

NOTA INFORMATIVA

Marcos de cualificaciones: influencia en aumento, obstáculos persistentes

Hace 10 años, en otoño de 2004, se empezó a trabajar en el Marco Europeo de Cualificaciones (MEC). En parte impulsados por esta iniciativa, desde entonces, prácticamente todos los sistemas educativos y formativos de Europa han ido incorporando marcos de cualificaciones. Fuera de Europa, cada vez son más los países y las regiones (como Asia-Pacífico) que están elaborando e implementando con rapidez marcos de cualificaciones.

A lo largo de este período, el Cedefop ha establecido correspondencias y analizado sistemáticamente la aparición de marcos de cualificaciones en diferentes contextos y con diferentes fines.

Los desafíos de la aplicación de los marcos nacionales de cualificaciones

Un país puede aplicar un marco nacional de cualificaciones sin disponer de un marco legal y por consenso, pero para que su implementación sea completa y tenga legitimidad nacional, puede ser necesario contar con un marco legal. El proceso legal adopta formas diferentes en los distintos países: algunos países deciden modificar las leyes existentes,

mientras que otros introducen nuevas leyes. En octubre de 2014, 28 marcos habían aclarado su base legal, siendo los más recientes Croacia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Rumanía y Suiza. En la actualidad, Bélgica (Flandes), Polonia, Eslovenia, España, Suecia y Turquía se están preparando para la aprobación formal. Finlandia experimentó rápidos avances en los primeros años; no obstante, su caso pone de manifiesto que introducir un marco nacional de cualificaciones no es un mero proceso técnico, sino que también requiere apoyo político.

Para que un marco sea operativo, es necesario que todos los procedimientos y criterios estén en funcionamiento. Entre estos se incluye la asignación de cualificaciones a niveles, la implementación plena de sistemas de garantía de la calidad y la integración de cualificaciones externas, privadas y basadas en validación de aprendizajes no-formales e informales. Algunos países ya están poniendo en marcha estas disposiciones finales, por lo que ya han alcanzado una primera fase operativa: Bélgica (DE), Croacia, Estonia, Alemania, Islandia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Montenegro, Noruega y Portugal.



A fin de alcanzar la fase operativa plena, el requisito más crítico es la implementación del enfoque de los resultados del aprendizaje. Para muchos países, esto implica extensos debates sobre los vínculos entre diferentes cualificaciones y su valor relativo. Cada vez más países se remiten a los niveles del marco nacional de cualificaciones a la hora de desarrollar estándares relativos a cualificaciones. También emplean los niveles basados en los resultados del aprendizaje para fortalecer la coherencia entre las cualificaciones y las instituciones. A fin de aprovechar todo su potencial, los marcos nacionales de cualificaciones deberían estar integrados en las políticas de educación, formación y empleo, así como asegurar que su implementación una perspectiva a largo plazo.

Su objetivo es aumentar la transparencia, y esto exige que sean visibles y predecibles. El ejemplo de lo opuesto lo constituye Inglaterra, país en el que puede considerarse que los múltiples marcos de cualificaciones en constante cambio han reducido la transparencia.

Marcos nacionales de cualificaciones y usuarios finales

Los marcos nacionales de cualificaciones solo pueden ser plenamente operativos si los usuarios finales (alumnos, padres, profesores, asesores y orientadores) los conocen. En la mayoría de los países con marcos nacionales de cualificaciones recientes todavía no se ha alcanzado este grado de conocimiento. Sin embargo, otros marcos con más tradición, como el marco escocés de créditos y cualificaciones, disfrutan de un elevado grado de conocimiento entre los usuarios (véase el cuadro 1).

Incluir los niveles del marco nacional y europeo de cualificaciones en los certificados y títulos, así como en las bases de datos de las cualificaciones, puede resultar fundamental para incrementar el grado de conocimiento de los alumnos y otros usuarios finales. Países como la República Checa, Dinamarca, Estonia, Irlanda, Francia, Alemania, Lituania, Malta y Portugal han realizado avances en este ámbito. En Inglaterra e Irlanda del Norte, donde los organismos expedidores deciden libremente si hacen mención o no a los correspondientes niveles del marco nacional de cualificaciones, el progreso ha sido más lento.

Cuadro 1. Grado de conocimiento entre el alumnado del marco escocés de créditos y cualificaciones

En 2013, una evaluación independiente examinó el grado de conocimiento, percepción y comprensión del marco escocés de créditos y cualificaciones entre el alumnado, los padres, el profesorado y las direcciones de los centros ⁽¹⁾. Esta evaluación ofrece una información valiosa sobre el nivel de implementación del marco. Estas son las principales conclusiones que arrojó en cuanto al alumnado:

- El 53 % de todos los alumnos señalaron que conocían el marco. Los grados de conocimiento variaban entre los diferentes sectores educativos, y el nivel más alto se detectó en los colegios (63 %).
- El alumnado que conoce el marco (66 %) tiene un grado de comprensión razonable de sus principios y sus objetivos. Conoce los niveles y el sistema de créditos y el modo en que el marco presenta la progresión y las transiciones a lo largo de toda la educación y la formación.
- La mitad de los alumnos que conocen el marco lo han utilizado. Los que más lo han utilizado son los alumnos de colegios; el marco les ofrece apoyo en la planificación de su futura educación y formación.

Para que un marco nacional de cualificaciones sea visible, y así ayude a los alumnos a planificar su carrera educativa y formativa, sus niveles deberán utilizarse como referencia en todas las etapas y con una amplia serie de objetivos: las bases de datos de cualificaciones deberán reflejar los niveles del marco; las normas y los programas deberán hacer referencia también a los niveles; los orientadores deberán utilizar el marco como una herramienta y deberá ser posible que los resultados de la educación y la formación sean identificados por el MNC (y el MEC).

Marcos nacionales de cualificaciones y validación

A fin de que los marcos nacionales de cualificaciones sean más pertinentes para los alumnos, deberá existir un estrecho vínculo entre los marcos nacionales de cualificaciones y los sistemas de validación del aprendizaje no-formal e informal. Para crear este vínculo, deberán utilizarse los mismos estándares basadas en resultados del aprendizaje para evaluar todas las formas de aprendizaje. Si bien algunos países, como Francia, integran plenamente la

⁽¹⁾ <http://scqf.org.uk/wp-content/uploads/2014/04/Ashbrook-Report-Key-Findings-Learners-Teaching-Staff-July-2013.pdf>

validación en sus sistemas nacionales de cualificaciones, muchos otros todavía no han establecido un vínculo claro. Basado en los datos del inventario europeo de 2014 sobre la validación del aprendizaje no-formal e informal ⁽²⁾, alrededor de la mitad de los países estudiados (16) señalan que se están celebrando conversaciones sobre el modo de conectar los marcos nacionales de cualificaciones con la validación. Otros 20 sostienen que ya han establecido este vínculo, al menos, parcialmente o para cualificaciones específicas. El seguimiento de la Recomendación del Consejo de 2012 sobre la validación, que fija la fecha límite en 2018, puede contribuir a fortalecer este vínculo.

Los marcos nacionales de cualificaciones y el mercado laboral

La mayor parte de los marcos nacionales de cualificaciones toman como punto de partida las cualificaciones reguladas y concedidas por las autoridades nacionales (por ejemplo, los ministerios de Educación y Formación). En estos últimos años, los países han prestado más atención a las llamadas cualificaciones externas, concedidas por el sector privado y no-formal. Abrir los marcos para incorporar dichas cualificaciones no solo aumenta la transparencia general sino que también fortalece los vínculos entre la educación y la formación inicial, prestada principalmente por el sector público, y la formación continua facilitada por otros proveedores y empresas. No obstante, para mantener la confianza en el sistema general es necesario garantizar adecuadamente la calidad. Entre otros países, Austria, Dinamarca, Países Bajos, Noruega y Suecia han aprobado o están trabajando a fin de establecer criterios de garantía de la calidad que contemplen las cualificaciones externas como los organismos que las conceden. Los Países Bajos han realizado avances significativos del 2012 al 2014: varias cualificaciones concedidas por proveedores privados han sido formalmente incorporadas al marco holandés. El futuro éxito de los marcos nacionales de cualificaciones dependerá en gran medida de si los marcos se consideran pertinentes más allá de la formación y educación públicas.

Resultados del aprendizaje logrados

Los niveles del MNC basados en los resultados del aprendizaje contribuyen a la transparencia al especificar qué es lo que se espera de la persona que ostenta una cualificación. No obstante, estos pretendidos resultados del aprendizaje no son suficientes para generar confianza en las cualificaciones: los resultados del aprendizaje logrados también cuentan. La encuesta PIAAC recientemente publicada ⁽³⁾ pone de manifiesto que la educación y la formación con el mismo nivel de resultados del aprendizaje previstos pueden diferir en cuanto a los resultados del aprendizaje reales alcanzados. En el desarrollo de los MNC y la cooperación con el MEC, los países deberán intentar abordar esta discrepancia.

El Marco Europeo de Cualificaciones – Avances realizados hasta la fecha

Entre septiembre de 2009 y noviembre de 2014, 26 países presentaron informes de resultados que muestran cómo sus marcos nacionales están en conexión con el MEC, y se espera que el resto lo haga en 2015, lo que indica que la primera etapa del proceso de equiparación del MEC está finalizando. A pesar de la demora en relación con los objetivos originales de la Recomendación del MEC, en general, el proceso ha tenido éxito: todos los países están intentando activamente cumplir los objetivos expresados en la Recomendación del MEC y los requisitos descritos en los criterios del proceso de equiparación. La información obtenida a través de la equiparación también contribuye directamente a incrementar la transparencia de las cualificaciones a escala nacional y europea. Los informes de equiparación ⁽⁴⁾ cubren todos los niveles y tipos de cualificaciones nacionales, en el idioma nacional y en inglés. Para muchos países, esta información no existía antes del MEC. El enfoque común, impulsado por 10 procedimientos y criterios de equiparación ⁽⁵⁾ simplifica las comparaciones entre países.

Los métodos de trabajo desarrollados por el grupo consultivo del MEC también contribuyen a aumentar la confianza mutua. Los miembros son «amigos críticos», a sabiendas de que el éxito total del MEC depende de la transparencia y la voluntad tanto de dar como de recibir información constructiva.

⁽²⁾ Comisión Europea *et al.*, 2014.
<http://www.cedefop.europa.eu/en/events-and-projects/projects/validation-non-formal-and-informal-learning/european-inventory>

⁽³⁾ <http://www.oecd.org/site/piaac/#d.en.221854>

⁽⁴⁾ <https://ec.europa.eu/ploteus/es/documentation>

⁽⁵⁾ https://ec.europa.eu/ploteus/sites/eac-efq/files/criteria_en.pdf

No obstante, sigue habiendo desafíos. Por ejemplo, los informes nacionales, por lo general, no ofrecen información sobre cómo se han tomado las decisiones para atribuir niveles a cualificaciones o a tipos de cualificaciones. Además, a veces no está claro qué cualificaciones se incluyen o no en un MNC, porque pueden estar pendientes decisiones políticas o legales o porque falta el formato correcto para presentar esta información. En muchos casos, los informes no describen cómo se relacionan entre sí los diferentes aspectos de la equiparación: por ejemplo, si la garantía de la calidad permite un cambio hacia un enfoque de resultados del aprendizaje y al establecimiento de niveles de cualificaciones y de que, amera lo logra. Si estos temas se analizan de forma independiente no se presentará la información de forma coherente y la transparencia puede verse comprometida.

Los informes de equiparación también deben de actualizarse continuamente. Por ejemplo, Malta se ha actualizado dos veces desde la publicación de su primer informe en 2009; Estonia y Bélgica-Flandes también están preparando informes actualizados. La credibilidad del MEC descansa en la información actualizada periódicamente en la que se registren todos los cambios del marco y las cualificaciones que contempla.

Dimensión global de los marcos de cualificaciones

El inventario global de los marcos nacionales de cualificaciones, publicado conjuntamente por el Cedefop, la ETF y la Unesco en 2013/14 ⁽⁶⁾, cubre más de 140 marcos. La mayoría fueron elaborados e introducidos en la década pasada. Si bien estos marcos tienen principalmente una función nacional, los MNC se utilizan cada vez más para fortalecer la cooperación entre países y regiones.

En 2012, Irlanda y Nueva Zelanda acordaron armonizar sus MNC. Este acuerdo arroja luz sobre la relación entre los niveles de los dos marcos y simplifica el reconocimiento mutuo entre los dos países. Nueva Zelanda está intentando en la actualidad extender este enfoque a Malasia y Escocia.

Si bien algunos países buscan una conexión directa de sus MNC, una alternativa consiste en implementar marcos regionales como el MEC y el

marco Asia-Pacífico (ASEAN) (a partir del 1 de enero de 2015). En su intento de reforzar la cooperación, en 2014, el grupo consultivo del MEC inició conversaciones con Australia, Nueva Zelanda y Hong Kong. Se espera que se lleve a cabo una armonización técnica de estos tres MNC con el MEC en 2015, promoviendo el reconocimiento mutuo. Otros países no europeos también han manifestado interés en establecer relación con el MEC, si bien todavía no se ha decidido el calendario. Estas conversaciones ilustran en qué medida los marcos de cualificaciones pueden utilizarse como instrumentos para la cooperación política.

La Unesco también reconoce que los marcos de cualificaciones pueden ayudar a promover la cooperación internacional en materia de cualificaciones. A raíz de una decisión del Foro Mundial de EFP de 2012 celebrado en Shanghai, la Unesco ha estado investigando la viabilidad técnica y conceptual de establecer niveles de referencia para cualificaciones a escala mundial desde 2013. El punto de partida de este trabajo es el progreso logrado con la implementación de marcos regionales y nacionales de cualificaciones y plantea si un conjunto de niveles de referencia comunes podría ser de ayuda para mejorar la cooperación y lograr un entendimiento común.

Por el momento, los marcos de cualificaciones desempeñan un papel modesto en el aumento de la transparencia y el fomento del reconocimiento mutuo, pero los enfoques recogidos aquí muestran que esta función cobra cada vez más importancia.

**CEDEFOP**Centro europeo para el Desarrollo
de la Formación Profesional**Nota informativa** – 9091 ES

N° de catálogo: TI-BB-14-005-ES-N

ISBN 978-92-896-1517-4, doi: 10.2801/61869

Copyright © Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación

Profesional (Cedefop), 2014

Reservados todos los derechos.

Las notas informativas se publican en alemán, español, francés, griego, inglés, italiano, polaco, portugués y la lengua del país presidiendo la Unión Europea. Si desea recibir las 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

⁽⁶⁾ <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications/21958.aspx>