

Las influencias del Marco Europeo de Cualificaciones en los marcos nacionales: el caso de Eslovenia

Dejan Hozjan

Director, The Education Research Institute (Eslovenia)

Palabras clave

Certification of competences, European Union, government policy, social dialogue, Slovenia and transparency of qualifications
Certificación de competencias, Unión Europea, políticas públicas, diálogo social, Eslovenia y transparencia de las cualificaciones profesionales

RESUMEN

Hasta ahora, el desarrollo y la evaluación de las cualificaciones en la Unión Europea se ha regido principalmente por el principio de subsidiariedad. La homogeneización de la educación en la Unión Europea ya no puede basarse en un enfoque parcial a la hora de reconocer y evaluar las cualificaciones, sino que requiere una síntesis de los métodos de evaluación y desarrollo de cualificaciones internacionales y sectoriales, lo que se refleja en el deseo de diseñar un marco europeo de cualificaciones. Al mismo tiempo, la elaboración de dicho marco exige la creación y el desarrollo de marcos nacionales de cualificaciones. En este artículo se presenta el método utilizado en Eslovenia para diseñar dicho marco y se hace especial referencia a la influencia del marco europeo de cualificaciones sobre el marco nacional. Aunque el marco europeo constituyó un estímulo que animó a Eslovenia a elaborar un marco nacional, los aspectos negativos inherentes a la utilización de un método de coordinación abierta para elaborar el marco europeo de cualificaciones indujeron a considerar los siguientes problemas potenciales: complejidad (horizontal y vertical), carácter imprevisible, lentitud y los fenómenos del “Caballo de Troya” y del “Traje nuevo del Emperador”. El debate nacional sobre el proyecto de marco europeo de cualificaciones y el proceso de elaboración del marco esloveno pusieron de manifiesto que todos los problemas señalados están muy relacionados y que, si no se prestara la debida atención a alguno de ellos, podría dar lugar a la aparición de otro. Para solucionar este problema, la solución propuesta a resultas del debate nacional sobre el marco europeo de cualificaciones fue incrementar la transparencia y la cooperación.

Introducción

Tras la publicación del documento de la Unión Europea titulado *La estrategia de Lisboa a favor del crecimiento y el empleo* (Comisión Europea, 2004), la necesidad de diseñar un marco europeo de cualificaciones se presentaba como una importante condición previa para establecer un vínculo entre los mercados laborales sectoriales y nacionales. Este marco debía permitir la comunicación a nivel europeo e internacional entre los distintos sistemas y segmentos de la educación y la formación profesional, establecer un vínculo entre la educación no formal y la formal y tener en cuenta, al mismo tiempo, la perspectiva más amplia del aprendizaje permanente. Las personas debían poder combinar y acumular el aprendizaje y los resultados obtenidos en diferentes instituciones y formas de organización, y sentar las bases para su valoración y reconocimiento.

Era necesario eliminar los obstáculos para reconocer las cualificaciones profesionales en la Unión Europea y fomentar la confianza mutua.

Sin embargo, el principal problema surge ahora: ¿cómo coordinar unos instrumentos de valoración y reconocimiento de los resultados del aprendizaje muy influidos por el principio de subsidiariedad? Al mismo tiempo, es imposible negar que en el espacio europeo no se ha intentado todavía suficientemente establecer un instrumento eficaz para el reconocimiento y valoración de las cualificaciones a escala paneuropea. En vista de esta situación, la decisión de utilizar un método de coordinación abierta resulta acertada, ya que dicho método presenta la flexibilidad suficiente para que todos los interlocutores acuerden un instrumento común para valorar y reconocer los resultados del aprendizaje sin tener que preocuparse por la subsidiariedad.

El método de coordinación abierta se basa en cuatro principios fundamentales:

- (a) subsidiariedad (las metas comunes que se desean alcanzar se determinan en el proceso de comunicación y negociación. El método para alcanzar estas metas queda a la discreción de los Estados miembros);
- (b) convergencia (lo que se pretende principalmente con el principio de convergencia es lograr determinados resultados comunes a través del trabajo coordinado, en el que cada interlocutor contribuye al desarrollo de resultados conjuntos);
- (c) control de las actuaciones nacionales (un sistema permanente de presentación de informes permite evaluar y comparar los avances e identificar los puntos débiles y los ejemplos positivos de cada país);

(d) enfoque integrado (el método del enfoque integrado hace hincapié en la necesidad de superar los intereses de las partes y en considerar el mayor número posible de dimensiones y consecuencias) (Kohl y Vahlpahl, 2003).

Nos concentramos en examinar en qué medida el marco europeo de cualificaciones influye en el diseño del contenido y, sobre todo, de la metodología de los marcos nacionales de cualificaciones: ¿cómo han hecho frente y cómo hacen frente los encargados de elaborar los marcos nacionales a los diversos problemas derivados del uso de métodos de coordinación abierta y de la aplicación del planteamiento del MEC a escala nacional? Se analizarán cinco elementos principales:

- (a) complejidad (horizontal y vertical) ⁽¹⁾,
- (b) carácter imprevisible ⁽²⁾,
- (c) ritmo lento ⁽³⁾,
- (d) el fenómeno del “Caballo de Troya” ⁽⁴⁾,
- (e) el fenómeno del “Nuevo traje del Emperador” ⁽⁵⁾ (Kohl y Vahlpahl, 2003).

La vía hacia un marco de cualificaciones esloveno

En Eslovenia no existe un marco nacional de cualificaciones, pero existen algunos elementos históricos de un sistema de clasificación. El desarrollo histórico del sistema de clasificación esloveno, que está vinculado tanto al sistema educativo como al mercado laboral, se remonta a 1980, cuando la República Federal de Yugoslavia adoptó un acuerdo social sobre unas normas básicas para clasificar las profesiones y la educación. En aquel entonces, el acuerdo social introdujo el concepto de entidades totalmente armo-

(1) Esta es una cuestión de cooperación que surge cuando un gran número de actores intervienen en el proceso a distintos niveles.

(2) En este caso, el carácter imprevisible depende de la aplicación del marco europeo de cualificaciones, que será competencia exclusiva de los Estados miembros de la Unión Europea.

(3) Se ha demostrado que el empleo de un “método de coordinación abierta” a nivel internacional lleva mucho tiempo, aunque sus resultados son adecuados, ya que resultan eficaces y mantienen su validez durante mucho tiempo (Kohl y Vahlpahl, 2003).

(4) Aunque el marco europeo de cualificaciones se define como un metamarco “voluntario” para desarrollar la confianza entre los actores, existe el peligro de que invada ámbitos políticos que son competencia de los Estados miembros, a pesar del principio de subsidiariedad.

(5) El uso del método de coordinación abierta implica un grave riesgo de que los Estados miembros adopten el marco europeo de cualificaciones tan solo de modo formal, sin introducir en la práctica (en el marco de los sistemas nacionales) cambios sustanciales para promover, entre otras cosas, la movilidad o el reconocimiento del aprendizaje no formal e informal.

nizadas –el trabajo (profesión) realizado por una persona y la formación profesional– y, por consiguiente, una clasificación uniforme de la complejidad del trabajo y de los niveles de formación profesional correspondientes. De conformidad con este acuerdo social, la formación profesional y el trabajo se clasificaron en ocho grupos y diez categorías, ya que dos de los ocho grupos comprendían dos categorías (los códigos de los grupos de trabajo según la dificultad del mismo y los niveles de formación profesional eran: I.; II., III., IV., V., VI./1, VI./2; VII./1.; VII./2; VIII.).

Cada categoría de complejidad del trabajo se describía mediante una serie de atributos como dificultad, es decir, composición de las tareas y procedimientos, repetición o variedad, previsibilidad y certeza de las tareas y procedimientos, responsabilidad, gestión, etc. Al mismo tiempo, estos atributos formaban parte de los criterios utilizados para clasificar las profesiones, es decir, el trabajo que debía realizar una persona, en categorías según la complejidad del trabajo. El segundo grupo de criterios comprendía una descripción de los conocimientos, aptitudes y competencias necesarios para llevar a cabo el trabajo. Estas descripciones constituían las características de la finalidad y el contenido de la educación, que también fueron los criterios empleados para clasificar la formación profesional en diferentes niveles ⁽⁶⁾. En aquella época, esta herramienta estaba orientada al “desarrollo”, pues lo que se pretendía era coordinar las necesidades tanto del trabajo como de la educación, así como preparar y desarrollar programas educativos y de formación. En el sistema socioeconómico de la época, esta clasificación uniforme era igualmente una herramienta estadística y analítica para observar la estructura educativa de la población, y constituía también una importante herramienta de apoyo para los servicios de empleo, así como una representación de la estructura laboral (Asamblea de la República de Eslovenia, 1980).

Tras la independencia de Eslovenia en 1991, el acuerdo social de 1980 no se integró formalmente en el nuevo ordenamiento jurídico; no obstante, su contenido se mantuvo en convenios colectivos, registros administrativos y de otro tipo ⁽⁷⁾ y en parte incluso en la nueva legislación ⁽⁸⁾. La escala de niveles educativos establecida en el acuerdo social se utiliza todavía hoy en

⁽⁶⁾ En el acuerdo social, por formación profesional se entendían los conocimientos y competencias profesionales indispensables para realizar determinadas tareas y para el éxito de la “autogestión”. Para adquirir un nivel de formación profesional era necesario superar una serie de programas educativos acreditados socialmente o a través de procedimientos especiales para demostrar el dominio de los conocimientos y formación para el trabajo por medios autodidactas.

⁽⁷⁾ En los registros de personal basados en la Ley sobre registros laborales.

⁽⁸⁾ Por ejemplo, en el sistema de remuneración contemplado en la Ley sobre el sector público.

los formularios de inscripción y baja del seguro de enfermedad y de jubilación, así como en los formularios para comunicar vacantes de empleo. Además de la escala actual de “niveles de formación profesional” existen otros códigos y escalas de programas educativos, cursos de formación o escuelas, la mayoría de los cuales están desfasados, no son compatibles entre sí y abarcan tan solo algunos ámbitos de la educación y la formación.

La iniciativa para elaborar un sistema que vinculara todas las disposiciones y niveles actuales fue adoptada por la Oficina de Estadística de la República de Eslovenia, la cual empezó a elaborar, con la ayuda de un grupo de trabajo intersectorial, una clasificación normalizada de la educación cuyo principal objetivo es “sustituir la clasificación y codificación desfasadas y sentar las bases para mejorar la uniformidad y conexión de los registros oficiales, administrativos y de otro tipo que contengan información sobre el nivel, tipo y sector de educación” (Gobierno de la República de Eslovenia, 2006, p. 13). Actualmente, el principal elemento del sistema de clasificación de la educación y la formación es “el nivel de actividad o los resultados de la educación”. Dicho nivel se describió de forma experimental por medio de descriptores de conocimientos, aptitudes y competencias. Se esperaba que este concepto permitiera clasificar al mismo nivel todos los tipos de cualificaciones profesionales nacionales obtenidas en un único sistema de certificación y, en caso necesario, también otras actividades y resultados no incluidos en el sistema formal o inicial de educación.

Aunque desde un principio estaba claro que los objetivos que describe el marco europeo de cualificaciones eran simplemente ayudar a los Estados miembros a desarrollar marcos nacionales y no eran en absoluto obligatorios, la idea de un marco europeo puso de manifiesto en Eslovenia la necesidad de elaborar un marco nacional. El diseño de un marco nacional esloveno surgió de los debates nacionales sobre la propuesta de marco europeo de cualificaciones y de un proyecto de clasificación normalizada de la educación (Klasius) ⁽⁹⁾. Estos debates pusieron de relieve, en particular, la relación existente entre la (anterior) clasificación normalizada y el marco de cualificaciones esloveno. Se expresó la voluntad de que la clasificación normalizada constituyera la base del marco nacional de cualificaciones. Mediante el Decreto sobre la introducción y uso de un sistema de clasificación para la educación y la formación, adoptado en abril de 2006, se aprobó el sistema Klasius de clasificación normalizada de la educación como funda-

⁽⁹⁾ El término Klasius corresponde a las palabras eslovenas *KLAsifikacijski Sistem Izobraževanja in Usposabljanja*, que significa “sistema de clasificación de la educación”.

mento básico del marco esloveno (Gobierno de la República de Eslovenia, 2006). Sin embargo, el principal problema sigue sin resolverse y el marco esloveno tendrá que tenerlo en cuenta: con los marcos nacionales de cualificaciones se pretende desarrollar las cualificaciones profesionales y no sólo clasificarlas.

La incidencia del marco europeo de cualificaciones sobre el marco de cualificaciones esloveno

Dos aspectos revisten una importancia fundamental para comprender la incidencia del marco europeo de cualificaciones en el diseño del marco esloveno: a) el debate nacional sobre la propuesta de marco europeo, y b) la elaboración del sistema Klasius de clasificación normalizada de la educación. Ambas iniciativas se derivan directamente del marco europeo de cualificaciones y exploran la forma de aplicarlo en Eslovenia.

Los debates y deliberaciones nacionales sobre la propuesta de marco europeo de cualificaciones, que tuvieron lugar entre julio y diciembre de 2005, fueron controlados por tres ministerios: el Ministerio de Educación y Deportes, el Ministerio de Trabajo, Familia y Asuntos Sociales y el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, que formaron conjuntamente un grupo intersectorial encargado del proyecto. Este grupo decidió que la República de Eslovenia celebraría un debate nacional sobre el marco europeo de cualificaciones en tres fases:

- (a) preparación de los puntos de partida profesionales para el debate nacional y definir los principales temas ⁽¹⁰⁾;
- (b) debates sectoriales con interlocutores sociales específicos ⁽¹¹⁾;
- (c) un debate público más amplio y la formulación de conclusiones ⁽¹²⁾ (Ministerio de Educación y Deportes, Ministerio de Trabajo, Familia y Asuntos Sociales y Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, 2006).

⁽¹⁰⁾ En la preparación de los puntos de partida profesionales y los temas principales participaron más de 30 expertos de los tres ministerios, las instituciones públicas pertinentes (el Instituto Nacional de Educación y Formación Profesionales, el Instituto Esloveno de Educación para Adultos, el Servicio de Empleo, la Oficina de Estadística de la República de Eslovenia, entre otras) y asociaciones de los interlocutores sociales (sindicatos y cámaras).

⁽¹¹⁾ En la segunda fase del debate nacional, los debates sectoriales con distintas categorías de interlocutores sociales, participaron casi 2000 personas, en particular representantes de los interlocutores sociales y distintas partes del sistema educativo (universidades).

⁽¹²⁾ En el debate en el pleno, al que se invitó a representantes de todos los ministerios, instituciones públicas e interlocutores sociales, participaron más de 200 personas, que dieron las respuestas finales a las preguntas iniciales sobre la base de los resultados de la segunda fase.

El Ministerio de Educación y Deportes encargó a un grupo de expertos el papel protagonista en la ejecución de las primeras fases, la preparación de los puntos de partida profesionales para el debate nacional y la definición de los temas principales ⁽¹³⁾. Este grupo estimó que el debate nacional tenía una doble finalidad. Su objetivo debería ser tanto obtener información del público sobre los principios básicos del marco europeo de cualificaciones, como difundir información sobre lo que representa dicho marco, la forma en que funcionará y el modo en que influirá sobre las realidades nacionales. En consecuencia, todos los debates y temas se centraron en cuatro ámbitos:

- (a) el propósito y los objetivos del marco europeo de cualificaciones;
- (b) base teórica (comprensión de los términos: resultados del aprendizaje, competencias, cualificaciones);
- (c) base del marco nacional de cualificaciones;
- (d) refuerzo de la confianza mutua (op. cit.)

Estos ámbitos ponen de manifiesto que la finalidad fundamental del debate sobre el marco europeo de cualificaciones no era simplemente obtener información pertinente para redactar informes, sino más bien dar a conocer mejor el marco y buscar puntos de contacto con el futuro marco de cualificaciones esloveno.

Se celebraron varios debates sectoriales ⁽¹⁴⁾. En cada debate sectorial había un único representante de cada grupo temático definido por el grupo de expertos. Tras una breve presentación de cada ámbito se celebraron sesiones prácticas en las que los participantes trataran de responder a las preguntas concretas relativas a cada uno de los ámbitos temáticos señalados. Tras la celebración de todos los debates sectoriales tuvo lugar un debate en sesión plenaria que permitió sintetizar los resultados de los distintos debates sectoriales para poder llegar luego a conclusiones generales; una vez más, los participantes abordaron en una serie de talleres diversas tareas prácticas definidas previamente en los debates sectoriales, esta vez en grupos mixtos (empresarios, interlocutores sociales, profesores y directores de centros educativos). De este modo se estableció un sistema de búsqueda cru-

⁽¹³⁾ El grupo de expertos encargado de la preparación de los puntos de partida para el debate nacional estaba integrado por un representante de cada una de las siguientes instituciones: Ministerio de Educación y Deportes, Ministerio de Trabajo, Familia y Asuntos Sociales, Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, Instituto Nacional de Educación y Formación Profesionales, Instituto Esloveno de Educación para Adultos, Servicio de Empleo y Oficina Estadística de la República de Eslovenia.

⁽¹⁴⁾ En los debates sectoriales intervinieron empresarios, sindicatos, profesores y directores de escuelas secundarias, centros de formación profesional superior, establecimientos de enseñanza superior y universidades.

zada de respuestas a cada cuestión no definida en los debates sectoriales (op. cit. p. 2).

El tema principal del debate en el pleno puso claramente de manifiesto que los participantes coincidían con los objetivos y el razonamiento, y aceptaban la urgente necesidad de crear marcos de cualificaciones, tanto a nivel europeo como en Eslovenia. Al mismo tiempo se planteó la cuestión de que el marco europeo de cualificaciones resulta prácticamente inútil a menos que incorpore o se relacione claramente con el contenido del marco nacional de cualificaciones, lo que exige un excepcional grado de compatibilidad entre ambos (op. cit. p. 8). La búsqueda de posibilidades para desarrollar la educación no formal y formal en Eslovenia puede entenderse en este sentido. Una gran parte del debate en el pleno tenía por finalidad encontrar soluciones sistémicas para normalizar el sistema de valoración o evaluación y reconocimiento de los resultados del aprendizaje a escala europea y nacional ⁽¹⁵⁾. Un aspecto interesante es la voluntad de establecer contenidos definidos con más precisión para los distintos niveles del marco europeo de cualificaciones, y un asesoramiento más específico sobre la elaboración de directrices complementarias de la Comisión Europea para elaborar marcos nacionales (op. cit. p. 10). Este hecho se ve confirmado igualmente por la voluntad de aplicar el marco europeo de cualificaciones en Eslovenia.

La respuesta a la pregunta "¿Considera usted que el desarrollo del marco de cualificaciones esloveno refleja los principios fundamentales del mar-

⁽¹⁵⁾ Actualmente en Eslovenia existen al menos cuatro subsistemas que no presentan una vinculación suficiente. El primero es el subsistema oficial de educación y formación profesional, en el que los programas se crean sobre la base de normas profesionales adoptadas que, sin embargo, no se actualizan con la periodicidad deseada. Tampoco se ha resuelto el problema de la formación en prácticas en las empresas, ya que éstas no manifiestan un especial interés por impartirla, dado que conlleva sobre todo gastos. A continuación tenemos el subsistema oficial de educación general, que incluye la enseñanza académica. Todos los resultados de este sistema, que se registran en documentos públicos certificados (certificados y títulos, o perfiles educativos que ofrece el sistema) todavía no están vinculados al sistema de niveles profesionales, lo que hace aún más difícil determinar las profesiones para las que este sistema ofrece una formación completa y aquellas para las que únicamente ofrece una formación parcial (y en qué medida). El tercer subsistema es el destinado a determinar los conocimientos y competencias adquiridos a través de la experiencia y la formación, es decir, las cualificaciones profesionales nacionales. El reconocimiento de las distintas cualificaciones contempladas en este sistema es objeto de una regulación y normalización adecuadas; asimismo se basa en los niveles profesionales existentes y en los catálogos de niveles de conocimientos y competencias profesionales. Sin embargo, aunque la cuestión de la transferibilidad de este sistema al sistema de educación formal se indica de forma sistémica, resulta difícil en la práctica. Por último, existe una amplia gama de programas de formación impartidos en empresas no vinculadas a ninguno de los sistemas existentes, que ofrecen certificados o cualificaciones profesionales que tienen únicamente una validez reducida.

co europeo de cualificaciones?" reviste, sin duda, una gran importancia para comprender la influencia que el marco europeo ejerce sobre el marco esloveno. Un resumen de las respuestas expresadas en el debate en el pleno pone de relieve dos ideas clave. La primera está estrechamente relacionada con el papel de los interlocutores sociales en la aplicación del marco de cualificaciones europeo y nacional. En particular se refiere a dos grupos:

- (a) los empresarios deberían participar activamente en la elaboración del marco nacional de cualificaciones en su calidad de usuarios directos de todo lo que surge de la educación formal, no formal e informal.
- (b) el Ministerio de Trabajo, Familia y Asuntos Sociales debería asumir el papel de coordinador de todos los participantes en el desarrollo del marco de cualificaciones esloveno (op. cit. p. 13).

Por otra parte, algunas respuestas se refieren directamente a los objetivos y al contenido del marco de cualificaciones europeo y esloveno. "El punto de partida del marco esloveno debería ser la necesidad de hacer hincapié en los resultados del aprendizaje tal como los entiende el marco europeo de cualificaciones, de modo que el marco esloveno influya a su vez en el desarrollo de la política en materia de educación y formación" (op. cit. p. 13). De esta manera se estableció con claridad la función distintiva del marco de cualificaciones esloveno, a saber, el desarrollo de políticas en el ámbito de la educación y el desarrollo, cosa que no había sucedido en el caso del sistema Klasius de clasificación normalizada de la educación.

Aunque el debate en el pleno sobre el proyecto de marco europeo de cualificaciones puso de relieve la distinción entre el marco de cualificaciones esloveno y el sistema Klasius de clasificación normalizada de la educación, ésta fue la primera vez que se expresó la intención de utilizar la clasificación normalizada como documento de partida para elaborar el marco de cualificaciones esloveno. Esto se refleja en la versión final del proyecto de clasificación normalizada, que se basa fundamentalmente en el marco europeo de cualificaciones, algo que resulta evidente por las características de los términos clave y los descriptores de niveles y, al menos en parte, por el número de niveles. En particular, en la clasificación normalizada se adoptó una interpretación de los términos "aprendizaje, actividades de aprendizaje, resultados del aprendizaje, cualificación profesional, competencia, marco de cualificaciones y nivel" que es idéntica a la propuesta en el marco europeo (Gobierno de la República de Eslovenia, 2006). Asimismo, los distintos niveles de la clasificación normalizada son idénticos a los descriptores del marco europeo que figuran en los cuadros "Resultados del aprendizaje; progresión del nivel

1 al nivel 8" e "Información en la que se basan los niveles del MEC" (16). Los vínculos indirectos entre la clasificación normalizada y el marco europeo de cualificaciones se reflejan ante todo en el número de niveles. Aunque, a primera vista, el número de niveles parece ser el mismo en ambos casos, la clasificación normalizada divide los niveles 6 y 8 en dos subniveles (Gobierno de la República de Eslovenia, 2006). Esto significa que el número real de niveles de la clasificación normalizada de la educación es de 10, lo que coincide con el sistema educativo esloveno y, concretamente, con el acuerdo social de 1980 relativo a las bases normalizadas para clasificar las profesiones y la educación.

Riesgos del uso del método de coordinación abierta para crear el marco de cualificaciones esloveno

Dado que tanto el marco europeo de cualificaciones como el concepto del marco de cualificaciones esloveno utilizaban el método de coordinación abierta, no podemos pasar por alto los riesgos inherentes a dicho método: complejidad horizontal y vertical, carácter imprevisible, lentitud y los fenómenos del "Caballo de Troya" y del "Traje nuevo del Emperador".

Complejidad horizontal y vertical

La complejidad horizontal y vertical está estrechamente relacionada con la cuestión de la colaboración y el gran número de actores que participan en los distintos niveles del proceso de diseño de los marcos de cualificaciones tanto europeo como nacional. Sin embargo, debemos distinguir entre dos formas de complejidad. Mientras que la complejidad vertical depende en gran medida de la cooperación de las organizaciones sectoriales en la elaboración de los marcos de cualificaciones a nivel europeo, la complejidad horizontal está condicionada por la cooperación en la elaboración de los marcos de cualificaciones nacionales.

La complejidad horizontal resulta especialmente importante para el análisis, ya que exige la integración de instituciones como cámaras de industria y comercio, sindicatos, facultades universitarias, escuelas o ministerios. Es precisamente este tipo de complejidad el que puede impedir la creación y el desarrollo de marcos de cualificaciones nacionales y europeos. Es indispensable comprender las complejas relaciones que existen entre las políticas educativas y de empleo, que promueven la progresión en la educación y el empleo,

(16) Comisión Europea, 2005, p. 12

y los marcos de cualificaciones. Especial importancia revisten los instrumentos políticos y los sistemas de apoyo administrativo para ejecutar estos instrumentos e implicar en las decisiones a todos los interlocutores pertinentes.

El debate en sesión plenaria que tuvo lugar en Eslovenia subrayó claramente las dificultades que presenta la complejidad horizontal debido a las diferencias de interpretación de los objetivos y el uso del marco europeo de cualificaciones o de los términos básicos, por ejemplo. Los empresarios, trabajadores y educadores se mostraron proclives a resolver esta cuestión por medio de estrictas disposiciones normativas en materia de comparación, evaluación y reconocimiento de las cualificaciones. El problema surgió a la hora de asignar responsabilidades entre los distintos actores y debido a la incompatibilidad de los actos legislativos de diversos sectores relacionados directa o indirectamente con las cualificaciones. Sin embargo, un estudio a fondo de las normativas relativas a la comparación, evaluación y reconocimiento de las cualificaciones profesionales revela una ambigüedad de intereses derivada de las distintas funciones dentro del proceso de desarrollo de las cualificaciones. Una posible solución es la confianza mutua, tanto entre las instituciones que desarrollan las cualificaciones y las instituciones que las conceden o las certifican, y garantizar su credibilidad. Dicha solución ya figura en los materiales utilizados en el debate sobre el marco europeo de cualificaciones, que se considera un metamarco que reforzará la confianza mutua entre los diversos actores que intervienen en los ámbitos de la educación y el empleo y que se ocupan del aprendizaje permanente tanto entre países como dentro de éstos, entre los distintos órganos competentes, como el Ministerio de Educación y Deportes, el Ministerio de Trabajo, Familia y Asuntos Sociales, y el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, 2006.

Carácter imprevisible

Sin duda, el carácter imprevisible constituye un importante problema a la hora de diseñar los marcos de cualificaciones tanto europeos como nacionales. Hay que tener en cuenta que los marcos de cualificaciones europeo y esloveno son nuevos y resulta prácticamente imposible predecir su sostenibilidad y eficacia en el futuro. En este sentido, los encargados de elaborar el marco de cualificaciones esloveno intentan aprender de países que cuentan con buenas prácticas en la materia, como Australia, Irlanda, Dinamarca y Escocia. No obstante, es necesario tener en cuenta los sistemas específicamente nacionales de desarrollo de cualificaciones profesionales y las actitudes culturales hacia éstos, las cuales pueden mermar la utilidad de las buenas prácticas en general.

Ritmo lento

Si bien cabe reconocer que resulta eficaz en sus fundamentos, el método de coordinación abierta requiere una coordinación prolongada. Para elaborar el marco europeo de cualificaciones fue necesario celebrar una serie de debates para definir, por ejemplo, los descriptores de los resultados del aprendizaje o la coordinación del contenido de los distintos niveles. Otro tanto puede decirse del marco de cualificaciones esloveno. Aunque el debate sobre la clasificación normalizada de la educación comenzó en 2001, éste no fue adoptado hasta hace unos meses, y aún pasará mucho tiempo antes de que se aplique el marco de cualificaciones esloveno. Sin embargo, este hecho no debe considerarse como algo negativo, sino todo lo contrario. La eficacia de los resultados del método abierto de coordinación depende, entre otras cosas, del tiempo dedicado y del tipo de coordinación (a medio o a largo plazo), de la claridad del mandato de los grupos de expertos y de los actores participantes.

El fenómeno del “Caballo de Troya”

El fenómeno del “Caballo de Troya” es un problema difícil de relacionar directamente con el diseño del marco de cualificaciones esloveno, ya que generalmente se observa en marcos nacionales anteriores. La integración de los elementos del marco europeo de cualificaciones en un marco nacional específico podría llegar a socavar los aspectos nacionales específicos de los marcos de cualificaciones. Puesto que el “Caballo de Troya” está estrechamente relacionado con el principio de armonización del espacio europeo, los encargados de la elaboración del marco europeo de cualificaciones incluyeron mecanismos que impiden una homogeneización excesiva, como el carácter no obligatorio del marco europeo de cualificaciones y la definición “vaga” o general de los contenidos de los distintos niveles de cualificación. Sin embargo, es necesario prestar atención al fenómeno del “Caballo de Troya” en lo referente al desarrollo sistémico de las cualificaciones en cada país. Habida cuenta de que los marcos de cualificaciones influyen en el desarrollo, la integración intensiva del marco europeo de cualificaciones a nivel nacional podría constituir un intento indirecto de armonizar las cualificaciones profesionales y los correspondientes sistemas de desarrollo en Europa.

El fenómeno del “Traje nuevo del Emperador”

El “Traje nuevo del Emperador” es un problema estrechamente relacionado con la aplicación del marco de cualificaciones tanto europeo como esloveno. Aunque en su diseño y desarrollo se invierte una enorme energía, en

la práctica nada puede cambiar, y ambos marcos pueden convertirse en fines en sí mismos. Más importante aún resulta garantizar en la práctica la transparencia del marco europeo de cualificaciones y ofrecer acceso al mismo a todas las partes interesadas, y crear, al mismo tiempo, un marco nacional de acuerdo con los objetivos acordados del marco europeo de cualificaciones y utilizando las mismas herramientas o al menos herramientas similares para establecer la transparencia de las cualificaciones para su evaluación y reconocimiento.

Conclusión

El marco europeo de cualificaciones ha animado a numerosos países europeos, y entre ellos Eslovenia, a desarrollar y diseñar sus propios marcos nacionales específicos. Si bien Eslovenia contaba con un instrumento histórico para el análisis estadístico de los niveles educativos, éste ya no era adecuado para comprender los cambios experimentados en los ámbitos del aprendizaje permanente y la movilidad laboral. El debate nacional sobre el marco europeo llevó a diversos actores a estudiar simultáneamente la posibilidad de elaborar un marco de cualificaciones esloveno. Puesto que durante este período se había utilizado el sistema Klasius de clasificación normalizada de la educación en tanto que instrumento estadístico, dicho instrumento se convirtió en el fundamento jurídico para desarrollar el marco nacional de cualificaciones. El ulterior desarrollo de este marco exigirá que se tengan en cuenta todos los riesgos que podrían cuestionar la implantación, uso y aplicación eficaz del marco nacional de cualificaciones.

Aunque el Marco Europeo de Cualificaciones suscitó el deseo explícito de elaborar un marco nacional de cualificaciones en Eslovenia, el uso del método de coordinación abierta para diseñar el marco europeo de cualificaciones no implica en sí mismo que no se vayan a presentar dificultades en el futuro: complejidad (horizontal y vertical), carácter imprevisible, lentitud y los fenómenos del “Caballo de Troya” y del “Traje nuevo del Emperador”. Todos estos problemas están estrechamente relacionados entre sí y si no se prestara la debida atención a alguno de ellos podría producirse la aparición de otro. Las soluciones resultantes del debate nacional sobre el Marco Europeo de Cualificaciones fueron la transparencia, la confianza mutua y la cooperación.

Bibliografía

- Asamblea de la República de Eslovenia. *Družbeni dogovor o enotnih temeljih za klasifikacijo poklicev in strokovne izobrazbe* [Acuerdo social sobre las bases normalizadas para clasificar las profesiones y la educación]. Ljubljana: Uradni List SFRY, 1980.
- Comisión Europea. *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2004.
- Comisión Europea. *Towards a European qualifications framework for lifelong learning – Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SEC(2005) 957*. Bruselas: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2005. Disponible en Internet: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/consultation_eqf_en.pdf [citado 3.5.2007].
- Gobierno de la República de Eslovenia. *Uredba o uvedbi in uporabi standardne klasifikacije izobraževanja* [Decreto sobre la introducción y uso del sistema de clasificación de la educación y la formación]. Ljubljana: Uradni List RS, 2006.
- Kohl, Jürgen; Vahlpahl, Tobias. *The 'Open method of coordination' as an instrument for implementing the principle of subsidiarity?* Estocolmo: Instituto Sueco de Estudios sobre Políticas Europeas, 2003.
- Ministerio de Educación y Deportes, Ministerio de Trabajo, Familia y Asuntos Sociales, Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología. *Poročilo o rezultatih nacionalne razprave o Evropskem ogrodju kvalifikacij*. [Informe sobre los resultados del debate nacional sobre el Marco Europeo de Cualificaciones]. Ljubljana: Instituto Nacional de Educación y Formación Profesionales, 2006.