es un sistema en desarrollo para la transferencia, la acumulación y el reconocimiento de los resultados del aprendizaje en Europa, incluidos los que están fuera del sistema de educación formal.
- La Garantía de Calidad Europea del Marco de Referencia para la Educación y Formación Profesional (EQARF), que es un instrumento de referencia para ayudar a los Estados miembros a promover y vigilar la mejora continua de sus sistemas de EFP, en base a parámetros europeos comunes.

Este marco institucional y político, particularmente favorable, hace apropiado el desarrollo de herramientas para apoyar a los gerentes y tomadores de decisiones en el ámbito de la EFP.

3 EL PAPEL DE LOS PPP EN LA CONSECUCCIÓN DE UN DESARROLLO MÁS SOSTENIBLE

Los partenariados público-privadas locales de EFP son cada vez más utilizados para diseñar y poner en práctica políticas y estrategias de EFP. El concepto de partenariado local está estrechamente relacionado con el paradigma del desarrollo local, en el que la participación de la sociedad local en el proceso de desarrollo constituye un aspecto clave. En los párrafos siguientes se presenta la filosofía del partenariado local como instrumento esencial de la nueva gobernanza, y como modelo organizativo capaz de contribuir a una distribución de las políticas y programas de formación profesional más eficaz y sostenible.

3.1 LA APARICIÓN DEL ENFOQUE DEL DESARROLLO LOCAL

El proceso de globalización y el consecuente aumento de la competencia entre territorios, así como la aparición de patrones flexibles de producción, han contribuido, en gran medida, a la extensión de políticas y estrategias de desarrollo basadas en el enfoque local, como complemento de las tradicionales prácticas "de arriba a abajo". Stöhr (1990) señala algunos de los procesos fundamentales que caracterizan el nuevo modelo de post-producción que fomenta la consolidación de estrategias de desarrollo local; a saber, (i) la rápida aparición de nuevas tecnologías de producción y comunicación; (ii) la consolidación de nuevas formas de organización empresarial "desubicada"; (iii) la creciente competencia entre regiones para atraer a las empresas; (iv) la necesidad de una mayor participación en los mercados a través de mejoras en la productividad; (v) o la ineficacia de muchas de las políticas tradicionales de desarrollo que no son flexibles ni suficientemente innovadoras.

Este nuevo enfoque para el desarrollo "desde los territorios y sus sociedades" (NOGUERA, 2010) tiene varias *funciones específicas* en relación con el *diseño y gestión de políticas* (LIRA SILVA, 2003): en primer lugar, los procesos de desarrollo y sus acciones surgen de la sociedad local y de la necesidad de la existencia de un liderazgo para optimizar los recursos del desarrollo local; en segundo lugar, la estrategia de desarrollo se basa en la solidaridad con el territorio a través de la identidad cultural, permitiendo la diferenciación y la creación de una marca territorial; en tercer lugar, las acciones políticas se manejan desde "abajo", con la participación de los representantes de los grupos de interés; en cuarto lugar, el liderazgo local es esencial para implementar la estrategia de desarrollo a través de la animación y la cohesión social; en quinto lugar, la estrategia de desarrollo local combina el potencial de un territorio, a partir de un enfoque integrado, mediante el aprovechamiento de todos los recursos disponibles de manera que se puedan atraer, en la medida de lo posible, los recursos externos que se ajustan a la estrategia predefinida; finalmente, la gestión de la estrategia debe ser lo suficientemente flexible como para mejorar los recursos de mano de obra a través de acciones creativas e innovadoras.

Se pueden añadir otros principios importantes a los indicados. Por un lado, los procesos de desarrollo local son, en la mayoría de los casos, endógenos y, por lo tanto, voluntarios. Así que su éxito depende en buena medida de si la sociedad percibe la estrategia de desarrollo local como propia y esto tiene mucho que ver en la medida en que la sociedad

ha tenido la oportunidad de participar. Por otro lado, debido a la naturaleza endógena y voluntaria de los procesos de desarrollo local, el compromiso de los actores públicos y privados es esencial, a fin de adquirir la capacidad de ejecutar operaciones financieras dentro de la estrategia de desarrollo.

Tabla 1 - Conceptualización del enfoque del desarrollo local

Qué es el Desarrollo Local?	<ul style="list-style-type: none"> • Desde un foco económico a un enfoque integrado • Variabilidad dependiendo del tiempo y espacio • Variabilidad dependiendo de los grupos sociales y en la cultura del territorio (principios y valores)
Para qué sirve?	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la calidad de vida de los ciudadanos • La decisión sobre el futuro del territorio mediante la definición de acciones en el presente
A quién va dirigido?	<ul style="list-style-type: none"> • Las estrategias del desarrollo local pueden beneficiar algunos grupos particulares y perjudicar a otros. El desarrollo local debe intentar promover los intereses de todos los grupos locales. (consensuar decisiones).
Qué debería ser?	<ul style="list-style-type: none"> • Una acción integrada, coordinada y sostenible de todos los actores locales, que proviene de una visión de futuro compartida, encontrando situaciones beneficiosas y basadas en el consenso.

Fuente: Elaboración propia

3.2 NUEVAS FORMAS DE GOBERNANZA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El concepto de "gobernanza" es amplio e incluye no sólo el marco institucional y las relaciones entre las instituciones y organismos del sector público, sino también las organizaciones privadas y las asociaciones, y las relaciones entre ellas. Lakso and Kahila (2002) afirman que las relaciones causales entre el tipo y la calidad de la gobernanza y las dinámicas regionales se describen a menudo como correlaciones, siendo posiblemente las relaciones indirectas entre la estructura y la función, expresadas en vínculos más directos con las políticas y su implementación.

Los modelos y estilos de gobierno varían considerablemente. Las culturas y tradiciones nacionales tienen un impacto importante en el tipo de estructura de gobierno, en la distribución de competencias entre los diferentes niveles de toma de decisiones, y en la presencia y las características de las organizaciones y asociaciones privadas. Uno de los conceptos de gobernabilidad se refiere a "las representaciones o interacciones teóricas entre los sistemas sociales". La interacción con el sistema social implica la adaptación de la gobernanza a través del desarrollo de nuevos procesos, nuevas estructuras de poder y nuevos

métodos de gobernanza (RHODES, 1996). A menudo, este ajuste implica la inclusión de los sectores privados y de la comunidad en las nuevas formas de gobierno.

La "capacidad" de la gobernabilidad en un territorio se expresa mediante la posibilidad de integrar los intereses de los diferentes grupos locales en el desarrollo de estrategias y políticas consensuales (LE GALES, 1998). Esta capacidad frecuentemente está limitada y frustrada por las limitaciones de recursos.

3.3 PPP PARA UNA NUEVA GOBERNANZA: UNA VÍA HACIA PROCESOS DE DESARROLLO CONSENSUADOS A TRAVÉS DE ESTRATEGIAS DE COLABORACIÓN Y LIDERAZGOS INCLUYENTES

Hasta la década de 1980 hubo un consenso general sobre el papel de la intervención del Estado como un medio para atenuar los efectos de la reestructuración económica y social (BOWLER; LEWIS, 1991). El "desarrollo" se consideraba competencia del Estado. Estos enfoques eran de carácter sectorial y eran implementados por departamentos gubernamentales individuales. Las mejoras logradas no alcanzaron a toda la sociedad sino sólo a grupos particulares. De hecho, se ha dicho que muchos de los problemas que enfrentan las sociedades locales derivan de la estructura de gobierno, y de una toma de decisiones basada en sectores verticales y departamentos individuales (WRIGHT, 1992). Cuestiones tales como las asociaciones, la participación comunitaria, el fomento de la capacidad y el empoderamiento son cruciales en este contexto. El empoderamiento se define como el "*proceso por el cual las comunidades desfavorecidas definen sus propias necesidades y determinan la respuesta que se hace para ellas*" (BARR, 1995).

El empoderamiento es un proceso continuo que permite a las personas comprender, mejorar y utilizar su capacidad para controlar mejor y ganar poder sobre sus propias vidas. Algunos autores consideran que el proceso de fomento de la capacidad y la participación de la comunidad son potenciadores y decisivos en cualquier proceso de desarrollo sostenible. El fomento de la capacidad consiste en elevar el conocimiento de las personas, la consciencia y las habilidades para utilizar su propia capacidad para hacer frente a sus necesidades; esto implica la comprensión, comunicación y habilidad para tomar decisiones. El empoderamiento, el fomento de la capacidad y la implicación de la comunidad son procesos estrechamente

relacionados entre sí, que requieren que se ponga del énfasis en la justificación; ¿Cuál es la diferencia entre involucrar o no a la gente?

Se ha establecido una serie de razones para la participación de la ciudadanía siguiendo las bases de una buena práctica en el desarrollo territorial (BRYDEN et al, 1997.): (I) el progreso de la práctica democrática en la sociedad y el aumento de la legitimidad de la acción pública; (ii) satisfacer las necesidades de los clientes, consumidores y comunidades, (iii) reconocer y aprovechar el conocimiento local y la participación de las "partes interesadas" que tienen el poder de actuar a nivel local; (iv) controlar la disidencia y el deseo de cambiar el comportamiento individual y social; (v) educar a los ciudadanos; (vi) alentar la negociación y el consenso en situaciones en las que existen conflictos de interés; y (vii) lograr que la sociedad local se apropie de estos proyectos y fomentar la autosuficiencia a través del "empoderamiento". De hecho, se reconoce que muchas localidades se enfrentan a una situación que requiere el apoyo de un marco institucional, si se pretende iniciar un enfoque "de abajo a arriba" (PÉREZ ESPARCIA; NOGUERA, 1995). Por ejemplo, algunos temas regulatorios constituyen, a menudo, aspectos críticos que sólo pueden ser resueltos por cambios legislativos a nivel nacional o europeo. No obstante, cuando las circunstancias locales no ofrecen las condiciones necesarias para que las comunidades identifiquen sus necesidades y determinen, o al menos influencien, las respuestas a ellas, los organismos que cuentan con el apoyo técnico y la credibilidad institucional para hacerlo deben articular la puesta en marcha de un proceso de fomento de la capacitación profesional. Dentro de este contexto, la Comisión Europea ha sido el organismo clave en la promoción de PPPs (REVISIÓN DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES, 1992) como herramientas fundamentales para promover un desarrollo sostenible.

Esta tendencia es ahora ampliamente reconocida por la mayoría de los países de la UE, en particular con respecto a los cambios en la estructura institucional. Ya en 1990, la OCDE describió las siguientes funciones comunes de gobernanza "emergentes" (OCDE, 1990): (i) mayor participación en el proceso de formulación de políticas y programas a todos los niveles de gobierno, (ii) cambios en la distribución de responsabilidades de formulación de políticas entre los diferentes departamentos y niveles de gobierno, lo que refleja la necesidad de una acción integrada para la formulación de políticas; (iii) reconocimiento de que la descentralización no es suficiente para rectificar rigideces institucionales a la hora de formular

políticas; y (iv) cooperación cada vez mayor entre sectores públicos y privados a la hora de abordar los problemas del desarrollo.

La Comisión Europea reconoce la utilidad de los PPPs como instrumento para promover la cooperación entre los actores locales, a fin de aumentar la eficacia de la formulación e implementación de políticas. El partenariado continua siendo un principio clave en la implantación de políticas y programas que emergen de los Fondos Estructurales, ya que es el principio condicionante de la aplicación efectiva de los otros cuatro principios. La implementación efectiva del partenariado requiere una estrecha cooperación entre todas las partes que persiguen un objetivo común. Este enfoque participativo, de abajo a arriba, ha creado grandes expectativas entre los actores locales y tomadores de decisiones, y parece tener el potencial de hacerlo conveniente para extender aún más esta filosofía del desarrollo. El proyecto de investigación PRIDE (1999-2001) reunió a equipos de seis países europeos para estudiar cómo (y cuánto) el "enfoque de la cooperación local", como una forma distintiva de la gestión de las políticas de desarrollo, realmente promueve procesos de desarrollo local sostenible, y qué puede hacerse para mejorar su eficacia a este respecto.

El proyecto PRIDE dio como resultado la identificación de cuatro ideas principales con respecto a la función de los PPPs en los procesos de desarrollo local. En primer lugar, la mayoría de las asociaciones se crea como consecuencia de una oportunidad de financiación, generalmente externa. Esto significa que su "ciclo de vida" está estrechamente relacionado con el proyecto o actividad que suministra la financiación. Así, la posibilidad de que los partenariados locales actúen como centros para un desarrollo estratégico a largo plazo queda supeditada a la existencia y orientación de la financiación externa, mientras que los beneficios de la cooperación quedan en un lugar secundario. En segundo lugar, como consecuencia de ello, los PPPs locales se convierten en los guardianes de una cooperación "orientada al proyecto", en lugar de a una cooperación estratégica. En tercer lugar, en la mayoría de los casos, el papel de las instituciones públicas es fundamental, por lo menos en las etapas iniciales. Esto se debe a su mayor capacidad para la acción y para obtener recursos para promover la cooperación local, y por su mayor vinculación con las instituciones regionales y nacionales que distribuyen los recursos para la cooperación local. En cuarto lugar, a pesar de las debilidades mencionadas, las asociaciones locales presentan varios beneficios para las comunidades locales, la más importante es la mejora del proceso de cooperación, el mayor

entendimiento mutuo, y el intercambio de información en áreas donde el individualismo era la norma con anterioridad.

Tabla 2 - Principales fortalezas y debilidades de los PPPs para el desarrollo local. Proyecto PRIDE

Fortalezas (ordenadas por relevancia)	Debilidades (ordenadas por relevancia)
<ul style="list-style-type: none"> • Composición y características de la gestión del personal. • Atmosfera de cooperación. • Preocupación e implicaciones para la sociedad local. • Disponibilidad de financiación. • Existencia de actores clave. • Existencia de potenciales recursos. • Gestión eficiente. • Existencia de cultura de cooperación. • Consenso en el seno del partenariado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de financiación. • Ausencia de preocupación social y de motivación. • Dificultades externas y obstáculos. • Burocracia. • Ausencia de coordinación interna. • Tiempo. • Ausencia de consenso (estrategias, objetivos, etc.) • Conflictos políticos locales. • Inadecuada planificación. • Ausencia de recursos humanos calificados.

Fuente: Esparcia et al. (2000)

Las asociaciones locales, como instrumentos de la nueva gobernanza, agregan valor a los procesos de desarrollo. Esta afirmación queda bien descrita por Moseley et al (2003) para el caso del desarrollo rural (véase la figura 1), pero consideramos que estos principios son igualmente válidos para otros entornos y, en particular, para la planificación y gestión de la EFP a nivel local y regional. Las características intrínsecas de las asociaciones locales (reúnen a los actores locales y crean un espacio institucional neutro) conducen al desarrollo de las capacidades valiosas existentes en el entorno local. En concreto, se trata de: habilidades y actitudes necesarias para el trabajo conjunto y la cooperación, potencial para reunir recursos y generar una acción común, generación de un espacio institucional neutro donde las decisiones se toman por consenso, oportunidad de pensar y actuar en términos más estratégicos, y una mayor flexibilidad en la toma de decisiones y la gestión.

Estas capacidades pueden ser "bloqueadas" o "desbloqueadas" en función de las características de varios "elementos clave" (ver Figura 1):

- **Socios:** ¿Son socios representativos de las visiones principales? ¿Están representadas todas las partes interesadas? ¿Tienen una visión compartida del futuro? ¿Han tenido la oportunidad de ponerse de acuerdo sobre una visión? ¿Poseen las habilidades necesarias? ¿Existe un liderazgo adecuado? ¿Hay relaciones conflictivas entre los socios?
- **Recursos:** ¿El partenariado tiene sus propios recursos? ¿Existe suficiente financiamiento interno o externo para el partenariado? ¿Contribuyen los socios con recursos distintos al dinero (es decir, personal, equipo, instalaciones, etc.)?
- **Organización:** ¿Cuáles son las estructuras del partenariado? ¿Existe una clara distribución de funciones y responsabilidades? ¿Existen leyes que regulan las reglas de interacción entre los miembros y órganos del partenariado? ¿Tiene el personal técnico competencias adecuadas en relación a las acciones y objetivos del partenariado? ¿Existe una buena comunicación entre el gerente y la junta directiva?
- **Procesos:** ¿Tiene el partenariado un papel relevante en el contexto de la toma de decisiones a nivel local? ¿Participa o lidera el partenariado algún proceso de planificación estratégica? ¿Está vinculado a través de redes con otras organizaciones, tanto locales como externas? ¿Promueve la creación de redes? ¿Facilita un cambio de actitud positivo en relación con el comportamiento de los actores locales que toman las decisiones?

A pesar del enorme potencial de los PPPs, su capacidad para conseguir resultados relevantes para la sociedad y el territorio dependerá de la dirección en que se encaminen estos elementos clave. El partenariado cumplirá con su potencial sólo si estos elementos se implementan como “buenas prácticas”: (i) el proceso general de desarrollo sostenible se logra mediante la promoción de una acción de mayor colaboración entre las instituciones y organizaciones locales, y un desarrollo más sinérgico basado en un entendimiento común sobre el futuro; (ii) la acción del partenariado está vinculada a una estrategia de desarrollo premeditada que oriente la toma de decisiones y las acciones de los actores locales, lo cual facilita la consecución de beneficios tales como un diseño y gestión de políticas mejor orientados, la multiplicación de sinergias y la reducción de casos de solapamiento u objetivos contrapuestos; (iii) la creación de una mayor inclusión social, la implicación de la comunidad y el fomento de las capacidades que emergen como resultado de un proceso de toma de decisiones y de aprendizaje inclusivo, relacionado con la participación y el desarrollo

estratégico; y (iv) se promueve una democracia más fuerte y más legitimada, basada en la participación y la inclusión.

4 PARTENARIADOS PÚBLICO-PRIVADOS DE EFP COMO HERRAMIENTAS DE INTEGRACIÓN PARA EL GOBIERNO LOCAL: LA DEFINICIÓN DE UNA VISIÓN

El escenario general de las políticas de EFP se caracteriza por una complejidad cada vez mayor (tendencias de la globalización, necesidades de desarrollo sostenible, etc.) que exige una mejor gobernanza a través de la anticipación (planificación) y el consenso (participación e implicación de las diferentes partes interesadas). Debido a la compleja situación derivada de las tendencias de la globalización, la estrategia debe ser diseñada para asegurar la viabilidad y la pertinencia de la labor mancomunada, aumentar su potencial, mejorar su eficiencia y acrecentar los beneficios. Los PPPs locales de EFP representan herramientas fundamentales de integración para mejorar la toma de decisiones. Sin embargo, para lograr esta función con eficacia, es necesario mejorar su organización a través de un esquema de evaluación, como el propuesto en la Figura 2.

Figura 2 - Los PPPs de EFP como herramienta de integración para la gobernanza local



Este modelo de PPPs se fundamenta en un doble objetivo: por un lado, poner en práctica los principios de la gobernanza participativa, es decir, la anticipación mediante la planificación estratégica y el consenso social mediante la participación ciudadana; por otro lado, orientar la acción hacia un enfoque de sostenibilidad, es decir, la coordinación multinivel, la visión territorial y la integración transversal de lo social, y las políticas económicas y ambientales. De este modo, el proceso de diseño (o el re-pensamiento) del PPP debe tener en cuenta la integración operativa de los socios involucrados en el diseño y la implementación de la EFP y las políticas de empleo a nivel local, socios que, a menudo se ubican en diferentes lugares de la escala de competencias. Esta pregunta pone de relieve la contribución de los partenariados a la gobernabilidad local, fomentando la cooperación local entre los actores y mediante ejercicios de planificación estratégica:

- El aumento de la cohesión aclara los objetivos, lo que permite la identificación de los intereses comunes.
- El proceso de diseño del partenariado ofrece una oportunidad para redefinir el papel de los interlocutores sociales en relación con los objetivos perseguidos.
- La renegociación del marco de políticas con el gobierno puede ser apropiado cuando los interlocutores sociales son responsables de un sector de la política relacionada con la EFP.
- A través de las negociaciones sobre el marco normativo, a los interlocutores sociales también se le puede pedir ampliar sus actividades.

Tabla 3 - Lista de verificación para una iniciación efectiva de un partenariado EFP

ASPECTOS
1. Nombre
2. Fecha inicial provisional
3. Ámbito de aplicación territorial (Por ejemplo. Local /regional /nacional)
4. Tipo y diversidad de los miembros
4.1. Integración territorial: ¿Están las administraciones nacionales, regionales y locales representadas?
4.2. Áreas de integración: educación, empleo, asuntos sociales, desarrollo, medio ambiente, ...?
4.3. ¿Integración inter-sectorial: diferentes sectores productivos?
4.4. ¿Está la sociedad civil involucrada? ¿Grupos de la sociedad civil? ¿Iniciativa privada?
5. Forma jurídica y Estatutos
5.1. ¿Qué es la Forma jurídica? (Por ejemplo asociación)
5.2. ¿Hay diferentes niveles de implicación (responsabilidades y derechos) para los socios?
6. Objetivos:
6.1. Descripción. ¿Cuáles son los objetivos principales?

6.2. ¿Estamos conectando el desarrollo social y económico?

7. Función y servicios

7.1. Descripción.

7.2. ¿Estamos desarrollando las siguientes preguntas acerca de EFP y Aprendizaje Permanente?: (i) sensibilización y capacitación institucional; (ii) búsqueda de proyectos (innovación); (iii) gestión del conocimiento: diagnóstico (cuestionarios y base de datos); (iv) acciones que aumenten la financiación; (v) evaluación de los impactos (observatorio); (vi) programas de cooperación y proyectos

8. Recursos y herramientas.

8.1. Descripción de: presupuesto anual, recursos humanos, oficina e infraestructura.

9. Estructura administrativa:

9.1. Descripción de la estructura: (i) ¿Cómo funciona el liderazgo?; (ii) ¿Cómo de relevante es el perfil del gestor?; (iii) ¿Cómo funciona la coordinación entre departamentos?

10. Planificación estratégica:

10.1. ¿Tenemos documentación con directrices y objetivos?

10.2. ¿Tenemos indicadores para evaluar y monitorizar el impacto?

11. Participación de los grupos de la sociedad civil en el partenariado.

11.1. ¿Está siendo desarrollada alguna acción de marketing social?

11.2. ¿Cuál es el papel de los grupos comunitarios y del grupo objetivo?

En cuanto al enfoque multi-nivel, las interfaces facilitan el desarrollo de actividades que respondan a los intereses de los distintos organismos. Bajo ciertas condiciones, los ejercicios de programación local se han traducido en políticas “de abajo a arriba”. La coordinación vertical se ha mejorado de este modo. La implicación de las organizaciones de base comunitaria se ha traducido en contribuciones útiles para la implementación de estrategias y políticas de desarrollo, incluyendo las de educación y formación profesional. Las organizaciones que componen el partenariado han ampliado su ámbito de intereses y se han vinculado externamente con otros organismos que promueven la coordinación local en el diseño e implantación de programas de EFP.

Es útil identificar, implicar y dar prioridad a estos socios dentro de una estrategia a largo plazo. La experiencia indica que los partenariados contruidos para el diseño y gestión de las políticas de EFP muestran un mayor potencial para la coordinación de políticas y para la adaptación a las condiciones locales, al tiempo que demuestran una mayor eficacia. Hasta ahora han coexistido marcos de políticas independientes, y redes y estructuras de servicios, pero con una capacidad muy limitada de compartir métodos y habilidades, de coordinar acciones y de perseguir objetivos en colaboración usando recursos comunes.

A pesar de la diversidad de situaciones particulares, pueden identificarse una serie de características comunes que constituyen aspectos clave para el éxito de partenariado en EFP (véase la Tabla 4).

Tabla 4 - Aspectos clave en el diseño, constitución e implementación del partenariado local

ASPECTO	COMENTARIOS
Liderazgo, enfoque ascendente, el empoderamiento local	Las asociaciones EFP son estructuras que promueven el papel de los actores locales en el empleo, de acuerdo con la Estrategia de Empleo Europea.
Cooperación territorial y coordinación multinivel	La necesidad de coordinar los diferentes niveles de la Administración Pública con competencias de empleo (es decir, a nivel nacional y regional) significa el desarrollo de diferentes lógicas compatibles y rutinas burocráticas.
El partenariado EFP como una estructura multiservicio y multifunción	Formación, investigación, coordinación, innovación, planificación, animación y sensibilización son algunos de los servicios esenciales para una asociación de EFP. La diversidad de los contenidos de trabajo incluye, de acuerdo con la Estrategia Europea de Empleo, la mejora de la inserción profesional, la promoción del espíritu empresarial, el aumento y la estimulación de la igualdad de oportunidades, la identificación de sectores emergentes para el mercado de trabajo local, y la identificación de las necesidades particulares de las zonas rurales.
Promover la participación de sectores privados y ONG	La participación pública es fundamental debido a la necesidad de ampliar y profundizar el alcance de los interlocutores sociales y la inclusión del sector privado. La representatividad de los grupos de interés es otro tema crítico.
Consenso	La promoción de un consenso más amplio y la definición de una visión común para el futuro son esenciales para el proceso de planificación. El desarrollo de los estudios, el diagnóstico y las herramientas de investigación son importantes a este respecto.
Planificación estratégica. Directrices operativas	Es necesario estructurar una estrategia integrada mediante programas y acciones concretos que son consistentes y precisos. La gestión del conocimiento para la anticipación: identificar los conflictos y las tendencias a largo plazo, mejorar la información sobre el mercado laboral local y la oferta y la demanda de EFP. Esquema transversal de contenidos (según los diferentes temas incluidos en la Estrategia Europea de Empleo).
Plan de acción. Recursos y presupuesto	La recaudación de fondos y los papeles de gestión ejecutiva son dos aspectos esenciales para un partenariado de EFP operativo, con el fin de garantizar su sostenibilidad económica.
Supervisión	Indicadores para medir el impacto y la evaluación.

Fuente: Elaboración propia

5 LECCIONES APRENDIDAS SOBRE LA FUNCIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE EFP

Los posibles costes y dificultades en la puesta en marcha y funcionamiento de los partenariados locales de EFP son frecuentemente compensados por una serie de factores y circunstancias relacionadas con el grado y alcance de la integración de los actores locales, el objetivo a largo plazo del proceso de cooperación, el grado de éxito en la construcción de un "espacio institucional neutral", etc. En la experiencia de las agrupaciones locales de EFP destaca la relevancia de ciertos temas: una débil coordinación de objetivos entre los diferentes

niveles de la Administración Pública, una falta de interés en un marco de colaboración dirigido a objetivos específicos de política y un débil marco de rendición de cuentas, entre otros.

La evidencia encontrada en la literatura y el trabajo empírico de los autores en dos proyectos europeos en la primera década del siglo XXI ofrecen lecciones sobre el papel de las asociaciones de EFP en los procesos del desarrollo local.

La “verdadera” razón para la cooperación local

En la mayoría de los casos, los PPP locales responden a un llamamiento u oportunidad externa y los orientados a la educación y formación profesional no son una excepción. Uno de los elementos clave que restringe el proceso de formación y consolidación de los PPP de EFP es la disponibilidad de fondos externos. La sostenibilidad a largo plazo de la cooperación se ve comprometida cuando la razón para cooperar está relacionada principalmente con una oportunidad de financiamiento. Sin embargo, en el contexto de una cooperación reducida o nula, tales incentivos pueden establecer las bases para iniciar un proceso de cooperación a largo plazo, siempre y cuando los beneficios sean claramente percibidos y valorados por los socios.

Liderazgo Local y enfoque de abajo a arriba

Los PPP orientados a la EFP son estructuras que permiten coordinar la acción y la función de los actores locales en el fomento del empleo, de acuerdo con la Estrategia Europea de Empleo. Un objetivo público bien determinado es fundamental para dar credibilidad al proyecto. Las autoridades locales, debido a su responsabilidad en la toma de decisiones, tienen una función y responsabilidad prioritaria a la hora de reunir a los diversos componentes de la sociedad local. Sin embargo, esta función, positiva en los estadios iniciales del proceso, tiende a permanecer en etapas sucesivas, reflejando un excesivo control público sobre la toma de decisiones y un cierto temor a ceder capacidad de decisión al resto de la sociedad local representada en el PPP. Se corre el riesgo de considerar que las autoridades locales son "siempre necesarias" y de convencerse de son ellas las únicas que deben guiar el proceso.

Creación de redes y cooperación administrativa

Una de las principales debilidades de la gobernanza tradicional es el bajo grado de coordinación entre los diferentes niveles de la Administración Pública con competencias sobre el empleo. Como consecuencia, existe una fuerte posibilidad de solapamiento, e incluso de acciones contradictorias procedentes de diferentes departamentos dentro de la misma administración, o de los diferentes niveles de gobierno. La constitución de partenariados verticales y horizontales en el ámbito de la educación y formación profesional puede contribuir a mejorar la coordinación de acciones, mediante la reunión de los principales involucrados y tomadores de decisiones.

Gestión de proyectos y recaudación de fondos

Un PPP para el diseño e implementación de la Educación y Formación Profesional constituye una estructura multi-servicio y multi-función. La formación, la investigación, la coordinación, la innovación, la planificación, la animación y la participación son algunos de sus principales servicios. Su Por tanto, uno de los elementos fundamentales necesarios para asegurar su sostenibilidad a largo plazo consiste en desarrollar una estrategia de recaudación de fondos. Dependiendo de la condición jurídica y la filosofía que soporte el proceso de cooperación, el partenariado puede tener acceso a los siguientes tipos de fuentes de financiación: aportaciones de los socios, programas existentes que coincidan con los objetivos estratégicos del partenariado, y desarrollo de productos y servicios, entre otras.

Visión, diálogo y participación estratégicos

La transparencia en la toma de decisiones y en la participación del público es esencial para legitimar el partenariado. La cultura democrática y la representatividad de los grupos de interés son temas críticos. La promoción de un consenso más amplio y la definición de una visión común de futuro son fundamentales para el proceso de planificación a largo plazo. Es esencial estructurar una estrategia integrada a través de programas y acciones concretas. Esto debe estar relacionado con un presupuesto real. La recaudación de fondos y las funciones de gestión ejecutiva son aspectos esenciales para garantizar la sostenibilidad económica.

Seguimiento y marketing social

Es necesario establecer indicadores para medir el impacto del partenariado y permitir una evaluación del proyecto. También es necesaria una estrategia de comunicación para proporcionar información sobre los resultados, para sensibilizar a la población y para hacer visible el impacto de la estrategia.

Este conjunto de lecciones se desarrolla en forma de recomendaciones y directrices en la siguiente sección.

6 RECOMENDACIONES Y DIRECTRICES PARA UNA DISTRIBUCIÓN EFICAZ DE LOS RESULTADOS DE LOS PARTENARIADOS LOCALES DE EFP

Sean cuales sean los mecanismos de configuración y de funcionamiento de un partenariado local de EFP, su objetivo final es la mejora de los mecanismos que conducen la educación y formación profesional que, a su vez, deben contribuir a un mejor ajuste entre las habilidades y la cualificación de los trabajadores y las necesidades de las empresas que confirman el sistema productivo local. La razón principal para la creación de un PPP local es lograr efectos beneficiosos para la sociedad y el territorio local. El enorme esfuerzo, en términos de recursos humanos y materiales invertidos en el proceso de creación y funcionamiento diario de estas asociaciones, sólo tiene sentido cuando los se está dispuesto a trabajar con un horizonte estratégico que acepte la obtención de resultados en el medio y largo plazo.

En esta sección se analizan los principales resultados que pueden lograr los PPP locales de EFP. Para cada uno de estos resultados, se identifican los factores clave para su consecución.

6.1 ADECUADA INTEGRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE EFP EN EL PARTENARIADO

La EFP trabaja con varios grupos e instituciones de diferentes ámbitos de referencia que deben ser integrados adecuadamente en el partenariado. Esto implica que coincidan con los representantes adecuados en cada caso, informándoles de los objetivos de la asociación, logrando un consenso mutuo sobre las metas, objetivos y la implementación de procedimientos que conduzcan a la consecución de objetivos compartidos.

Los principales factores que determinan una adecuada integración de la comunidad de la EFP en el partenariado son: en primer lugar, la incorporación de los representantes apropiados de cada grupo de interés de la EFP (aquellos que tienen una representación legítima de su sector o ámbito de actuación); en segundo lugar, el establecimiento de los objetivos de las partes interesadas en relación con su participación en la asociación (contribuciones a los objetivos de la asociación en términos de recursos humanos, financieros y materiales, etc.); en tercer lugar, la definición consensuada de la meta, los objetivos y las acciones; y en cuarto lugar, el acuerdo de un procedimiento para la consecución de objetivos compartidos.

6.2 MODELO DE GOBERNANZA LEGITIMADO

Una de las principales ventajas de los PPP locales, en comparación con otros modos de organización, es su mayor capacidad para representar legítimamente los intereses y las preocupaciones de las partes interesadas. Los PPP locales tienen la ventaja de ser capaces de integrar con éxito un mayor número de puntos de vista que la mayoría de las otras modalidades organizativas. Por desgracia, una proporción considerable de los partenariados no saca provecho de este potencial. Las razones son variadas, pero se destaca una: muchas asociaciones tienden a reproducir el equilibrio del poder local existente y, a veces, a seguir la misma lógica de partidismo. De esta manera, pronto pueden convertirse en una "caja de resonancia" del equilibrio de fuerzas y relaciones políticas en el área. A veces, los partenariados son controlados por los grupos más influyentes o activos. Grupos que no siempre son los que tienen un liderazgo de mejor calidad. De hecho, tanto individuos relevantes como colectivos destacados son frecuentemente excluidos cuando no ocupan una posición representativa formal. En muchos casos, los miembros de los órganos de decisión dentro de un partenariado "olvidan" que están representando a un grupo y terminan por no dar cuenta de las decisiones adoptadas y las posiciones tomadas. Los mecanismos de participación a menudo no funcionan o no son eficaces.

Para superar estos problemas, pueden ponerse en marcha una serie de medidas que pueden contribuir a la consecución de un modelo de gobierno más legítimo para los PPP locales de educación y formación profesional: en primer lugar, un alto grado de

heterogeneidad y de representación que permita decisiones más legitimadas y una mayor integración de los puntos de vista existentes sobre la EFP en la estrategia de desarrollo; en segundo lugar, la apuesta por PPP locales concebidos e iniciados “de abajo a arriba” de forma que se recojan las preocupaciones compartidas acerca de los problemas del sector y la necesidad de una acción común; en tercer lugar, una suficiente capacidad para tomar decisiones locales que permitan aprovechar las ventajas que ofrece el conocimiento del sector y la acción conjunta de los actores locales; y en cuarto lugar, la creación de un "espacio neutral", institucional, social, económico y político, que permita evitar la tendencia a reproducir el equilibrio de las fuerzas y, a veces, la misma lógica de la discusión partidista.

6.3 UNA ESTRATEGIA HECHA A MEDIDA

Este es uno de los factores más importantes en relación al proceso de cooperación. Constituye una "hoja de ruta" para la acción y es la herramienta más adecuada para diseñar una estrategia de desarrollo capaz de responder eficazmente a las necesidades, objetivos y acciones.

El pensamiento estratégico es aún débil en la mayoría de los casos, aunque la necesidad de cooperación comienza a internalizarlo en algunas áreas, como un elemento necesario para la obtención de beneficios (financiación, acción más eficaz, proyectos sobre el nivel local, coordinación, etc.). Sin duda, la necesidad de construir una estrategia de desarrollo comenzó a surgir como resultado de la cooperación local en sí. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que a menudo el diseño de una estrategia de desarrollo está estrechamente ligado a las exigencias específicas de un programa de financiación que alimenta al partenariado local. Por lo tanto, sólo un pequeño porcentaje de los PPP locales emprende un pensamiento estratégico basado en la participación local para lograr sus objetivos.

Los factores clave que determinan el logro del desarrollo estratégico por parte de las asociaciones de EFP son: (i) existe una clara conciencia entre la sociedad y los socios "por la cual una acción común puede traer beneficios al sector de la EFP", (ii) esto conduce a una acción dentro de una sociedad, especialmente entre los miembros de la asociación; (iii) los socios son capaces de canalizar estos deseos de cambio, dando lugar a un proceso participativo que integra las partes interesadas en la EFP, (iv) el PPP local dedicado al diseño

y gestión de la EFP es capaz de llevar a cabo todo el proceso, incluyendo el diseño de una estrategia de EFP, y (v) también es capaz de mantener la implicación de la sociedad local y sus actores clave durante el desarrollo y ejecución de la estrategia.

6.4 INTEGRACIÓN ADECUADA DE LAS ACCIONES DE EFP EN LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO LOCAL

Aunque los PPP dedicados al diseño y gestión de las políticas en materia de EFP promueven el desarrollo de proyectos y acciones en los diferentes sectores económicos y sociales del sistema local, su acción está aún lejos de la integración. Esto significa perder los beneficios de las sinergias y “efectos multiplicadores” resultantes de las posibles relaciones entre las diferentes acciones de desarrollo. Dos requisitos son fundamentales para lograr el desarrollo integrado: por un lado, la integración de la acción dentro de una estrategia de desarrollo; por otro lado, la integración de la acción con las políticas y programas locales.

Los factores más importantes que determinan el logro de un desarrollo integrado por las asociaciones de EFP son: (i) representatividad en la composición del partenariado local, lo que permite una mayor integración de las acciones de EFP dentro de la estrategia de desarrollo; (ii) una iniciación de las asociaciones de abajo hacia arriba que muestran una preocupación compartida acerca de los problemas locales y la necesidad de una acción común, (iii) la comprensión y el consenso acerca de los problemas básicos para los cuales la acción debe ser tomada, y (iv) la presencia de líderes (individuales u organizaciones).

6.5 LA OBSERVACIÓN CONTINUA DEL CONTEXTO LOCAL

Una de las herramientas más útiles para orientar la acción del PPP local es el establecimiento de un observatorio de la realidad local de la EFP. Su propósito es el análisis permanente de la situación del mercado de trabajo, de las características de la formación profesional impartida en la zona y de los perfiles de formación de la mano de obra local. Estos y otros parámetros permiten una mejor orientación de las políticas orientadas a la educación y formación profesional. El observatorio debe contar con un equipo cualificado para llevar a cabo los análisis pertinentes y debe ser funcional y/o jurídicamente dependiente de la

institución que lidera el proceso de cooperación, es decir, por lo general un ayuntamiento. Los principales factores que determinan la consecución de la observación permanente del contexto de la EFP son: (i) la creación de un observatorio *ad hoc*, (ii) la generación de información periódica y de una estrategia de difusión, (iii) la discusión de los resultados del observatorio con las partes interesadas, y (iv) la integración de los resultados en la estrategia de la EFP.

6.6 INNOVACIÓN

La innovación es, a menudo, un resultado clave de los PPP locales de EFP que se benefician de nuevas ideas de los miembros entusiastas y de su relativa independencia respecto de los controles administrativos. La innovación requiere de la existencia o el desarrollo de canales de comunicación y redes adecuados, tanto dentro del partenariado como entre el partenariado y los diferentes grupos locales. Los principales factores que determinan la obtención de innovación por parte del partenariado son: (i) la creación de una estructura clara con protocolos de comunicación eficaces entre los organismos, el personal y los socios, (ii) la creación de una estrategia de comunicación y difusión dirigidas a la sociedad local, (iii) el interés en promover la I+D+i en relación con la práctica de la asociación - la creación de una estructura de I+D formalizada, y (iv) la integración de las redes de EFP con otros territorios.

6.7 DESARROLLO DE CAPACIDADES

El establecimiento de un partenariado local de EFP constituye una buena oportunidad para la consolidación de centros de desarrollo con el personal técnico especializado. Del mismo modo, la creación de asociaciones locales ha conducido a la introducción de una nueva forma de administración, nuevas formas de llevar las relaciones entre los actores locales, e incluso cambios en las actitudes y mentalidades, teniendo todos ellos múltiples efectos beneficiosos. Todos estos elementos son los aspectos más destacados de un nuevo proceso de aprendizaje y del desarrollo de capacidades que se han desarrollado como resultado directo de la acción de los PPP locales. No sería una exageración decir que, más allá de la inversión financiera alcanzada por las acciones del partenariado, la aplicación de estos otros procesos es

el mayor beneficio real a largo plazo, la contribución a alcanzar un desarrollo más sostenible. Los factores clave que determinan la consecución del desarrollo de capacidades mediante PPP locales de EFP son: (i) el desarrollo de redes de cooperación entre el partenariado y la sociedad local, (ii) la identificación de los problemas locales y su confrontación mediante una estrategia adecuada, (iii) los miembros de las asociaciones mantienen las habilidades de liderazgo y ejercen el liderazgo dentro de la sociedad local; (iv) alto grado de heterogeneidad y representación dentro de la composición del partenariado permitiendo una mayor integración de los existentes puntos de vista sobre la EFP en la estrategia de desarrollo, y (v) la planificación conjunta y el proceso de desarrollo estratégico a través de mecanismos de negociación y diálogo social.

6.8 DESARROLLO LOCAL

Los PPP locales orientados al diseño y gestión de políticas y programas de EFP promueven el desarrollo local endógeno de dos maneras: en primer lugar, proporcionando un marco institucional más adecuado para la cooperación local y la utilización de los recursos humanos locales; en segundo lugar, cerrando las brechas entre las competencias disponibles en el contexto local y las necesidades estratégicas de las empresas y las organizaciones. El desarrollo endógeno es, por lo tanto, una de las cuestiones más importantes en las que los PPP locales pueden contribuir en mayor medida. Los factores clave que determinan el logro de desarrollo local endógeno por parte de los PPP locales de EFP son: (i) que dichos PPP se inician y establecen a nivel local (de abajo a arriba), respondiendo a la preocupación generalizada acerca de los problemas comunes y la necesidad de unirse para hacerles frente o para aprovechar ciertas oportunidades; (ii) los socios deben ser capaces de identificar adecuadamente el objeto de la cooperación, para lo cual es indispensable contar con un profundo conocimiento del territorio y la sociedad local, (iii) los socios deben tener la capacidad de diseñar una estrategia de desarrollo adecuada para hacer frente a los problemas y los requisitos identificados; (iv) deben existir unos antecedentes mínimos en la sociedad local, en términos de recursos humanos y materiales que pueden formar la base para el proceso de desarrollo (masa crítica), y (v) la capacidad de decisión local debe ser suficiente para

aprovechar las ventajas ofrecidas por el conocimiento del territorio y la acción conjunta de los actores locales.

7 UNA "HOJA DE RUTA" PARA UNA INICIACIÓN EFECTIVA O PARA LA MEJORA EN LA ACCIÓN DE UN PPP LOCAL ORIENTADO A LA ACCIÓN EN EL ÁMBITO DE LA EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL

La sección final de este trabajo presenta un plan de trabajo de nueve meses y un calendario de actividades para el diseño y la implementación de una asociación EFP. El plan de trabajo se estructura en tres períodos consecutivos o "trimestres", cada uno identificado por su propósito principal y las actividades más importantes.

El primer trimestre: el diseño e inicio del partenariado EFP

Durante el primer trimestre, el proceso se centra en las siguientes actividades: (i) la definición del propósito, meta y principales objetivos del partenariado que deben guiar su acción, teniendo en cuenta las motivaciones que han iniciado la necesidad de cooperación, (ii) la definición y la resolución de la situación jurídica del partenariado (es decir, organización sin ánimo de lucro, consorcio, asociación, etc); (iii) la decisión sobre la composición y la estructura del partenariado, (iv) el modelo de financiación, y (v) la contratación de personal de acuerdo a las necesidades previstas en relación a la finalidad y los objetivos de la asociación y de la disponibilidad de fondos.

Se requiere una propuesta técnica inicial para dar inicio a estas acciones. Su contenido incluye la definición de la misión de la asociación, sus objetivos específicos (prioridades) y la propuesta para desarrollar los servicios. La definición del personal técnico (un director y dos técnicos, como propuesta mínima) es esencial para iniciar este primer paso.

Los resultados y productos previstos de este primer trimestre son: (i) una estructura formal de la asociación, (ii) un gerente operativo y un grupo técnico de trabajo, (iii) un Inicio o Plan de Iniciación, incluyendo una descripción y la organización de las acciones inmediatas necesarias; (iv) un calendario que muestre la escala temporal relevante para las propuestas que coinciden con uno o varios de los objetivos generales del partenariado; (v) un plan de trabajo destinado a definir un diagnóstico de la EFP para el ámbito y el territorio de acción (a ser

desarrollado en el segundo trimestre), que debe incluir la definición de contenidos, las fuentes de información y las prioridades; y (vi) un Plan de Marketing y Comunicación (que se realizará durante los trimestres segundo y tercero), que incluye cualquier acción para difundir y promocionar las actividades del partenariado. Por lo general, esto incluye detalles de las visitas esperadas, las entrevistas y la organización de un taller local.

El segundo trimestre: la planificación estratégica y el plan de acción

Durante el segundo trimestre, el proceso se centra en las siguientes actividades: (i) la definición de una visión de los principales conflictos y oportunidades de EFP en el territorio para preparar una estrategia a medio plazo; (ii) la elaboración de un Plan de Acción propuesto, incluyendo las directrices estratégicas, los programas y los proyectos concretos; y (iii) el establecimiento de una metodología - recopilación de documentos precedentes, informes y antecedentes, identificando las lagunas de información y de conocimiento, llevando a cabo los talleres, las entrevistas en profundidad y el diseño de los cuestionarios.

El rendimiento esperado y los resultados de este segundo trimestre son la preparación y presentación de propuestas de proyectos.

El tercer trimestre: la implementación de un taller local en torno a la estrategia de la EFP

Durante el tercer trimestre, el proceso se centra en la organización de una conferencia pública sobre el plan de trabajo del partenariado y de un debate social. El resultado consiste en el feedback para la estrategia: el consenso y animación social, la comunicación institucional y la identificación de prioridades.

REFERÊNCIAS

BARR, A. Empowering communities - beyond fashionable rhetoric? Some Reflections on Scottish Experience. **Community Development Journal**. Vol. 30, No 2, 1995.

BOWLER, I.; LEWIS, G. Community Involvement in Rural Development: the Example of the Rural Development Commission. In: **People and the Countryside: Social Studies of Change in Rural Britain**. Chapman, T. and Walking, C. (Eds.). PCP. London, 1991

BRYDEN, J. et al. **Community Involvement and Rural Policy**. The Scottish Office. Edinburgh, 1997.

CEDEFOP. **Annual Report 2008**. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009a.

_____. **Continuity, consolidation and change. Towards a European era of vocational education and training**. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2009b.

MOSELEY, M. **Local Partnerships for Rural Development**. The European Experience, CABI Publishing, 2003.

ESPARCIA, J.; NOGUERA, J.; BUCIEGA, A. **Agrupaciones locales para el desarrollo rural en España. Guía de recomendaciones prácticas**. Universitat de València. 2000.
ESPARCIA, J.; NOGUERA, J. “Las Políticas de Desarrollo Rural en la Comunidad Valenciana”. *Cuadernos de Geografía*, 58, 307-336, 1995.

LAKSO, T. and Kahila, P. **Conceptual Paper: Governance**. Internal report of the AsPIRE Project. Unpublished, 2002.

LE GALES, P. “**Regulations and Governance in European Cities**”. *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 22 (3), 1998.

PIKE, A.; RODRÍGUEZ POSE, A. y TOMANEY, J. *Local and regional development*, Routledge, 298p, 2006.

GRIFFIN, T. and Curtin, P. **Regional partnerships**, NCVER, Adelaide, 2007.

NOGUERA, J. **MS Comparative Country Profiles Report**, EDORA Working Paper 25, IIDL- Regional Development Institute, University of Valencia, Spain. (<http://www.nordregio.se/edora>), 2010.

OECD. **Partnerships for Rural Development**. Paris, 1990.

RHODES, R. **The New Governance: Governing without Government**, *Political Studies*, Vol. 44, pp. 652-667, 1996.

SILVA LIRA, I. **Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local** ILPES-CEPAL Serie Gestión Pública n° 42. 2003.

STÖHR, W. **Global challenge and local response. Initiatives for economic regeneration in contemporary Europe**, Manself, Universidad de las Naciones Unidas, Londres y Nueva York, 1990.

WATERHOUSE, P, Virgona, C & Brown, R. **Creating synergies: Local government facilitating learning and development through partnerships**, NCVER, Adelaide. 2006.

WRIGHT, S. **“Rural Community Development: What Sort of Social Change?”**
Community Development Journal. Vol. 8. No. 1. pp. 15-28, 1992.