

Memòria justificativa del Projecte de Llei de creació del Marc andorrà de qualificacions

De conformitat amb l'article 92 del Reglament del Consell General, es presenta la memòria justificativa del Projecte de Llei de creació del Marc andorrà de qualificacions, d'ara endavant, "MAQ", en què el Govern, en especial el ministeri encarregat de l'educació, proposa la creació del dit Marc andorrà de qualificacions, que té la consideració de marc nacional de qualificacions.

ÍNDEX

1. Motivacions
2. Projecte de Llei de creació del Marc andorrà de qualificacions
3. Valoració en relació amb la perspectiva de gènere

1. Motivacions

Aquest Projecte de Llei és una nova norma que proposa els mecanismes perquè l'Estat afronti nous reptes en l'àmbit de la formació i l'educació, assimilant-se i harmonitzant-se amb les polítiques més modernes sobre sistemes educatius i educació.

L'aparició de moviments globals en l'esfera internacional sobre aspectes educatius ha permès a molts estats implantar polítiques educatives d'èxit i ha promogut la innovació i la creació d'altres moviments.

Aquest és el cas de l'anomenat Procés de Bolonya, pel qual la iniciativa conjunta d'uns quants estats europeus per a la construcció de l'Espai Europeu d'Ensenyament Superior va donar lloc a la Declaració de la Sorbona l'any 1998, amb l'objectiu d'establir mecanismes flexibles i transparents que permetessin als ciutadans accedir lliurement a l'oferta educativa i al mercat de treball.

Aquesta iniciativa, iniciada per quatre estats europeus i que va evolucionar ràpidament amb l'adhesió de 47 estats europeus, es basa en el reconeixement internacional de l'educació com a factor cabdal per al desenvolupament social i econòmic de les societats, i fa palesa la necessitat dels països de desenvolupar un procés de convergència en l'àmbit de l'ensenyament superior que doni coherència als diversos sistemes existents a Europa. En les successives declaracions de Bolonya, s'estableixen diverses actuacions, entre les quals la creació de marcs nacionals de titulacions.

En aquest aspecte, la implicació d'Andorra és evident, com demostra l'adhesió al Conveni de Lisboa sobre el reconeixement de les certificacions relatives a l'ensenyament superior a la regió europea, fet a Lisboa l'11 d'abril de 1997, elaborat i adoptat sota els auspicis conjunts del Consell d'Europa i de la UNESCO, per crear un marc per al desenvolupament futur de les pràctiques de reconeixement de certificacions a l'anomenada regió europea, així com la participació i l'adhesió a l'Espai Europeu d'Ensenyament Superior, fruit del Procés de Bolonya.

La Llei 14/2018, del 21 de juny, de l'ensenyament superior, i la posterior publicació del Decret del 8-7-2020 pel qual s'aprova el Reglament d'ordenació de les titulacions d'ensenyament superior estatals, estructuraven les titulacions d'ensenyament superior estatals d'acord amb les característiques comunes mínimes que utilitzen els estats membres de l'Espai Europeu d'Ensenyament Superior (EEES), del qual Andorra forma part.

El Marc andorrà de titulacions d'ensenyament superior (MATES) pretén d'una banda informar la societat i, en particular, els estudiants sobre quines són les exigències d'aprenentatge de cada nivell, així com les competències professionals i acadèmiques corresponents.

D'altra banda, ofereix a les universitats un marc de referència pràctic en el qual puguin basar el disseny de nous plans d'estudis per garantir uns mínims referencials de competències d'acord amb les premisses dels descriptors de Dublín i en coherència amb l'Espai Europeu d'Ensenyament Superior, que permetrà i facilitarà la mobilitat i el reconeixement internacional dels títols i de la formació.

Passats uns anys de la Declaració de la Sorbona, el desenvolupament de marcs nacionals de qualificacions, més enllà de l'ensenyament superior, va esdevenir una tendència internacional important en la reforma de sistemes educatius i de formació nacionals. Actualment diferents organitzacions internacionals de les quals Andorra és membre, com l'Organització Internacional del Treball (OIT), l'Organització de les Nacions Unides per a l'Educació, la Ciència i la Cultura (UNESCO), l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE) i l'Organització de les Nacions Unides (ONU), insten els governs a dissenyar marcs nacionals de qualificacions.

L'OIT, a través de la Recomanació 195, del juny del 2014, sobre el desenvolupament dels recursos humans: educació, formació i aprenentatge permanent, recomana als estats membres desenvolupar un marc nacional de qualificacions que faciliti l'aprenentatge permanent.

Per la seva part, l'ONU, en el marc de l'Agenda 2030 per al desenvolupament sostenible aprovada el 2015, en l'Objectiu de desenvolupament sostenible quart (4), planteja la necessitat de "garantir una educació inclusiva, equitativa i de qualitat i promoure oportunitats d'aprenentatge durant tota la vida per a tots".

La UNESCO, en el marc de l'Agenda d'Educació 2030 i de les tendències mundials, el novembre del 2019 va adoptar el Conveni mundial sobre reconeixement de qualificacions relatives a l'educació superior, i el va convertir en el primer tractat legalment vinculant de les Nacions Unides sobre educació superior. Així mateix, promou la creació de marcs nacionals de qualificacions, ja que constitueixen un fenomen mundial considerable en l'educació i la formació i tenen un paper important en l'acompliment dels Objectius de desenvolupament sostenible.

La Recomanació del Parlament Europeu i del Consell, del 23 d'abril del 2008, revisada el 2017, relativa a la creació del Marc europeu de qualificacions per a l'aprenentatge permanent (European Qualifications Framework for Lifelong Learning, o EQF) es va difondre amb el propòsit d'augmentar la transparència, la comparabilitat i la portabilitat de les qualificacions de les persones, així com contribuir a modernitzar els sistemes d'educació i formació i augmentar l'ocupabilitat, la mobilitat i la integració social dels treballadors i els estudiants. Aquesta recomanació planteja el desenvolupament de marcs nacionals de qualificacions vinculats a l'EQF mitjançant els nivells i descriptors dels resultats d'aprenentatge, per millorar la transparència i la comparabilitat de les qualificacions de diferents sistemes nacionals.

En aquest context i seguint les recomanacions internacionals de les quals Andorra forma part, es proposa la creació del Marc andorrà de qualificacions (en endavant, "MAQ") amb una triple finalitat: promoure l'aprenentatge permanent al llarg de la vida, dotar-se d'eines per a la garantia de qualitat de les formacions i les qualificacions i augmentar la transparència, la comparabilitat i l'alineament internacional de les qualificacions emeses a Andorra.

El primer propòsit del MAQ és dotar les qualificacions de referents que donin resposta als reptes actuals i futurs del nostre context econòmic i promoure, entre altres, la creació de qualificacions, tant de l'ensenyament superior com de la formació professional, més integrades al sistema productiu. Aquestes qualificacions són indissociables de programes educatius o processos formatius progressius, continuats, disponibles al llarg de la vida activa de les persones, ajustats a les necessitats del mercat laboral i que afavoreixin l'ocupabilitat dels treballadors i dels estudiants. En aquest sentit és important remarcar que el MAQ es defineix també tenint en compte els processos de validació de l'experiència i dels aprenentatges formals, no formals i informals que tenen igualment com a objectiu fomentar la formació, l'ocupabilitat i la millora de les qualificacions al llarg de la vida.

D'altra banda, és essencial que el MAQ doni el màxim de garantia pel que fa a la qualitat de les qualificacions, però també de transparència i de comparativitat d'aquestes qualificacions a escala internacional. Cal considerar el MAQ com una eina clarificadora que afavoreix la llegibilitat i la comprensió de les qualificacions que acrediten els coneixements, les destreses i les

competències, i que habiliten per a l'exercici d'una ocupació o professió, l'assoliment d'un nivell educatiu o la continuació d'estudis.

Aquest esforç de transparència s'aconsegueix a través de la descripció d'uns resultats d'aprenentatge esperats en els diferents nivells de certificació que, alhora, fan ús d'un llenguatge comú, compartit i reconegut entre tots els participants del sistema.

En aquest sentit, és important especificar que el MAQ no solament informa les entitats i els organismes dedicats al control de la qualitat per a l'avaluació, sinó que també informa els mateixos actors de l'acció educativa, tant si són proveïdors com receptors, per tal que ells mateixos vetllin per garantir la qualitat de les qualificacions. És per aquesta raó que, en els treballs d'elaboració de la Proposició de Llei, s'ha optat per un procés participatiu, involucrant fins a quinze col·lectius –54 participants de diferents sectors– representatius de la societat andorrana en diverses reunions generals i sectorials.

Es concep, doncs, el MAQ com un instrument per classificar les diferents qualificacions que s'ofereixen al Principat d'Andorra en vuit nivells, incloent-hi els nivells actualment vigents del MATES, identificant a cada nivell els resultats d'aprenentatge esperats formulats en termes de sabers, sabers fer i competències transversals.

Així mateix, de la Proposta de Llei del MAQ es desprenen diverses mesures orientades a garantir que les qualificacions són rellevants per a les necessitats socials i econòmiques, assegurar que les normes d'educació i formació es defineixen en termes de resultats d'aprenentatge esperats acordats i aplicats de manera rigorosa, garantir que els proveïdors d'educació i formació compleixin amb els estàndards de qualitat, i finalment, procurar l'alineament internacional de les qualificacions nacionals.

És essencial donar a conèixer el MAQ i que s'interpreti com un referent fiable i de qualitat tant en l'àmbit nacional com en l'internacional.

Finalment, es planteja que el MAQ sigui compatible amb el Marc europeu de qualificacions per a l'aprenentatge permanent (EQF), i és amb aquesta mirada que s'han definit els descriptors del MAQ.

Així doncs, la Proposta de Llei del Marc andorrà de qualificacions ha de permetre a Andorra situar-se dins de les polítiques capdavanteres en educació, i a la vegada ha de servir a tots els actors de l'educació del Principat com a referent per al disseny, control i seguiment de les certificacions, i també com a eina per definir noves polítiques educatives amb referència als resultats d'aprenentatge que s'esperen per a cada nivell, per tal que els ciutadans i la societat en general avancin en el coneixement.

2. Projecte de llei de creació del Marc andorrà de qualificacions

El projecte de llei de creació del Marc andorrà de qualificacions s'estructura en deu articles, una disposició transitòria, una disposició addicional, una disposició derogatòria i dos disposicions finals.

L'objecte d'aquest projecte de llei és la creació del Marc andorrà de qualificacions per tal de classificar i ordenar les qualificacions (títols, diplomes, certificats...) emeses al Principat d'Andorra, i s'orienta a l'assoliment dels objectius definits a l'article 1. D'una banda, el projecte de llei pretén donar valor a les qualificacions emeses a Andorra tant pel món de l'educació com pel món del treball i per la societat en general, promoure la millora de la qualitat de l'educació, la formació al llarg de la vida i l'accés a les qualificacions per diferents vies. D'altra banda, aquesta proposta promou el desenvolupament de noves qualificacions i la revisió de les qualificacions existents, així com la seva comparació amb els nivells de classificació d'altres països.

L'article 3 proposa definicions d'alguns conceptes clau per fer més comprensible la proposta.

Els articles 4 i 5 estableixen l'estructura del MAQ en vuit nivells de classificació. Cadascun dels vuit nivells es defineix mitjançant un conjunt de descriptors que indiquen els resultats d'aprenentatge pertinents per a una qualificació d'aquest nivell. El detall dels descriptors per a cadascun dels vuit nivells de classificació s'especifica a l'annex 1.

Sense perdre de vista l'estructura del MAQ i els seus descriptors, l'article 6 dona la possibilitat de crear marcs sectorials dirigits als sectors que requereixen una classificació específica de les seves qualificacions, com per exemple les qualificacions pròpies del món de l'esport.

D'altra banda, es preveu, en l'article 7, la creació del Repertori nacional de qualificacions, que es defineix com un catàleg en què figuren tots els certificats, títols, diplomes o similars emesos en territori nacional i aprovats pel Govern. Aquest mateix article determina el detall de la informació que ha de quedar especificada per a cadascuna de les qualificacions del repertori. És especialment rellevant en aquest article el caràcter públic del repertori.

L'article 8 estableix les condicions i el procediment per a la inscripció de les qualificacions al repertori.

Els dos darrers articles proposen crear la Comissió Nacional de Qualificacions, que té per objecte, entre altres, validar les fitxes de cada titulació que forma part del Repertori nacional de qualificacions, proposar al Govern noves qualificacions per incloure-les al Repertori i valorar la creació de marcs sectorials. La composició i el funcionament de la Comissió Nacional de Qualificacions, definits en l'article 10, s'emmarquen en un model de governança plural.

La llei acaba amb una disposició transitòria que permet que les formacions ja existents puguin ser classificades en relació amb el MAQ; una disposició

addicional que estableix les equivalències entre el MAQ, el Marc andorrà de titulacions d'ensenyament superior (MATES) i les titulacions de formació professional, i una disposició derogatòria que fa prevaldre la norma present.

Finalment, la disposició final primera habilita el Govern per desplegar la norma, i la disposició final segona i darrera estableix la data d'entrada en vigor de la Llei.

3. Valoració en relació amb la perspectiva de gènere

La perspectiva de gènere és un dels principis d'actuació que la Llei 6/2014 estableix per a l'àmbit dels serveis socials i socio-sanitaris, i determina que tots els programes, els protocols i les actuacions de serveis socials i socio-sanitaris han de tenir en compte i integrar les qüestions de gènere, que inclouen activitats específiques en l'àmbit de la igualtat i l'acció positiva davant de posicions de desavantatge.

A més, l'article 5 de la Llei 13/2019 determina que el dret a la igualtat de tracte i a la no-discriminació inspira, amb caràcter transversal, l'actuació de tots els poders públics. Les administracions públiques l'han d'integrar en l'adopció i l'execució de totes les disposicions normatives i les polítiques públiques. En particular, els poders públics i les administracions públiques han d'integrar el principi d'igualtat de tracte i d'oportunitats entre dones i homes en totes les seves actuacions, i en l'adopció i l'execució de les disposicions normatives i les polítiques públiques.

La igualtat de gènere constitueix un dels Objectius de desenvolupament sostenible, l'ODS 5, que ha estat inclòs en el Pla estratègic per a la implementació dels Objectius de desenvolupament sostenible, aprovat mitjançant un acord de Govern del 17 d'abril del 2019 com una eina transversal per a la consecució de tots els objectius de l'Agenda 2030.

Dit això, i un cop analitzat aquest Projecte de Llei, es pot concloure que té en compte de manera adequada la perspectiva de gènere.

Sant Julià de Lòria, 5 de maig del 2021

Marie Pagès Bru
Directora del Departament d'Inspecció,
Qualitat Educativa i Recursos Humans