

NOTA INFORMATIVA

Marcos de cualificaciones en Europa: Un instrumento para la transparencia y el cambio

Los marcos nacionales de cualificaciones son fundamentales para alcanzar los objetivos europeos, pero están adquiriendo la misma importancia para alcanzar los objetivos nacionales

Las cualificaciones son cada vez más importantes para encontrar un puesto de trabajo y esenciales para promocionarse profesionalmente. El procedimiento de clasificación de las cualificaciones experimenta cambios importantes debido al rápido desarrollo de los marcos nacionales de cualificaciones (MNC) en toda Europa.

Actualmente, 35 países ⁽¹⁾ desarrollan 39 MNC ⁽²⁾. Irlanda, Francia y el Reino Unido ya utilizaban MNC antes de 2005, pero su desarrollo en otros países se ha visto impulsado por el marco europeo de cualificaciones (EQF), que permite comparar cualificaciones entre distintos países (recuadro 1). Aunque los MNC siguen siendo fundamentales para alcanzar este objetivo europeo, son cada vez más importantes para que los países alcancen sus objetivos nacionales.

Recuadro 1. Marcos nacionales de cualificaciones (MNC) y marco europeo de cualificaciones (EQF)

Los marcos nacionales de cualificaciones (MNC) clasifican las cualificaciones según un conjunto de niveles basados en los resultados del aprendizaje. Los niveles del MNC reflejan lo que, teóricamente, sabe, comprende y es capaz de hacer el titular de un certificado o diploma.

El EQF establece un marco de referencia común que actúa como mecanismo de conversión entre distintos sistemas de cualificaciones y sus respectivos niveles. El EQF abarca todos los niveles y tipos de cualificaciones (educación general y superior y formación profesional). El EQF promueve el aprendizaje permanente y la movilidad y se adoptó en 2008.

En la mayoría de países, las cualificaciones se clasifican tradicionalmente —de forma implícita o explícita— en función del centro que las concede y la duración de los estudios («learning inputs», en inglés). Los MNC están cambiando este método con la

introducción de los «resultados del aprendizaje» como principio fundamental para decidir el nivel de las cualificaciones.

Al vincular («referenciar») los MNC con el EQF, los alumnos y las empresas podrán comparar el nivel de las cualificaciones que se conceden en el propio país y en otros países. La mayor transparencia del significado de las cualificaciones facilitará que las personas y las empresas las utilicen para el empleo y para continuar aprendiendo.

Avances hasta la fecha

Casi todos los países han decidido desarrollar sus MNC como vía de enlace con el EQF. El amplio consenso sobre la importancia y las ventajas de un marco de referencia europeo para las cualificaciones ha facilitado un desarrollo uniforme de los MNC en toda Europa, siguiendo a grandes rasgos las fases que se describen a continuación.

- **Diseño y desarrollo.** Esta fase es crucial para decidir el fundamento, los objetivos políticos y la estructura del MNC. Es todavía más importante para involucrar a las principales partes interesadas en el proceso.
- **Adopción formal.** Las formas de adopción varían según los países. Puede ser una ley, un decreto, una decisión administrativa o un acuerdo formal, pero es importante que exista una adopción formal. La falta de un mandato claro ha acarreado demoras significativas a la hora de implantar los MNC y referenciarlos al EQF en varios países.
- **Fase operativa inicial.** El MNC comienza a implantarse y las instituciones deben ajustarse a sus estructuras y métodos. Se informa a los usuarios finales potenciales sobre los fines y ventajas del MNC.
- **Fase operativa avanzada.** El MNC constituye una parte importante e integral del sistema nacional de enseñanza y formación. Lo utilizan las administraciones públicas y el sector privado y resulta beneficioso para los usuarios finales, los particulares y las empresas.

Por haber partido de diferentes puntos, los países se encuentran en diferentes fases y los progresos realizados hasta la fecha varían (recuadro 2).

⁽¹⁾ Los 27 Estados miembros de la UE más Croacia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Islandia, Liechtenstein, Montenegro, Noruega, Serbia y Turquía.

⁽²⁾ El Reino Unido cuenta con marcos distintos para Inglaterra/Irlanda del Norte, Gales y Escocia. Bélgica elabora marcos distintos para Flandes y para las comunidades de habla francesa y alemana.

Recuadro 2. Los MNC en Europa: avances

- Veintinueve países han procedido ya o están procediendo a la elaboración de MNC integrales, que abarcan todos los tipos y niveles de cualificaciones.
- Otros países tienen MNC parciales que abarcan un conjunto limitado de tipos y niveles de cualificaciones o que constan de varios marcos para las diferentes partes del sistema educativo y formativo.
- Veintiséis países han propuesto o han acordado el establecimiento de un marco de 8 niveles. Otros países cuentan con un MNC de 5, 7, 9, 10 o 12 niveles.
- Todos los países emplean un método basado en los resultados del aprendizaje para definir los descriptores de niveles del MNC.
- Se han adoptado formalmente veintiún MNC.
- Cuatro países han implantado su MNC por completo.
- Siete países están en la fase operativa inicial.

La República Checa, Italia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Liechtenstein y Serbia todavía tienen que decidir el alcance y la estructura de sus marcos. Otros países, como Alemania y Austria, han acordado el ámbito y estructura de sus MNC, pero siguen un proceso de inclusión gradual de cualificaciones en estos marcos. Finlandia y Suecia están a punto de adoptar formalmente sus MNC. En siete países (Bélgica (Flandes), Dinamarca, Estonia, Lituania, Luxemburgo, los Países Bajos y Portugal), los MNC están en la fase operativa inicial.

Con la excepción de Malta, solo los MNC que existían antes de 2005 en Irlanda, Francia y el Reino Unido (Inglaterra/Irlanda del Norte, Escocia y Gales) se encuentran en una fase operativa avanzada. En algunos casos —como en Francia y el Reino Unido (Inglaterra/Irlanda del Norte)— tienen una función reguladora y deciden qué cualificaciones admite el marco.

Las diversas fases y velocidades de avance de los MNC es reflejo de su carácter dinámico, pero un MNC nunca está del todo completo. Está en continuo desarrollo y renovación. Incluso los MNC más consolidados son objeto de adaptaciones y mejoras constantes.

A mediados de 2012, quince países (Austria, Bélgica (Flandes), Croacia, República Checa, Dinamarca, Estonia, Francia, Irlanda, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Portugal y Reino Unido) habían referenciado formalmente sus marcos nacionales con el EQF. Es previsible que los demás países finalicen este proceso en 2013.

Convergencia europea y diversidad nacional

Los NQF desarrollados después de 2005 reflejan principios y conceptos introducidos por el EQF y, por

tanto, comparten algunos elementos importantes, como por ejemplo:

- se han diseñado para servir de marcos integrales para el aprendizaje permanente, abarcando cualificaciones de todo tipo y nivel;
- proponen o establecen estructuras de ocho niveles (las excepciones entre los marcos posteriores a 2005 son Noruega e Islandia con siete niveles y Eslovenia que tiene 10);
- se adoptan descriptores basados en los resultados del aprendizaje, reflejando los tres niveles del EQF que distinguen entre conocimientos, aptitudes y competencias.

La convergencia entre los MNC desarrollados con posterioridad a 2005 contrasta con las diferencias que se observan en los marcos anteriores. Por ejemplo, dos MNC del Reino Unido (los de Escocia y Gales) son integrales, mientras que el tercero (el de Inglaterra e Irlanda del Norte) es parcial y, al igual que el MNC francés, comprende principalmente cualificaciones profesionales. También tienen diferentes números de niveles. El MNC francés tiene cinco, el inglés y norirlandés tiene nueve, el escocés tiene doce y el irlandés tiene diez. También existen diferencias en el uso de los resultados del aprendizaje, con mayor diversidad en el contenido y perfil de los marcos más antiguos.

Aparte de utilizar los MNC para promover la comparabilidad europea e internacional de las cualificaciones, todos los países destacan que los MNC pueden mejorar la coordinación entre las diferentes partes del sistema educativo y formativo y contribuir a incrementar la transparencia de las cualificaciones nacionales. En general, se considera que esta función de los MNC como marcos de comunicaciones añade valor a los sistemas de cualificación existentes, sin modificarlos de forma radical.

Países como Croacia, Islandia, Polonia y Rumanía promueven sus MNC a modo de marcos de reforma que sirven para mejorar la coherencia, pertinencia y calidad del sistema educativo y formativo y del aprendizaje permanente. Al ser un punto de referencia basado en los resultados del aprendizaje, la evolución del MNC puede impulsar otras reformas, como nuevas vías de aprendizaje, programas, normas de cualificación o procedimientos para validar el aprendizaje no formal. Alemania considera que la validación del aprendizaje no formal e informal es fundamental para el desarrollo de su MNC, que puede cambiar el funcionamiento de su sistema nacional de cualificaciones.

Los MNC también son reflejo de un contexto nacional, político y cultural. Por ejemplo, hay tres modelos principales para gestionar un MNC integral que abarque todo tipo de cualificaciones.

En el primer modelo, los NQF tienen descriptores de nivel completos y coherentes que abarcan todos los niveles de la enseñanza y la formación. Como los descriptores se refieren a niveles y resultados del aprendizaje, las semejanzas y diferencias entre las cualificaciones de enseñanza y formación profesional (FP) y las cualificaciones de enseñanza superior, por ejemplo, se ven más fácilmente. Los MNC de Alemania, Bélgica (Flandes), Reino Unido (Escocia), Irlanda, Estonia, Eslovenia y Lituania adoptan este planteamiento. En el segundo modelo —utilizado en países como Dinamarca y Bulgaria—, los MNC distinguen entre los niveles 1 a 5 y 6 a 8, reservando los niveles superiores para las cualificaciones otorgadas por centros de enseñanza superior (conforme al proceso de Bolonia ⁽³⁾). En el tercer modelo —por ejemplo en Austria—, el MNC divide los niveles 6 a 8 en dos vías paralelas. Una vía comprende las cualificaciones otorgadas por los centros de enseñanza superior (proceso de Bolonia) y por la otra van las cualificaciones orientadas al ámbito profesional, otorgadas fuera de estos centros.

Los tres modelos ofrecen diferentes soluciones para unir diferentes partes del sistema educativo y formativo, particularmente las cualificaciones profesionales y académicas. Un objetivo importante del aprendizaje permanente es facilitar que las personas pasen de un tipo o nivel de aprendizaje a otro; por ejemplo, desde la FP o desde la formación en centros educativos a los períodos de aprendizaje, o desde la enseñanza secundaria superior a la universidad, y viceversa, teniendo en cuenta el aprendizaje anterior. No se sabe con seguridad hasta qué punto influirán los MNC basados en los resultados del aprendizaje en las relaciones entre diferentes partes de los sistemas educativos y formativos. La mayoría de los países incorporan la normativa de diseño y concesión de cualificaciones a la parte respectiva del sistema.

Los MNC: ¿marcan la diferencia?

Algunos estudios apuntan que, en lugar de añadir valor al sistema educativo y formativo, los MNC desvían la atención y los recursos. En ocasiones, esta crítica tiene su origen en algunos de los intentos más tempranos de implantar marcos basados en los resultados del aprendizaje. Se basa principalmente en la experiencia —dentro y fuera de Europa— de los MNC anteriores a 2005, en particular los de Nueva Zelanda, Sudáfrica y Reino Unido (Inglaterra/Irlanda del Norte).

La nueva generación de MNC inspirada por el EQF permite revisar la cuestión del impacto. Su desarrollo todavía está en una primera fase, pero se puede observar el impacto de los MNC en varios ámbitos, particularmente en las estructuras institucionales, en el

uso de los resultados del aprendizaje y en el desarrollo del aprendizaje permanente.

La adopción e implantación de MNC influye en las estructuras de las instituciones en toda Europa, así como en la coordinación entre ellas. Los MNC europeos cuentan con el apoyo de los puntos nacionales de coordinación del EQF en cada país, con responsabilidades de comunicación, información y difusión y, en particular, enlaces entre los niveles nacionales y europeos. En algunos países también se encargan de los registros del MNC y apoyan la coordinación entre las partes interesadas nacionales para facilitar la implantación del marco.

Los MNC están comenzando a influir, en cierta medida, en los centros que otorgan las cualificaciones. Irlanda, Malta y Rumanía han fusionado distintos organismos responsables de diferentes partes de su sistema educativo y formativo en una única autoridad nacional, con el fin de mejorar la coordinación. Portugal ha creado una agencia nacional para reforzar la cooperación entre sus Ministerios de Educación y Empleo. La propuesta de ley croata sobre el MNC contempla la creación de un órgano estratégico nacional para implantar, controlar y evaluar el MNC. El impacto futuro de los MNC dependerá de que continúen estos avances institucionales.

El principio de los resultados del aprendizaje está ampliamente aceptado en toda Europa. Los MNC y el EQF han fomentado el uso de dichos resultados para definir y describir cualificaciones y asignarlas a sus niveles en los marcos nacionales y europeos. En varios países, como Croacia y Polonia, el desarrollo del MNC ha permitido detectar ámbitos donde los resultados del aprendizaje no se aplicaban, o se aplicaban de forma incoherente. En Noruega, el estudio del MNC demostró que las cualificaciones de FP avanzadas que otorgaba el *Fagskole* sólo se basaban parcialmente en los resultados del aprendizaje. Esto se corrigió.

El intenso debate alemán sobre la equivalencia de la cualificación de enseñanza secundaria superior *Abitur* y la cualificación profesional *Facharbeiter* y la relación entre la formación profesional y la educación y formación generalista demuestra que el criterio de los resultados del aprendizaje ha puesto en tela de juicio jerarquías que se habían establecido de forma implícita.

Aunque el método de los resultados del aprendizaje está generalmente aceptado en Europa, su interpretación y aplicación constituye un reto importante. La concepción de los descriptores de nivel nacionales revela que cada país entiende los resultados del aprendizaje a su manera.

Un grupo de países, como Estonia, Chipre, Austria y Portugal, ha establecido los descriptores de nivel del EQF como punto de partida y los ha ido desarrollando para orientar los procesos nacionales. Un segundo grupo, como por ejemplo Bulgaria, Dinamarca, Finlandia,

⁽³⁾ Véase: http://ec.europa.eu/education/higher-education/bologna_en.htm

Noruega, Polonia, ha cambiado la tercera columna de «competencia» del EQF, para que recoja de modo más eficaz competencias sociales, personales y transversales importantes. Un tercer grupo, donde figuran Bélgica, Alemania, Francia, Lituania, los Países Bajos y Eslovenia, utiliza la «competencia» como concepto global que refleja tradiciones y valores nacionales. Se hace hincapié en la naturaleza holística e integradora de la competencia como capacidad de aplicar conocimientos, aptitudes y otras competencias personales, sociales y metodológicas en el trabajo y en el estudio.

Un objetivo expreso del EQF —y de la mayoría de los MNC integrales— es fomentar el aprendizaje permanente. A lo largo del último año se ha comenzado a actuar de forma más coherente en este ámbito. Se han seguido tres vías para utilizar los MNC con el fin de promover el aprendizaje permanente.

Primero, crear un MNC integral, basado en los resultados del aprendizaje, puede promover el aprendizaje de por sí. Segundo, el refuerzo de los vínculos entre los MNC y los sistemas de validación permite valorar y reconocer el aprendizaje anterior (formal, no formal e informal) de acuerdo con las cualificaciones del marco. Muchos países, con Francia a la cabeza, creen que esta es una buena manera de que los MNC promuevan el aprendizaje permanente. Tercero, algunos países, como Dinamarca, Finlandia, los Países Bajos, Noruega y Suecia, trabajan en la formulación de criterios y procedimientos para incluir certificados y cualificaciones otorgados al margen de la educación y formación (pública) inicial, sobre todo en el ámbito de la educación y formación continua proporcionada por el mercado laboral o por el sector del voluntariado. La calidad es motivo de preocupación, ya que es importante velar por que esta diversidad cumpla criterios mínimos y pueda combinarse con la educación y formación inicial tradicional. Estos avances se suceden rápidamente en varios países, pudiendo llegar a convertir los MNC en hojas de ruta que ofrezcan una amplia visión general de las oportunidades de aprendizaje y titulaciones.

Próximos retos

Los progresos realizados a lo largo de los últimos años son una buena base para aprovechar las posibilidades de los MNC, pero deben hacerse visibles más allá del limitado círculo de los responsables políticos y de los expertos implicados en su creación. Los pasos que se describen a continuación son cruciales para el éxito de los MNC.

- Los niveles basados en los resultados del aprendizaje deben hacerse visibles para la población. Es fundamental incluir los niveles del EQF y de los MNC en certificados y cualificaciones.
- Los MNC se están convirtiendo en instrumentos de estructuración y planificación nacional. Esto requiere

la creación de bases de datos y materiales orientativos que reflejen la estructura del MNC. Esto se hizo con los MNC anteriores a 2005, pero todavía no se ha hecho con los posteriores.

- Los MNC deben integrarse y hacerse cada vez más visibles en el mercado laboral (mediante la colaboración para el desarrollo de carreras profesionales, la certificación de resultados obtenidos en el trabajo, orientaciones y vínculos con marcos sectoriales).

Aunque los MNC utilizan los resultados del aprendizaje, actualmente hay otras prácticas que utilizan los factores formativos para reconocer las cualificaciones. Redes de centros de reconocimiento académico (la red europea de centros informativos (ENIC) y los centros nacionales de información sobre el reconocimiento académico (NARIC) ⁽⁴⁾ facilitan a los alumnos y a los centros el acceso y el progreso en la enseñanza superior. La Directiva 2005/36 de la UE, que recoge las relaciones entre las cualificaciones profesionales y las ocupaciones existentes en el mercado laboral, también se basa en los factores formativos. Es preciso aclarar y reforzar los vínculos entre los MNC y estas otras metodologías.

Esto ilustra la necesidad de un seguimiento y evaluación sistemáticos de la implantación del MNC, tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo. Solo algunos países cuentan con datos de base o realizan un seguimiento de los titulares de las cualificaciones.

Si se tratan como una iniciativa aislada, al margen de las políticas y prácticas generales, los MNC fracasarán. El mayor peligro es que los países «olviden» sus MNC una vez que estén referenciados al EQF, lo cual socavaría gravemente la confianza en el EQF como marco de referencia europeo.



CEDEFOP

Centro europeo para el Desarrollo
de la Formación Profesional

Nota informativa – 9071 ES

Nº de catálogo: TI-BB-12-006-ES-N

ISBN 978-92-896-1022-3, doi: 10.2801/39033

Copyright © Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop), 2012

Reservados todos los derechos.

Las notas informativas se publican en alemán, español, francés, griego, inglés, italiano, portugués y la lengua del país presidiendo la Unión Europea. Si desea recibirlas periódicamente, envíenos un mensaje a la siguiente dirección: briefingnotes@cedefop.europa.eu

Encontrará otras notas informativas y publicaciones del Cedefop en la dirección de Internet: <http://www.cedefop.europa.eu/EN/publications.aspx>

PO Box 22427, 551 02 Salónica, Grecia
Europe 123, Salónica, Grecia
Tel. +30 2310490111, Fax +30 2310490020
E-mail: <mailto:info@cedefop.europa.eu>

visit our portal www.cedefop.europa.eu

⁽⁴⁾ Véase: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/naric_en.htm.