

Gobernanza de la educación y formación: el caso de los marcos de cualificaciones

Jens Bjørnåvold

Director de proyectos, Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop)

Mike Coles

Investigador principal, Departamento de Investigación y Estadística, Qualifications and Curriculum Authority (QCA), Reino Unido

RESUMEN

El MEC es un metamarco que opera como mecanismo de traducción entre los distintos sistemas nacionales de cualificaciones. Cada uno de éstos ha de referirse a los niveles del MEC para que sea posible la transferencia de un país a otro. La transición a los MNC ha sido rápida, y hasta cierto punto parece haber sido impulsada por la propuesta del MEC. Refleja asimismo el convencimiento general de que el aprendizaje permanente exige que se preste más atención a los resultados del aprendizaje que a los elementos que lo favorecen, y de que es preciso reforzar los vínculos entre los distintos subsistemas de educación y formación. Por lo tanto, el desarrollo de los MNC no obedece exclusivamente a la aparición del MEC. Este artículo pone de relieve la distinción entre los sistemas nacionales de cualificaciones y los marcos nacionales de cualificaciones. Pasa revista a la evolución de los MNC en la UE, en el EEE y en los países candidatos hasta abril de 2007, examinando el problema de la cooperación europea en materia de educación y formación, y el futuro de la misma.

Palabras clave

EQF,
NQF,
learning
outcomes,
governance,
open method of
coordination,
transparency

MEC, MNC,
resultados del
aprendizaje,
gobernanza,
método abierto de
coordinación,
transparencia

En este artículo se analiza la incidencia potencial del Marco Europeo de Cualificaciones (MEC) sobre las políticas nacionales de educación y formación. Se estudia especialmente el rápido y generalizado desarrollo de los marcos nacionales de cualificaciones (MNC) en toda Europa. Tras los trabajos pioneros de Irlanda, Francia y el Reino Unido, los MNC centran ahora el debate sobre la aplicación práctica del aprendizaje permanente y el fomento del acceso y del progreso en el ámbito de la educación, la formación y el aprendizaje. Aunque ya existían desde hacía años iniciativas a escala nacional e internacional (por ejemplo, de la OCDE), la elaboración del MEC (a partir de 2004) reforzó de forma importante el interés por los MNC. Tanto el documento original de consulta sobre el MEC (julio de 2005) como la Recomendación de la Comisión (Comisión Europea, 2006b) declaran que los países tienen que “hablar con una sola voz” al alinear sus cualificaciones nacionales con el MEC, con lo cual dan a entender que cada país debe establecer un MNC para facilitar esta alineación. El MNC se considera la fórmula más adecuada para solucionar este problema de coordinación, y la condición previa para la referencia a un metamarco europeo. Se sostiene que los MNC son necesarios para superar las barreras entre los distintos subsistemas nacionales de educación y formación, en particular las que existen entre la educación y formación profesional y la educación superior, y entre la educación y formación inicial y la continua.

La elaboración de los MNC no ha sido el aspecto más visible del desarrollo del MEC y del debate en torno al mismo. Hasta ahora se ha prestado atención principalmente a los objetivos generales europeos de aumento de la transparencia, la comparabilidad y la transferibilidad de las cualificaciones ⁽¹⁾ entre los países. Sin embargo, esta función transfronteriza solamente será una realidad si los países cambian la forma de coordinar y administrar sus sistemas de educación y formación. El documento de consulta sobre el MEC de 2005 incluía el objetivo de “fomentar el cambio al nivel europeo, nacional y sectorial”. Podemos por tanto hablar de dos funciones del MEC diferentes pero interrelacionadas, una a nivel europeo y otra a nivel nacional. La función europea (traducción, comparación) es visible y goza de aceptación general; la función nacional (mayor coordinación y permeabilidad) es menos visible y potencialmente más controvertida. La finalidad del presente artículo es abordar estos fenómenos y dar una primera interpretación de estos inter-

⁽¹⁾ De acuerdo con la Recomendación relativa al MEC (septiembre de 2006), se obtiene una “cualificación” cuando un organismo competente establece que el aprendizaje de un individuo ha superado un nivel determinado. La cualificación es el resultado formal de un proceso de evaluación y validación.

cambios entre las políticas de educación y formación europeas y nacionales. Trataremos las siguientes grandes cuestiones:

¿Cómo puede definirse el concepto de marco de cualificaciones? ¿Qué diferencias significativas hay entre un metamarco como el MEC y los marcos nacionales de cualificaciones que ya existen o que están surgiendo? ¿Cómo podemos distinguir el término “marco de cualificaciones” del concepto más amplio de “sistema de cualificaciones”? ¿Y por qué es importante esta distinción?

¿En qué fase de desarrollo se encuentran los marcos nacionales de cualificaciones en Europa? ¿Qué tipo de compromiso se puede observar a nivel nacional? ¿Es posible identificar objetivos, estrategias y soluciones comunes?

¿Cuáles son las principales enseñanzas – en términos de gobernanza – que pueden extraerse de la evolución del MEC y del MNC? Estas enseñanzas pueden ser analizadas desde dos puntos de vista principales. Primeramente en relación con el “método abierto de coordinación” de la UE, en el que se basa el desarrollo y aplicación del MEC, y en segundo lugar desde una perspectiva nacional, como parte de la internacionalización y modernización de los sistemas de educación y formación, en el contexto del aprendizaje permanente.

No es posible estudiar el desarrollo del MEC – y su correspondencia con los MNC – sin tener en cuenta el cambio de tendencia a favor de una estrategia de resultados del aprendizaje ⁽²⁾. Si el uso de los resultados del aprendizaje se considera por un lado la única posibilidad de comparar y traducir las cualificaciones nacionales, este método es además importante para la gobernanza futura de los sistemas nacionales de educación y formación. El cambio de tendencia a favor de los resultados del aprendizaje modifica significativamente la formulación de los objetivos, la descripción de los niveles y la definición de los planes de estudio, influyendo con ello directamente sobre la enseñanza y el aprendizaje (Adam, 2004).

(2) En el MEC se definen como “expresión de lo que una persona sabe, comprende y es capaz de hacer al culminar un proceso de aprendizaje”.

El marco de cualificaciones; un concepto cada vez más profundo

La idea de un marco de cualificaciones que defina las relaciones mutuas de éstas no es nueva. Desde hace siglos, los gremios de muchos países han fiscalizado el derecho a practicar los oficios, definiendo en ellos una jerarquía de destrezas. Estas jerarquías son las precursoras de los marcos de cualificaciones sectoriales y nacionales. También las universidades establecieron patrones comunes para reconocer los progresos realizados en la enseñanza académica superior, definiendo con ello una nueva jerarquía de cualificaciones. La novedad que trae consigo el marco moderno de cualificaciones es el interés de los gobiernos por desarrollar marcos globales que incluyan los resultados del aprendizaje derivados de la enseñanza escolar, de la experiencia laboral, de la educación enseñanza y de las restantes modalidades de la formación de adultos. Por este motivo, los nuevos marcos suelen estar relacionados con las estrategias de aprendizaje permanente y tratan de incorporar la educación informal o la experiencia que el educando desea ver reconocidas (Cedefop, Colardyn y Bjørnåvold, 2005).

El marco de cualificaciones es una clasificación de las mismas con arreglo a un conjunto de criterios que corresponden a los niveles de educación alcanzados. Este conjunto de criterios puede consistir en características implícitas de las propias cualificaciones, o bien ser explicitado en forma de descriptores de nivel. La Recomendación de 2006 relativa al MEC define el concepto como sigue:

“marco nacional de cualificaciones: instrumento de clasificación de las cualificaciones en función de un conjunto de criterios correspondientes a determinados niveles de aprendizaje; de lo que se trata es de integrar y coordinar los subsistemas nacionales de cualificaciones y de mejorar la transparencia, el acceso, la progresión y la calidad de las cualificaciones en relación con el mercado de trabajo y la sociedad civil”.

En su forma más simple de clasificación, las propias cualificaciones se ordenan en una jerarquía de requisitos o niveles, en la que se recorre una serie de etapas que van desde el nivel más bajo de cualificaciones hasta el nivel máximo ⁽³⁾. Las cualificaciones de estas escalas a veces se vuelven a clasificar por tipos (cualificaciones de la enseñanza superior, cualificaciones escolares, cualificaciones en el puesto de trabajo). Un segundo tipo de clasifi-

⁽³⁾ El marco de cualificaciones de Australia constituye un ejemplo (www.aqf.edu.au).

⁽⁴⁾ Como ejemplo puede servir el marco de cualificaciones irlandés (www.nqai.ie).

cación hace uso de niveles explícitos definidos con ayuda de criterios que suelen recibir el nombre de descriptores o indicadores de nivel ⁽⁴⁾. Es este segundo tipo el que atrae el interés de muchos países, ya que ofrece más amplias posibilidades de coordinar los distintos sectores educativos y las cualificaciones basadas en el trabajo. En cualquier caso, todos los marcos de cualificaciones pretenden crear la base para definir mejor sus aspectos de calidad, accesibilidad y reconocimiento, tanto oficial como en el mercado de trabajo, y tanto dentro del país como a nivel internacional.

Los MNC revisten distintas formas y funciones (Coles, 2006), pero parece razonable afirmar que todos ellos persiguen cuatro objetivos generales:

- la definición de los niveles nacionales de los resultados del aprendizaje (competencias);
- el fomento, a través de la normativa, de la calidad en la oferta de educación y formación;
- la comparabilidad de las distintas cualificaciones entre sí;
- la promoción del acceso al aprendizaje, y de su transferencia y progresión.

Los MNC pueden tener otros fines políticos que van más allá de estos cuatro objetivos. El desarrollo de un MNC puede servir para integrar los distintos elementos del sistema de cualificaciones (por ejemplo, la formación profesional impartida dentro de la educación complementaria y la superior), o para modernizar algún aspecto del sistema de educación y formación (por ejemplo, la normativa sobre la calidad de los procesos de cualificación o la forma de asignar la financiación destinada a la educación y formación). Este factor adicional representado por la utilización del marco nacional de cualificaciones como instrumento de reforma es cada vez más habitual, lo que indica que debería constituir un quinto objetivo; sin embargo, algunos de los marcos se elaboran mediante un amplio consenso de los interesados, por lo que en estos casos resulta más difícil conferirles el objetivo explícito de operar como instrumento de reforma. Además, algunos MNC se utilizan para definir y planificar los objetivos de inversión pública en materia de educación y formación, o como mecanismo para medir el rendimiento de este sistema.

Es posible que, aun cuando no se reconozca explícitamente la existencia de un programa de reformas más amplio, la simple clasificación de las cualificaciones tenga capacidad suficiente para transformar determinados aspectos de la educación y de las propias cualificaciones. Esto se debe a que codifica las complejas estructuras que presentan las cualificaciones de un país en un modelo relativamente simple. La codificación o modelización crea unas

relaciones y un lenguaje que los interesados pueden adoptar con facilidad (Cowan et al., 1999). Sin esta codificación del marco, la jerarquía de cualificaciones y los conocimientos, destrezas y competencias que las mismas representan, al igual que las equivalencias horizontales entre ellas, dependerán frecuentemente de un conocimiento incompleto o tácito del sistema de cualificaciones. Esto último debilita la confianza en las políticas encaminadas a la reforma, y dificulta la innovación.

Existe otro efecto añadido: en ocasiones, la modernización requiere una variedad de actuaciones sobre los distintos componentes del sistema de cualificaciones (acreditación, financiación, mecanismos institucionales) y la coordinación de estas reformas resulta complicada. Es menos arriesgado, más económico y manejable, hacer uso de fórmulas incrementales, del tipo “una cosa a la vez”. Se puede decir que los efectos que tienen los MND sobre la coordinación, especialmente sobre el compromiso de los interesados y las funciones y responsabilidades de las instituciones, hacen más probable que se propongan programas de reforma más extensos y coordinados.

Los marcos de cualificaciones deben ser considerados parte de un sistema de cualificaciones (OCDE, 2007). Se aplica este término, de carácter genérico, al conjunto de estructuras y procesos ⁽⁵⁾ que conducen al otorgamiento de una cualificación. Algunos de estos sistemas son tan complejos y fragmentados que apenas merecen el calificativo de sistemas. Sin embargo, gracias a ellos el público conoce los niveles de cualificación (como son la educación básica, el segundo ciclo de secundaria, la formación en prácticas, la licenciatura, el título profesional). Aunque estos niveles implícitos de cualificaciones presentan bastantes semejanzas con los marcos de cualificaciones, no tienen las mismas capacidades que ellos, precisamente porque, al ser implícitos, se prestan a distintas interpretaciones. Con frecuencia la relación entre la adquisición de la cualificación y los requisitos para la transición de ella a otra, o a un puesto de trabajo, no están claros ni tienen suficiente fiabilidad. Tampoco está claro quiénes son las partes implicadas, por lo que resultará difícil llevar a cabo una reforma de los distintos tipos de cualificación si se parte de una fiabilidad y compatibilidad insuficientes.

El desarrollo del metamarco MEC tiene la capacidad potencial de formalizar algunos de estos niveles implícitos y apreciaciones tácitas. Contiene des-

⁽⁵⁾ *Qualifications systems: bridges to lifelong learning* (OCDE, 2007) define las estructuras subyacentes de un sistema de cualificaciones como el medio para formular y ejecutar la política nacional o regional en materia de cualificaciones, los mecanismos institucionales, el reconocimiento de las competencias y los restantes procedimientos para vincular el mercado de trabajo a la educación y a la formación.

cripciones genéricas de los resultados del aprendizaje y los asocia con niveles de cualificación. Los descriptores de nivel son en realidad criterios que permiten alinear los niveles nacionales de cualificaciones (implícitos o explícitos) con el MEC. El proceso de realización de esta tarea exige que cada nivel de cualificación (y cada tipo de cualificaciones incluidos en él) se compare con los criterios de los niveles del MEC para verificar esta alineación. La transformación de estos niveles implícitos exige la participación y aceptación de todos los interesados relevantes. La descripción tradicional de estos niveles habría estado centrada en la duración de la educación y formación, en los centros educativos en que se adquiere, en los requisitos de admisión a la educación o al trabajo y en las titulaciones exigidas para ejercer una profesión. Por el contrario, los principales elementos que deben explicitarse con arreglo al MEC deben ser los conocimientos, destrezas y competencias amplias que cada nivel nacional reconoce a los estudiantes y otros titulares de cualificaciones. Así pues, es probable que el establecimiento de correspondencias entre los niveles implícitos de las cualificaciones nacionales y el MEC tenga que ser un proceso por fases. Al principio estas correspondencias podrán hacer uso de los conceptos representativos de los conocimientos, destrezas y competencias, y en una segunda fase es probable que lleguen a surgir presiones a favor de un consenso formal entre los interesados acerca de los conocimientos, destrezas y competencias que son realmente necesarios para un determinado nivel de cualificación. De esta forma, los niveles implícitos de las cualificaciones nacionales se transformarán en niveles explícitos que pueden servir de base para un MNC definido en términos de resultados del aprendizaje.

Un metamarco como el MEC posee características diferentes de los MNC relacionados con él, y permite establecer correspondencias entre los niveles de cualificaciones de los distintos países. Las principales diferencias entre los niveles del MEC y de los MNC tienen que ver con las funciones de los marcos, con la forma en que han sido elaborados, con las influencias sobre la modalidad adoptada, con los niveles de cualificación que acreditan, con los sistemas de garantía de la calidad aplicados y con los patrones de referencia utilizados para determinar los niveles. La Tabla 1 resume estas diferencias.

Tabla 1: Comparación de los niveles nacionales de cualificaciones con los niveles del MEC

Diferencias	Niveles nacionales de cualificaciones	Niveles de MEC
Función principal:	servir de referencia respecto al nivel, extensión y tipo de aprendizaje	servir de referencia respecto al nivel de aprendizaje reconocido en una cualificación o definido en un MNC
Desarrollado por:	los organismos regionales, las instituciones nacionales y las asociaciones sectoriales	los Estados miembros actuando conjuntamente
Influido por:	las prioridades locales, regionales y nacionales (p. ej. los niveles de alfabetización, las necesidades del mercado de trabajo)	las prioridades colectivas del conjunto de los países (p.ej. la globalización del comercio)
Reconoce el aprendizaje individual por medio de:	exámenes/evaluaciones, convalidaciones y certificaciones.	[No reconoce directamente el aprendizaje individual]
Su vigencia depende de:	los factores propios del contexto nacional	el nivel de confianza de los usuarios internacionales
La calidad se garantiza mediante:	los procedimientos de los organismos nacionales y de los centros de enseñanza	los procedimientos nacionales y la solidez de los procesos de alineación de los niveles nacionales con los del MEC
Los niveles se definen con referencia a:	patrones nacionales incorporados a los distintos contextos específicos de aprendizaje, p.ej. en la enseñanza escolar, en el trabajo o en la educación superior	la progresión general en el aprendizaje, sea cual fuere el contexto o país.

Si se aceptan estas distinciones, la forma y función de los niveles (o marcos) nacionales de cualificaciones tienen que ser diferentes de los de un metamarco como el MEC (Tuck et al., 2006). Estas diferencias deberán crear un espacio bien delimitado en el que los MNC puedan seguir desarrollando sus perspectivas sociales y culturales específicas. En la propuesta de MEC y en los metamarcos que están surgiendo en África del sur (SADC, 2005) existe el propósito de respetar y de estimular las distintas perspectivas nacionales. Sin embargo, aun aceptando estas diferencias, la existencia de las características del metamarco que se indican en la tercera columna de la Tabla 1 plantea a cada país preguntas sobre el contenido de la segunda columna. Una vez más, una clasificación que aspire a ser neutral, en este caso la del MEC, probablemente servirá para aumentar las exigencias de que los MNC estén diseñados de una forma más clara. Como explicaremos en el apar-

tado siguiente, es interesante señalar que incluso en los comienzos del MEC, muchos países tenían ya la intención de utilizar ocho niveles de referencia en sus incipientes marcos (por ejemplo, Bélgica, República Checa, España, Lituania y Eslovaquia).

Los marcos nacionales de cualificaciones en Europa

El número de países europeos que han aplicado marcos nacionales de cualificaciones es aún escaso. Sin embargo, cada vez son más los que están adoptando medidas concretas para introducirlos. Este proceso se ha acelerado de forma importante en 2005 y 2006, y parece estar relacionado con la mejora en la definición del MEC.

En el siguiente apartado se expone esta evolución ⁽⁶⁾.

Alemania

Alemania ha manifestado su intención de definir un MNC que abarque todos los ámbitos y niveles de la educación y formación. Los estudios y preparativos técnicos comenzaron en el otoño de 2006, y se espera que durante 2007 se presente un primer esquema de MNC. Ya se ha iniciado un proyecto piloto para la elaboración de normas sobre la formación profesional basada en competencias en unas pocas profesiones seleccionadas. Otros proyectos se destinan a poner a prueba el reconocimiento de los resultados del aprendizaje en la EFP, para el acceso a la educación superior. El debate alemán sobre el MEC se ha centrado expresamente en su posible incidencia sobre el sistema nacional de educación y formación, y en hasta qué punto y en qué forma podría contribuir a las reformas nacionales. Algunos de los interesados contemplan el MEC, y en particular el MNC alemán, como una oportunidad para reducir las barreras entre los distintos subsistemas de la edu-

(6) Refleja la situación existente en abril de 2007 en los países que participaron en el proceso "Educación y formación 2010", y también en los países en fase de preadhesión. Las descripciones de los países se basan en las fuentes siguientes:

- respuestas de los países a la consulta sobre el MEC, diciembre de 2005 a febrero de 2006;
- presentación de los trabajos nacionales en la primera reunión del grupo para la aplicación del MEC, celebrada en marzo de 2007;
- respuestas a las preguntas sobre el desarrollo del MEC planteadas por la Comisión a finales de marzo de 2007 a los países participantes en "Educación y formación 2010" (seguimiento de la reunión del 23 de marzo de 2007);
- materiales recogidos por la Fundación Europea de Formación (FEF) en relación con el desarrollo de los MNC en los países candidatos a la adhesión.

cación y formación y para promover una forma de reconocimiento más flexible (por ejemplo, a través del aprendizaje no formal e informal). El cambio de tendencia a favor de los resultados del aprendizaje (que en el contexto alemán se denominan “competencias”) cuenta con el apoyo de los principales interesados (el Ministerio Federal y las organizaciones patronales). Otros grupos interesados (algunos sindicatos) hacen hincapié en la necesidad de proteger el modelo de formación profesional alemán (*Berufsmodell*) y manifiestan sus recelos frente a un modelo modular que diluya el modelo dual existente, que combina la enseñanza con la práctica en el trabajo. En mayo de 2005 entró en vigor un MNC para el sector de la educación superior (EEES).

Austria

El objetivo consiste en desarrollar un único MNC general, basado en los resultados del aprendizaje y alineado con el MEC. Este marco permitirá la convalidación del aprendizaje no formal e informal, a fin de atender mejor las necesidades del mercado de trabajo que con el sistema existente. El consenso sobre la necesidad de un MNC quedó reflejado en la respuesta nacional a la consulta sobre el MEC y en la creación en el verano de 2006 de los grupos de trabajo encargados de la elaboración de un MNC basado en una investigación detallada. En febrero de 2007 se creó un grupo director nacional para el desarrollo de un MNC. Todos los interesados participarán en un proceso de consultas desarrollado de abajo arriba (que comenzará en el otoño de 2007), coordinado por una Dirección General del Ministerio de Educación, Arte y Cultura de Austria. Los objetivos principales del MNC austriaco son fomentar la calidad, el acceso y la permeabilidad de la educación y formación, y promover un mejor equilibrio entre la educación y formación profesional (EFP) y las cualificaciones académicas. Se prevé que el MNC esté terminado en 2010.

Bélgica (Flandes)

Se considera que el MNC es una condición previa necesaria para relacionar los niveles de cualificaciones de Flandes con el MEC. A lo largo de los años 2005 y 2006 se elaboró un conjunto preliminar con ocho descriptores de niveles de referencia, que llevó a la publicación en octubre de 2006 de un documento para debate. Todos los ministerios implicados, así como los organismos asesores oficiales (incluidos los interlocutores sociales) en el ámbito de la educación y formación, expresaron su opinión sobre este documento. Se espera que se dicte una resolución formal sobre el establecimiento de un MNC (en forma de decreto) antes del verano de 2008. La elaboración del

MNC se ha demorado más de lo que preveían las autoridades flamencas. Se han identificado algunos efectos imprevistos, que requieren estudios y aclaraciones adicionales. Se espera que el establecimiento de un MNC sirva para mejorar el acceso general a la educación, la formación y el aprendizaje, para promover la calidad y para aumentar la permeabilidad de la educación y formación. Existe pleno acuerdo en que el MNC debe basarse en los resultados del aprendizaje, algo que queda bien reflejado en los descriptores de nivel de referencia propuestos. Conviene señalar que los descriptores de nivel se basan en los "conocimientos", "destrezas", "contexto" y "autonomía-responsabilidad", con lo cual se resalta la importancia del contexto. En la primavera de 2007 concluyó la realización de una serie de proyectos piloto destinados a ensayar el método de los resultados del aprendizaje y la correspondencia del marco de cualificaciones en varios sectores (niveles 1 a 5 del MEC). Los promotores del proceso de Bolonia han llevado a cabo proyectos similares para los niveles 6 a 8. Las conclusiones generales de estos proyectos de prueba ha sido que los descriptores desarrollados resultan útiles para la clasificación de las cualificaciones y sólo exigen cambios y adaptaciones menores. Se ha redactado un informe sobre la elaboración de una base de datos centralizada de cualificaciones, y se desarrollará un prototipo de la misma antes de finales de 2007.

Bélgica (Valonia)

La decisión oficial de creación de un MNC se tomó en marzo de 2006. En la respuesta a la consulta del MEC, se considera que el MNC es un requisito y condición previa para un marco europeo que funcione ("*...* es una condición indispensable. Únicamente así será posible encuadrar las cualificaciones dentro del MEC [*...*]"). En el otoño de 2006 se constituyó un grupo de expertos para diseñar los rasgos principales del futuro MNC. Se espera que el resultado de estos trabajos sea presentado en 2007 y sirva de base para desarrollos futuros. Al igual que en Flandes, los trabajos en curso hacen hincapié en el papel fundamental de los resultados del aprendizaje. Se ha indicado que algunos de los sectores que componen el sistema de educación y formación (la educación de adultos, la formación profesional, el nuevo sistema de convalidación del aprendizaje no formal) tienen una gran experiencia en el manejo de los resultados del aprendizaje, mientras que en otros sectores la experiencia es menor. Probablemente se adoptará para el marco una estructura de ocho niveles.

Bulgaria

El Ministerio de Educación y Ciencia de Bulgaria se comprometió (en 2006) a establecer un MNC, al que se concede una gran importancia y que será sometido a la aprobación del Gobierno en 2008. Un documento de debate sobre el MNC integrado será la base para las consultas a los interesados. El Ministerio está elaborando asimismo un registro completo de cualificaciones. Los expertos tienen actualmente en estudio la correspondencia entre los niveles de cualificaciones que existen en Bulgaria y el MEC. Un área importante del desarrollo futuro será la redefinición y reformulación de los niveles y planes de estudios de la educación y formación sobre la base de los resultados del aprendizaje. En la actualidad, el debate gira en torno a la forma de integrar el marco de la educación superior (que hace referencia al Espacio Europeo de la Enseñanza Superior, EEES) y al desarrollo de un sistema unificado de créditos.

Chipre

En sus debates sobre el MEC, Chipre ha dado muestras de escepticismo acerca del desarrollo de los MNC. Sus representantes han sostenido que los principios y estructuras de un hipotético MNC han de ser responsabilidad de cada Estado miembro, manifestando su preocupación por que la propuesta de MEC vaya demasiado lejos en su esfuerzo por normalizar una determinada solución de MNC. Se prevé emplear el actual sistema de cualificaciones, en su momento, para la elaboración de un MNC. También se ha pedido cautela en el uso de los resultados del aprendizaje. El método de los resultados del aprendizaje preconizado por el MEC no se considera ajustado a las necesidades de las instituciones nacionales de educación y formación.

Croacia

Ya se han dado los primeros pasos para la creación en Croacia de un marco genérico de cualificaciones (aprendizaje permanente). Durante el año 2006, el Ministerio de Ciencia, Educación y Deporte estableció un grupo de expertos en educación y formación profesional y enseñanza superior. Las propuestas de este grupo se han debatido a lo largo de la primavera de 2007 con todos los interesados relevantes. El marco constará de ocho niveles (con cuatro subniveles adicionales para reflejar las peculiaridades del sistema croata de cualificaciones). Los niveles 6, 7 y 8 corresponden a los tres ciclos de Bolonia. Los niveles se describen a partir de los rangos de créditos, las correspondencias con los niveles del MEC y los tipos de cualificaciones adquiridas una vez superados los estudios en un determinado nivel. En los prime-

ros cuatro niveles se incluyen también algunos aspectos de las competencias clave. Durante el año 2007 se creará un grupo de trabajo más amplio, formado por expertos representantes de todos los interesados, para definir los niveles comunes y sus descriptores, y como base de partida para la elaboración de descripciones detalladas de todas las cualificaciones ligadas a los resultados del aprendizaje y a las competencias medibles. El aseguramiento de la calidad y el reconocimiento de la formación previa, incluidos el aprendizaje no formal e informal, serán también aspectos importantes. Se espera que el marco croata esté terminado en 2009.

Dinamarca

Dinamarca no ha tomado aún una decisión definitiva sobre la creación de un MNC. En la actualidad se está revisando el marco nacional de educación superior (relacionado con el EEES) y se han iniciado los trabajos de elaboración de un marco de cualificaciones que permita el encuadramiento gradual de las cualificaciones de los programas de EFP. Un grupo interministerial ha empezado a examinar en 2007 la forma de desarrollar un MNC coherente, sobre la base del sistema de cualificaciones actual. El objetivo consistirá en mejorar la transparencia, la transferencia de créditos y la coherencia global de la educación y formación, apoyando el aprendizaje permanente y creando una base sólida para la aplicación del MEC en el país. La alineación de los niveles de cualificaciones daneses con el MEC se iniciará a partir de 2008. Como antecedente importante de este trabajo, es preciso señalar que la estrategia del Gobierno danés sobre la globalización: "Progreso, innovación y cohesión – una estrategia para Dinamarca dentro de la economía global" de mayo de 2006, incluye objetivos y medidas en respuesta a la necesidad de mayor permeabilidad, los cuales permiten una mayor transferencia y combinación de resultados del aprendizaje entre los distintos subsistemas de educación y formación, y entre la educación y el trabajo, y tienen en cuenta la relación entre el sistema danés de educación y formación y el MEC.

Eslovaquia

Se han dado pasos positivos para la preparación de un MNC. Éste constará de ocho niveles y hará referencia a los resultados del aprendizaje. Eslovaquia considera que necesitará un plazo de tres a cuatro años para completar la tarea. El proceso está dirigido por el Ministerio de Educación, pero en él participan igualmente otros grupos interesados relevantes.

Eslovenia

El país mantiene una actitud positiva en relación con el desarrollo de un MNC. En la respuesta a la consulta sobre el MEC, se afirma que “el marco esloveno de cualificaciones tendrá que clarificar los criterios de transferencia entre programas educativos, instituciones y sistemas”. Existe el convencimiento de que el enfoque de los resultados del aprendizaje es importante para el futuro MNC. En 2003 empezaron a redefinirse los planes de estudios con arreglo a los resultados del aprendizaje, pero esta tarea se enfrenta a un cierto escepticismo del sector de la educación general. En 2006 se dio el primer paso concreto hacia la elaboración de un MNC, mediante la adopción de una clasificación (repertorio) nacional de cualificaciones. Esta clasificación es una primera etapa importante para el reconocimiento del aprendizaje no formal e informal. Se propone para el MNC una estructura de ocho niveles que englobará los principales tipos de cualificaciones.

España

España ya ha emprendido el camino para la preparación de un MNC global. En la actualidad, se cuenta con el sistema nacional de cualificaciones y formación profesional y con el catálogo nacional de cualificaciones profesionales como instrumentos susceptibles de ser utilizados como base de partida para un MNC referido a la EFP. Se está desarrollando un marco de cualificaciones para la educación superior (de tres niveles, relacionado con el EEES), el cual, una vez completado, estará vinculado con las restantes categorías y niveles, por ejemplo con los de la EFP, que tiene una estructura de cinco niveles. El resultado será una estructura de ocho niveles que abarcará todas las cualificaciones españolas. La base jurídica para estos trabajos está contenida en la Ley orgánica de las cualificaciones y de la formación profesional de 2002 y en la Ley orgánica de educación de 2006, disposiciones ambas que subrayan la importancia del reconocimiento de los resultados del aprendizaje con independencia de la forma, del lugar y del momento de su adquisición. De conformidad con esto, las pautas que caracterizan los cinco niveles de la EFP ya han sido redactadas en términos de resultados del aprendizaje y definidas teniendo en cuenta las competencias profesionales exigidas por los sectores empresariales, haciendo uso de criterios como conocimientos, iniciativa, autonomía, responsabilidad y complejidad.

Estonia

En Estonia existe una propuesta de establecimiento de un MNC con ocho niveles para el aprendizaje permanente. Actualmente se está procediendo a revisar la base legislativa del sistema de educación y formación, sector por sector. Se pretende que con el tiempo el nuevo sistema de cualificaciones cubra la gama completa del aprendizaje permanente. Para 2008 se espera que esté en vigor un conjunto nuevo de programas educativos nacionales de EFP, a los que se añadirá un nuevo modelo de niveles profesionales que será elaborado gradualmente durante los años 2008-2013. Estonia indicó, en la consulta sobre el MEC, que el desarrollo del MNC exige recursos importantes, debido a la necesidad de preparar planes de estudios basados en los resultados del aprendizaje. A pesar de ello, se han presentado varias propuestas de MNC y se está debatiendo sobre el número de niveles apropiado. Los cinco años de experiencias con el marco de competencias con la EFP están siendo de utilidad para el estudio de la extensión de los resultados del aprendizaje a la educación general y superior.

Finlandia

Finlandia comenzó a trabajar en 2004 en la elaboración de un marco (de tres ciclos) para la educación superior (EEES). En 2005 se disponía ya de la propuesta y se espera que durante 2007 se adopte una decisión formal. Dado que no está previsto un desarrollo paralelo de la EFP, no se considera la opción de un MNC global que cubra todas las cualificaciones. Por consiguiente, Finlandia se alinearán con el MEC careciendo de este marco global y ha formado dos grupos de expertos para estudiar la forma de hacerlo. La principal reserva respecto al desarrollo de un MNC global consiste en que requeriría un trabajo intensivo que podría distraer de la realización de otros proyectos necesarios en el terreno de la educación y formación. Finlandia tiene gran experiencia en la aplicación de los resultados del aprendizaje a su sistema de educación y formación. Así ha ocurrido sobre todo con la EFP, pero también cada vez en mayor medida con la educación general y la enseñanza superior. Se considera que esta experiencia es condición previa fundamental para la alineación de los niveles de cualificaciones finlandeses con el MEC sin necesidad de contar con un MNC global.

Francia

En Francia se cuenta con clasificaciones nacionales de las cualificaciones desde hace 40 años. Se dispone de una base jurídica (desde el año 2002) para reunir esas varias clasificaciones en un MNC. El MEC de ocho niveles

ha ejercido una influencia positiva en este proceso de integración. Sin embargo, los descriptores de nivel del MEC relativos a los conocimientos, destrezas y competencias han creado problemas en cuanto a la elaboración de un único marco francés de cualificaciones. El elemento clave del marco francés es el repertorio nacional de cualificaciones profesionales. Estas cualificaciones son de tres tipos principales: las otorgadas por el Ministerio de Educación, las correspondientes a sectores y especialidades profesionales y las concedidas por otros ministerios, por las cámaras de comercio y por diversas instituciones públicas o privadas. El repertorio mencionado tiene como objetivo aumentar la transparencia de las cualificaciones, tanto para las empresas como para los particulares. Para registrar una cualificación es preciso seguir un procedimiento especial, con el que se garantiza el respecto de los criterios de calidad aplicables. Para ello se ha creado un comité nacional, formado por 16 representantes del Estado y 12 representantes de los interlocutores sociales. Un aspecto importante del régimen francés es el de la existencia de un sistema de convalidación de las enseñanzas adquiridas mediante la experiencia (resultados del aprendizaje no formal e informal). Este sistema tiende un gran puente entre los distintos segmentos del sistema de educación, formación y aprendizaje, y pone de relieve que es posible adquirir las cualificaciones a través de distintas rutas y pasarelas, tanto de índole formal como no formal e informal. Así pues, el sistema francés puede ser considerado como una ilustración de la aplicación práctica del enfoque de los resultados del aprendizaje.

Grecia

Las reacciones griegas al MEC han sido positivas. Sin embargo, el país se ha reservado su postura sobre el desarrollo de un MNC. Los debates preliminares al respecto comenzaron en septiembre de 2006. Están relacionados con la aprobación del proyecto de ley sobre ESSEEKA (conexión educación-empleo) e incluyen aspectos como el desarrollo de los niveles nacionales de EFP y la convalidación del aprendizaje no formal e informal. Hasta la fecha no se ha tomado ninguna decisión sobre la elaboración de un MNC. En general, Grecia no ha adoptado la perspectiva de los resultados del aprendizaje (con la excepción de dos perfiles de EFP basados en competencias y preparados a raíz de una nueva resolución ministerial conjunta que designa al EKEPIS, o Ministerio del Empleo, como autoridad competente para la elaboración de los perfiles). En la enseñanza superior se ha detectado una cierta resistencia, que se manifiesta en actitudes de escepticismo y de oposición a la transferencia de créditos y a los suplementos de títulos.

Hungría

En Hungría existe un compromiso claro de desarrollo del MNC. Como se afirmaba en la respuesta a la consulta sobre el MEC, “[...] la ausencia de un marco de este tipo ha sido uno de los principales factores que impiden el aprendizaje permanente”. El trabajo sobre el MNC es un elemento integrante del plan nacional de desarrollo 2007-13. El MNC se considera necesario para fortalecer el compromiso político y aumentar la eficacia de la coordinación de las políticas a nivel nacional. Los grupos interesados son conscientes de la necesidad de un marco que promueva el aprendizaje permanente y de un mecanismo de coordinación política que simplifique la comunicación entre los sectores de la educación y formación y el mercado de trabajo. Hungría ha comenzado a recoger información sobre las experiencias de otros países en relación con los MNC. Se considera que la fórmula basada en los resultados del aprendizaje es una condición previa para el éxito. Ya se han llevado a cabo reformas en algunos segmentos del sistema de educación y formación, especialmente en la EFP y en la enseñanza de adultos. También se han realizado algunas reformas en la educación secundaria general y en la superior.

Irlanda

Irlanda estableció en 2003 un marco nacional de cualificaciones. Sus diez niveles recogen todos los tipos de aprendizaje, desde sus etapas iniciales hasta las más avanzadas; incluye todas las cualificaciones adquiridas en los ciclos escolares, en la formación complementaria y en la enseñanza superior. Cada nivel se basa en estándares de conocimientos, destrezas y competencias aceptados a nivel nacional, expresados en forma de resultados del aprendizaje. Por otro lado, cada una de las cualificaciones incluidas en el marco debe contar con una garantía de calidad, al igual que los proveedores de los programas formativos que determinan las cualificaciones. La fase actual de desarrollo se describe como de profundización en la aplicación, con la que se busca utilizar métodos más sólidos en el tratamiento de los resultados del aprendizaje, de la transferencia de créditos y del reconocimiento del aprendizaje no formal. Próximamente se iniciarán los trabajos para alinear el marco irlandés con el MEC.

Islandia

Islandia se ha comprometido a desarrollar un marco nacional de cualificaciones para la educación superior (EEES), pero tiene aún pendiente de decidir la cuestión de un MNC global. Ha hecho ya progresos importantes en la utilización de los resultados del aprendizaje para la descripción de los pla-

nes de estudios. Esta pauta es ya una realidad sobre todo en la EFP y la enseñanza de adultos, pero se observa una influencia de la misma cada vez mayor en la educación general y la enseñanza superior. En el país se está reestructurando el segundo ciclo de secundaria, en un intento de demostrar las ventajas de la EFP y de colmar la brecha entre ésta y los estudios académicos del mismo nivel. Se prevé además aumentar la participación en la educación formal y establecer un sistema para la convalidación del aprendizaje no formal e informal. Se ha sopesado la creación de un MNC, pero hasta ahora no se han presentado propuestas definitivas.

Italia

El MNC es una prioridad que goza de amplio consenso, y ya se han iniciado los trabajos preparatorios para su adopción. El Ministerio de Trabajo presentó en septiembre de 2006 una "tabla nacional" al objeto de dar comienzo al proceso de definición y aplicación del MNC. Los interesados serán, además del Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación, las universidades, las regiones y los interlocutores sociales. El objetivo consiste en integrar los distintos títulos, acreditaciones y diplomas concedidos por estas instituciones (y por los servicios de empleo) en un único marco. Este marco podrá llevar en su día a la definición de criterios y metodologías nacionales que mejoren la transparencia y visibilidad de los conocimientos, destrezas y competencias, independientemente del lugar en que hayan sido adquiridos. Los resultados del aprendizaje desempeñan un papel importante; especialmente la EFP y la enseñanza técnica han adoptado esta metodología, pero también otros sectores del sistema están trabajando en la misma dirección.

Letonia

Letonia desarrollará un MNC apoyándose en la estructura existente de cinco niveles en la EFP y de tres niveles en la enseñanza superior. Se ha comenzado ya a trabajar en un marco nacional para la enseñanza superior – en el contexto de la EEES –, que se ha traducido en la presentación de un proyecto de ley sobre la materia. No está extendido el uso de la expresión "resultados del aprendizaje". Sin embargo, en estos últimos años es posible observar un creciente interés por los resultados del aprendizaje (y por las competencias), por un lado en el desarrollo del marco para la educación superior y por otro en la elaboración de normas profesionales (sobre la base del Reglamento Ministerial de febrero de 2007). La correspondencia entre los niveles de cualificaciones letones y el MEC será responsabilidad del comité tripartito que está elaborando una nueva ley de educación y formación profesional.

Lituania

Lituania está desarrollando actualmente un marco nacional de cualificaciones global, compuesto por ocho niveles y basado en los resultados del aprendizaje y en las competencias. Las características de los descriptores de nivel se ajustarán a los patrones del MEC. Este marco de cualificaciones forma parte del sistema nacional de cualificaciones que se está diseñando en la actualidad. El sistema de cualificaciones consta del marco de cualificaciones y de los procesos de diseño, realización, evaluación y reconocimiento de las cualificaciones. El proyecto se inició en 2006 y está previsto concluirlo en 2009 (para ofrecer una base jurídica al MNC se aprobará una nueva ley sobre cualificaciones, y el marco se recogerá además en la nueva ley sobre educación y formación profesional). El grupo de expertos responsable del desarrollo del MNC incluye a representantes de todos los interesados relevantes del país: proveedores de educación y formación (profesional y superior), interlocutores sociales e institutos de investigación. Un conjunto aún más amplio de interesados, con representación de universidades, cámaras de comercio, la industria y los profesionales, organizaciones no gubernamentales, etc., emitirá su opinión sobre las propuestas del grupo de expertos. La aplicación del MNC, incluida la definición de sus equivalencias con el MEC, implicará la creación de un registro nacional de cualificaciones y de un organismo representativo nacional encargado de la coordinación. El sector universitario es bastante contrario a la metodología basada en las competencias del MNC, y las empresas temen que la transparencia de las cualificaciones favorezca la emigración de trabajadores cualificados. También existe el problema de la aplicación y desarrollo del sistema de evaluación y certificación de las competencias y cualificaciones adquiridas mediante la educación no formal e informal, así como el de inclusión de las cualificaciones sectoriales.

Luxemburgo

En 2006 se creó un grupo de trabajo, coordinado por el Ministerio de Educación, con objeto de preparar una propuesta de MNC que debería ser sometida a los interesados relevantes durante el año 2007. No obstante, dado que el país está inmerso en la preparación de una reforma del sistema de la EFP centrado en los resultados del aprendizaje, los trabajos de ese grupo han sufrido retrasos. La discusión de la propuesta de ley servirá para clarificar las relaciones del sistema de la EFP con el mercado de trabajo, así como con los resultados del aprendizaje. El resultado influirá en la propuesta final de MNC.

Malta

Se han puesto los cimientos del MNC con la creación de un Consejo Nacional de Cualificaciones (disposición legal del 1 de octubre de 2005) y la propuesta de elaboración de un marco con ocho niveles. Esta última recibió en general una buena acogida entre los principales interesados (empresas, sindicatos, grandes instituciones públicas y privadas proveedoras de educación y formación) durante un amplio proceso de consulta que concluyó en abril de 2007. Los resultados del aprendizaje se consideran fundamentales en estos trabajos. Muchos de los cursos actuales de EFP se han diseñado ya sobre esta base y se ampliarán a otras cualificaciones. En mayo de 2007 se publicaron cuatro documentos de trabajo sobre el MNC. Tratan del marco conceptual del MNC, de la estrategia de reforma de un sistema de la EFP encuadrado en el MNC, de la política de garantía de calidad de un sistema de EFP, y de los descriptores de las competencias clave en los niveles 1, 2 y 3 del MNC. El MNC maltés abarca todos los niveles de educación y formación formal, informal y no formal.

Noruega

En su respuesta a la consulta sobre el MEC, Noruega no se comprometió a desarrollar un MNC. Se daba prioridad al desarrollo y aplicación del marco para la educación superior (relacionado con el marco del EEES). No obstante, se señalaba que este último tendría que ser compatible con un hipotético marco futuro global. Esta postura fue matizada posteriormente, durante el año 2006, con la creación (en junio de ese año) de un grupo de trabajo compuesto por representantes de algunos de los principales sectores educativos (EFP, enseñanza superior, aprendizaje de adultos). Este grupo publicó en octubre de 2006 un informe preliminar sobre un posible MNC global. En él se recomienda la elaboración de un marco parcial para el sistema de la EFP y la aplicación de las experiencias acumuladas por éste y por otros proyectos piloto, antes de desarrollar un marco para el aprendizaje permanente. El enfoque de los resultados del aprendizaje es fundamental en este trabajo, y es utilizado ampliamente en varios segmentos del sistema de educación y formación, especialmente en la EFP pero cada vez más en la enseñanza superior.

Países Bajos

En la respuesta dada por correo electrónico a la consulta sobre el MEC, los Países Bajos afirmaron que reforzarían la coordinación entre los distintos subsistemas de la educación y formación, y que las medidas políticas adop-

tadas insistirían cada vez más en los resultados del aprendizaje. Se ha creado un comité director nacional para estudiar un marco nacional de cualificaciones, y se espera que presente una propuesta en el plazo de un año. También el Comité de Educación neerlandés, en el que están representados los principales grupos interesados, ha publicado un informe sobre las repercusiones del MEC sobre el sistema nacional de cualificaciones, planteando la posibilidad de elaboración de un MNC. El enfoque de los resultados del aprendizaje y la convalidación del aprendizaje no formal e informal cuentan con un fuerte respaldo en el país, particularmente en el ámbito de la EFP y de la educación y formación de adultos, lo que puede ser un factor importante para desarrollar el MNC. El trabajo de alineación de los niveles de cualificaciones nacionales con el MEC no comenzará hasta que este último sea aprobado oficialmente.

Polonia

Polonia está dispuesta a desarrollar un MNC, pero reconoce que se trata de una tarea de gran envergadura, dado que ha de desarrollarse partiendo de cero. El trabajo estará ligado al programa operativo "Capital humano 2007-13", iniciado en 2006, y dentro del cual se llevarán a cabo una serie de proyectos relacionados con el MNC y el MEC. El objetivo consiste en recoger información y datos sobre todas las cualificaciones (resultados del aprendizaje) en la educación, la formación, el mercado de trabajo y otros sectores. El paso siguiente consistirá en organizar esta información dentro de un MNC. Se prevé que este nuevo marco permita introducir un mecanismo para convalidar el aprendizaje no formal e informal.

Portugal

La respuesta de Portugal al MEC reconoce la necesidad de establecer un MNC. La decisión al respecto fue tomada en 2006, y los objetivos que en ella se declaran son la integración y coordinación de los subsistemas nacionales de cualificaciones y la mejora del acceso, la progresión y la calidad de las cualificaciones, tanto en relación con el mercado de trabajo como con la sociedad en general. En marzo de 2007 se firmó un acuerdo entre el Gobierno y los interlocutores sociales en el que se señalan como elementos clave del MNC: una Agencia Nacional de Cualificaciones dependiente de los Ministerios de Educación y de Trabajo, un catálogo nacional de cualificaciones basado en los resultados del aprendizaje y, finalmente, el ulterior desarrollo de un sistema para el reconocimiento de la educación no formal e informal, ampliando el sistema ya existente de RVCC (reconocimiento, validación y certificación

de competencias). El sistema de convalidación estará referido a los niveles de cualificaciones del catálogo nacional. La alineación de los niveles portugueses de cualificaciones con el MEC se considera fundamental, y está previsto completar el desarrollo del MNC en un plazo de entre tres y cinco años.

Reino Unido

En el Reino Unido existen cuatro marcos nacionales: (a) el marco nacional de cualificaciones (MNC) de Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte, (b) el marco escocés de créditos y cualificaciones (SCQF), (c) el marco de créditos y cualificaciones de Gales (CQFW), y (d) el marco para las cualificaciones de la educación superior (FHEQ) de Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte. El MNC de Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte fue establecido el año 2000 y comprende todas las cualificaciones, excepto las correspondientes a la educación superior, que se incluyen en el FHEQ. El MNC tiene ocho niveles además de uno inferior, de entrada, destinado a facilitar el acceso al sistema de cualificaciones. Desde el año 2003, Gales ha estado desarrollando un marco de cualificaciones separado, que dispone de la capacidad para incorporar la acumulación y la transferencia de créditos y para reconocer todos los resultados del aprendizaje. Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte han comenzado recientemente a ensayar un marco de cualificaciones y créditos con ocho niveles (además del de entrada), cuya plena operatividad se prevé para 2010. El marco escocés de cualificaciones y créditos ha existido durante más de 20 años en distintas formas, y hace poco tiempo se ha transformado en una empresa pública. Se trata de un marco global formado por doce niveles. Todos los marcos británicos se basan en los resultados del aprendizaje.

República Checa

La República Checa comenzó a trabajar en un marco nacional de cualificaciones antes de la aparición del MEC (2003-04). Estas tareas formaban parte del programa nacional de reforma, financiado parcialmente por el Fondo Social Europeo. Se elaboró así un esquema de MNC, que se incorporó a la Ley de 2006 sobre reconocimiento de los resultados de la formación continua, que entró en vigor en agosto de 2007. El MNC consta de ocho niveles e incluye un conjunto de descriptores de nivel de referencia que reflejan los principios defendidos por el MEC. El MNC se encuadra en una estrategia de aprendizaje permanente, y se confía en que contribuya a elevar los niveles generales de cualificaciones y a integrar más fácilmente a las personas en el mercado de trabajo, mejorando con ello la respuesta del sistema educativo a las necesidades del mundo laboral. Se ha adoptado firmemen-

te el enfoque de los resultados del aprendizaje, el cual se considera esencial para eliminar las barreras existentes entre los distintos sectores de la educación y formación. Se confía igualmente en que servirá para mejorar la permeabilidad entre la formación profesional y la educación académica, contribuyendo a que gocen de una apreciación similar. Por consiguiente, la finalidad principal del MNC es fomentar la comparabilidad, la transferencia y la transparencia, tanto a nivel nacional como en un contexto europeo más amplio, a través de su conexión con el MEC. El MNC consta de unidades (cualificaciones completas o parciales) y de niveles (para las cualificaciones y su evaluación). La preparación del MNC se ha desarrollado en estrecha colaboración con todos los interesados relevantes, incluidos los interlocutores sociales y los proveedores de educación y formación.

Rumanía

Rumanía aún no se ha decidido a desarrollar un MNC global. Si se toma esta decisión, será preciso partir del marco nacional de cualificaciones para la EFP que ha sido acordado recientemente entre el Gobierno y los interlocutores sociales. Este marco introduce una estructura de cinco niveles y da prioridad al enfoque basado en los resultados del aprendizaje que estaba siendo desarrollado desde 1995. Ya se han elaborado varios borradores de documentos políticos, como los relativos a las características y alcance de los niveles (profesionales y educativos). Se ha desarrollado un sistema para convalidar el aprendizaje no formal en el marco de la EFP. El MNC global deberá igualmente tener en cuenta el marco de tres niveles para la educación superior (relacionado con el EEES).

Suecia

En Suecia no se ha establecido un MNC global, y la decisión política sobre la conexión de los niveles de cualificación con el MEC aún no ha sido adoptada. El Ministerio de Educación e Investigación ha organizado un grupo de trabajo para debatir y analizar las distintas opciones, cuyo objetivo es comenzar el análisis detallado antes del verano de 2007. Como todo esto depende de las orientaciones políticas, hasta la fecha no se ha elaborado ningún diseño, aunque está en marcha un proyecto internacional para explorar la forma de vincular los niveles de cualificaciones al MEC sin necesidad de la estructura formal de un MNC. Se está desarrollando un MNC para la educación superior (ligado al EEES).

Turquía

En Turquía se cuenta ya con los elementos principales de un MNC, que habrán de ser integrados debido a su carácter disperso. El plazo estimado para el desarrollo del MNC es de tres a cinco años. Los resultados del aprendizaje se consideran un aspecto fundamental a este respecto, y los trabajos relacionados con la EFP y con la educación superior han avanzado mucho. Existe un proyecto nacional que sirve de apoyo al MNC, ya que introduce, por ejemplo, la evaluación y certificación en todos los niveles con arreglo a normas nacionales. El MNC constará de ocho niveles de cualificaciones, definidos mediante los resultados del aprendizaje, y abarcará la educación y formación general, la profesional y la superior. El 21 de septiembre de 2006 se aprobó una nueva ley sobre el Instituto de Cualificaciones Profesionales, lo que simplificará la preparación de un MNC.

Evolución del MNC en la Europa ampliada; los países en fase de preadhesión ⁽⁷⁾ observan los desarrollos europeos

Todos los países en fase de preadhesión han comenzado a trabajar en sus MNC; en la mayoría de ellos existen planes de acción al respecto, aunque de ellos no se deduce ningún patrón del tipo de MNC que se prevé adoptar. El desarrollo del mercado de trabajo es uno de principales factores que inducen el desarrollo de un marco de cualificaciones en la EFP y el reconocimiento de las competencias de los adultos que carecen de cualificaciones formales. Junto con el proceso de Bolonia (que incluye a todos estos países), esa circunstancia ha llevado en muchas ocasiones a la elaboración de dos marcos de cualificaciones (uno para la EFP y otro para la enseñanza superior) a nivel nacional.

La convalidación del aprendizaje no formal e informal constituye un objetivo a largo plazo de casi todos estos países, y la mayoría no disponen de itinerarios alternativos para un mismo nivel de cualificaciones. Por consiguiente, el reconocimiento del aprendizaje permanente a través del sistema de cualificaciones está aún bastante alejado en el tiempo.

Las reformas de la EFP en la mayor parte de los países han permitido experimentar con distintos enfoques basados en los resultados del aprendizaje, y gracias a la influencia del MEC se puede observar en los MNC una mayor atención a ellos. El MEC y el proceso de Bolonia son importantes moto-

(7) Los países en fase de preadhesión son: Croacia, Antigua República Yugoslava de Macedonia y Turquía (países candidatos); Albania, Bosnia y Herzegovina, Kosovo, Montenegro y Serbia (países precandidatos).

res del cambio en todos los países, y se están desarrollando MNC para la alineación de los sistemas de cualificaciones con el MEC.

Resumen de las tendencias actuales

Lo expuesto hasta aquí demuestra que los conceptos del MEC y el MNC influyen en los procesos de formulación de políticas en muchos países. En la mayoría de los casos es aún demasiado pronto para valorar cómo influirá todo esto en la educación, formación y aprendizaje individuales de los ciudadanos. Es posible afirmar, sin embargo, que el desarrollo y la aplicación de los MNC en Irlanda, Francia y el Reino Unido ha servido para aumentar la transparencia y para simplificar el acceso, la transferencia y la progresión.

La revisión de los progresos hechos muestra que en realidad relativamente pocos países – Irlanda, Francia, Malta y el Reino Unido (Inglaterra, Escocia y Gales) – han adoptado y/o implantado de hecho un MNC. Todos estos marcos, a excepción del de Malta, se elaboraron antes de que apareciese el MEC, por lo que se trata de iniciativas que responden primordialmente a los programas políticos nacionales. Los restantes países pueden dividirse en tres grandes grupos ⁽⁸⁾:

- el primer grupo (Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, la República Checa, Hungría, Italia, Letonia, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia y Turquía) es el formado por los países que se han comprometido, política y/o legislativamente, a desarrollar un MNC global ligado de manera explícita con el MEC;
- el segundo grupo (Dinamarca, Estonia, Alemania, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Polonia, Rumanía y Suecia) se compone de los países en los que la preparación del MNC está en curso, pero en los que hasta ahora no se ha producido un compromiso formal. Este segundo grupo engloba a países que se hallan en diferentes fases de desarrollo, desde los que están en la fase de reflexión inicial hasta los que están próximos al compromiso y a la aplicación definitiva;
- El tercer grupo (Chipre, Finlandia, Grecia e Islandia) es el de los países que, o bien mantienen una actitud escéptica ante el desarrollo de un MNC, o bien no han realizado hasta la fecha preparativo alguno.

El enfoque de los resultados del aprendizaje parece gozar de aceptación general, independientemente de la postura adoptada en relación con el MNC global. Por eso, algunos países que conceden una prioridad baja al desarrollo de un MNC posiblemente estén dispuestos a alinear sus cualificaciones

⁽⁸⁾ Este resumen refleja la situación existente en abril de 2007.

con el MEC. Finlandia constituye un buen ejemplo de ello. Este interés por los resultados del aprendizaje, expresado a veces como enfoque basado en las competencias, está estrechamente ligado a la necesidad de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito de las cualificaciones. Son éstas condiciones críticas para poder transferir y combinar los resultados del aprendizaje procedentes de distintos entornos, y pueden considerarse necesarias para lograr que el aprendizaje permanente sea más amplio, tenga más calidad y se reparta mejor a lo largo de la vida. Vale la pena señalar también que, mientras que el enfoque de los resultados del aprendizaje está firmemente incorporado a la educación y formación profesional, no lo está tanto en la educación general y superior. Además, conviene destacar que un número importante de países desean desarrollar sus MNC ajustándose a una estructura de ocho niveles. En algunos casos puede considerarse que con ello se expresa la idea de aproximar hasta donde posible el marco nacional a la estructura del MEC.

Dado el estado de los trabajos sobre los MNC que hemos presentado antes, es muy probable que la aprobación del MEC haya contribuido a ello.

Empujón y tirón: principales enseñanzas en términos de gobernanza

Muchas de las iniciativas políticas europeas en materia de educación y formación, tomadas a raíz de la Declaración de Lisboa de 2000⁽⁹⁾, han sido criticadas por su limitado eco en las políticas y prácticas nacionales. Las indicaciones anteriores parecen apuntar a que el caso del MEC es distinto y ha servido para crear un fuerte efecto de tirón (*pull*) hacia la formulación de los marcos nacionales. Ahora bien, como se ha señalado, el desarrollo de los MNC no obedece exclusivamente a la aparición del MEC. Se ha producido además un fuerte empujón (*push*) desde los países, y el desarrollo del marco está estrechamente relacionado con los programas de reformas nacionales. En aquellos casos en que los MNC ya existen, es posible identificar los planteamientos que han llevado a su creación. Esta combinación de tirón (*pull*) europeo y empujón (*push*) nacional nos ofrece un interesante retrato del modo en que están siendo gobernados los sistemas de educación y formación contemporáneos.

⁽⁹⁾ “[...] desarrollar la sociedad basada en el conocimiento más competitiva del mundo”.

En busca de un programa europeo: el método abierto de coordinación

El desarrollo del MEC y de los correspondientes MNC tiene que ser examinado en relación con los cambios del clima político provocados por la Declaración de Lisboa del año 2000. Esta Declaración representa un línea divisoria en las políticas europeas de educación y formación. Antes de 2000, la situación podía describirse como de resistencia respecto a la cooperación europea. Con referencia al Tratado de la UE ⁽¹⁰⁾, los Estados miembros insistían en la necesidad de oponerse a los intentos de “armonizar y normalizar” la educación y la formación. El principal problema era, por consiguiente, saber si las políticas debían estar coordinadas, y no cómo había que coordinarlas. Se aceptaba la cooperación a través de programas del tipo Sócrates y Leonardo da Vinci, pero toda iniciativa que fuera más allá era contemplada con escepticismo. Esta perspectiva cambió de forma significativa después de Lisboa. Una variedad de iniciativas han abordado el problema de cómo definir y perseguir una estrategia común europea en materia de educación y formación; las más importantes han sido la comunicación de 2001 sobre el aprendizaje permanente, el proceso de objetivos de 2001, el proceso de Copenhague de 2002 y, a partir de 2004, Educación y formación 2010. Sin este cambio de actitud y estas iniciativas, probablemente no se habrían producido los actuales desarrollos de los MEC/MNC.

Son varios los autores que han estudiado los orígenes de este cambio (Corbett, 2005; Laffan y Shaw, 2005). Gornitzka (2006) ha descrito estos fenómenos como la aparición de “un espacio político nuevo” que refleja las limitaciones del enfoque político estrictamente nacional. El nivel europeo, afirma esta autora, ha surgido como un nivel separado de gobernanza que introduce una dimensión europea cada vez más importante. Este se aplica en particular a la educación y formación profesional (proceso de Copenhague) y a la educación superior (proceso de Bolonia). Una característica importante de la evolución europea es el uso del método abierto de coordinación (MAC). Desarrollado originalmente para el sector del empleo, este método se aplica en ámbitos en los que está excluida la aplicación de normas jurídicas imperativas y en los que hay que buscar la cooperación voluntaria en materia de políticas. El desarrollo del MEC, que es una iniciativa voluntaria, se basa en este método abierto de coordinación. El MEC no puede aplicarse mediante medidas legislativas impuestas, sino que ha de construirse sobre la confianza mutua y el reconocimiento de su utilidad y funcionalidad para todos.

⁽¹⁰⁾ Artículos 149 y 150.

Normalmente se describe el MAC en función de cuatro características principales (Gornitzka, *ibid.*), que son las siguientes:

- identificar y definir los objetivos comunes;
- establecer indicadores y/o niveles de referencia para evaluar el progreso hacia estos objetivos;
- traducir los objetivos comunes en políticas nacionales y regionales, teniendo en cuenta las condiciones propias de estos niveles;
- controlarlos periódicamente.

El desarrollo del MEC responde al anterior esquema. El proceso político en marcha se centra en la necesidad de identificar objetivos y funciones comunes. La retroalimentación positiva derivada de la consulta de 2005 sirvió de base de partida para la evolución posterior, ya que los países emitieron señales claras sobre los objetivos principales que perseguían. Uno de estos objetivos consistía en elaborar los MNC (estableciendo la correspondencia entre los niveles de cualificación y los descriptores del MEC); otro era prestar una mayor atención a los resultados del aprendizaje. Ambos objetivos ofrecían referencias para medir los progresos realizados. La sección precedente de este artículo es un inventario de los avances en la consecución de esos objetivos. La propuesta de creación de centros nacionales de coordinación (véase la recomendación del MEC) con el fin de supervisar la puesta en relación de los sistemas nacionales de cualificaciones con el MEC es un mecanismo para vigilar la futura transparencia y coordinación de los sistemas europeos de cualificaciones.

El desarrollo de los MNC responde a la necesidad de traducir estos objetivos en políticas nacionales y regionales que tengan en cuenta el contexto del país. Este es, por regla general, el elemento más crítico en la evolución de las políticas europeas, y en el que se percibe con mayor claridad el umbral que separa el éxito del fracaso. Los apartados siguientes pueden contribuir a explicar por qué el MEC parece estar teniendo éxito en la transición de la formulación de políticas a nivel europeo a su aplicación a nivel nacional.

La estructuración de las prioridades y del programa de trabajo

La literatura académica sobre el MAC apunta a la estructuración de las prioridades y del programa de trabajo como mecanismo de coordinación potencialmente importante. Puede ser visto como una parte del proceso conducente a la convergencia de ideas (Dehousse, 2002; Radaellei, 2004). Son varios los factores que pueden influir sobre esta estructuración de las prioridades; entre ellos destacan los informes periódicos, la supervisión, la definición de las tareas (por ejemplo, la realización de la consulta sobre el MEC)

y el establecimiento de plazos (por ejemplo, finales de 2005 para el MEC).

La consulta sobre el MEC de 2005 tuvo una repercusión directa sobre los programas de trabajo nacionales en materia de educación y formación. La mayor parte de los países reconocieron que el MEC es una iniciativa política clave y organizaron procesos sistemáticos de consultas nacionales. Dado que el MEC fue definido como un metamarco que abarca todos los niveles y segmentos de la educación y formación, intervinieron en ese proceso una amplia variedad de interesados. El reto de “hablar con una sola voz” exige un diálogo entre grupos de interesados que normalmente no se comunican entre sí. Muchos países (por ejemplo, Austria) han llegado a la conclusión de que éste es un resultado positivo de la consulta, que ha contribuido a una mayor coordinación. El plazo establecido para la consulta recibió objeciones de algunos Estados miembros, los cuales argumentaron que no era suficiente para asegurar la adecuada participación de los grupos interesados. A la vista de las experiencias y de las respuestas, puede decirse que el escaso tiempo disponible (seis meses) sirvió para concentrar la atención y evitar que los debates se desviasen, volviéndose con ello vacíos e inconcretos.

Un posible problema del MEC (y de otras iniciativas) es el de mantenimiento del impulso político a lo largo del tiempo. Existe el riesgo de que la atención – y la posibilidad de influir sobre los programas nacionales – se distraiga en cuanto concluya el proceso formal de alta visibilidad.

Presión mutua

Se ha dicho que el método abierto de coordinación representa una especie de podio en el que se otorgan distintivos para honrar las buenas actuaciones y reprochar las malas (Gornitzka, op.cit.). La presión para la elaboración de normas, derivada del deseo de quedar en buen lugar o del temor a ser puesto en evidencia, puede considerarse como un mecanismo potencial de coordinación (Gornitzka, op.cit.). Normalmente esta función de reconocimiento y reproche ha estado ligada a la elaboración y concertación de indicadores cuantitativos. Obviamente este no es el caso del MEC, donde los resultados de los países tienen que ser evaluados en función de referencias más complejas y ambiguas.

Sin embargo, la presentación de los resultados de la consulta sobre el MEC (febrero de 2006) creó una cierta presión mutua. La publicación y comparación de las respuestas puso de manifiesto que los países avanzaban a distintas velocidades, aunque la mayoría eran favorables a la creación de los MNC. Algunos se vieron sorprendidos y ajustaron sus mensajes iniciales en un sentido más positivo, llegando en algunas ocasiones a cambiar de direc-

ción y de velocidad a nivel nacional (el caso de Noruega). También se prestó atención a la comprobación del alcance de los progresos en el desarrollo del MNC declarado por algunos países.

La coordinación del marco se realizará a través de un organismo consultivo europeo, formado por representantes de los centros nacionales de coordinación, y que funcionará como grupo de homólogos. El éxito futuro del MEC dependerá en gran medida de la capacidad de este grupo para, con el apoyo de la Comisión, ejercer presión unos sobre otros con el objeto de mantener la calidad de los vínculos entre los sistemas nacionales de cualificaciones. Aunque no se trata de un objetivo explícito y oficial, la insistencia en la transparencia y en la publicación de los resultados como principios básicos de la coordinación apunta en esta dirección.

Aprendizaje común

Otro de los aspectos básicos del MAC es el relativo al aprendizaje común. Este proceso permite a los interesados a nivel nacional mantenerse informados de los progresos realizados en los demás países. La posible extracción de enseñanzas de otras políticas es un aspecto sumamente práctico que permite observar lo que sucede fuera, al tiempo que se da más valor al contexto nacional (FEF, 2004). El MAC promete establecer “capacidades de aprendizaje institucionalizadas” (Olsen y Peters, 1996, pp. 13-14). Parte de una firme convicción de que, a pesar de las diferentes tradiciones y de la falta de instrumentos legales, los Estados miembros aprenden unos de otros y afinan sus políticas para la consecución de objetivos comunes (Gornitzka, op.cit.). Esta perspectiva está sólidamente arraigada en “Educación y formación 2010” (Comisión Europea, 2006a) y se ha desarrollado ulteriormente a través de la realización de actividades paritarias desde el año 2005.

La elaboración de los MNC – y la adopción del enfoque de los resultados del aprendizaje – puede considerarse un ejemplo de aprendizaje común de gran alcance dentro y fuera de Europa. Los estudios de la OCDE sobre este tema han desempeñado un papel importante (OCDE, 2007), sobre todo por el hecho de haber organizado una investigación comparativa sistemática, pero también por reunir periódicamente a personajes clave de distintos países. En algunos casos (por ejemplo en la República Checa) podemos observar cómo el desarrollo de los MNC está influido directamente por estos trabajos de la OCDE. La investigación iniciada en 2003 por el Cedefop (Cedefop, Coles y Oates, 2004) en relación con los descriptores de nivel ⁽¹¹⁾ ha proporcio-

(11) Emprendida en relación con el grupo de trabajo técnico creado por la Comisión Europea para estudiar un sistema de transferencia de créditos para la EFP (ECVET).

nado una sólida base de comparación para las investigaciones nacionales en este ámbito. Esta recopilación de datos cualitativos realizada por la OCDE, el Cedefop y otras entidades representa un firme asiento para el aprendizaje común y ha supuesto un apoyo anticipativo a la evolución de las políticas tanto a escala europea como internacional. Durante las cumbres del G7 y del G8, celebradas respectivamente en Colonia en 2004 y en Moscú en 2006, se organizaron conferencias sobre los marcos de cualificaciones.

Limitaciones del MAC

El ejemplo del MEC demuestra claramente que se ha creado un nuevo espacio europeo en el terreno de la educación y formación. La capacidad para definir la agenda política, los efectos de la presión mutua y del aprendizaje común son factores reales que explican en parte los rápidos progresos de estos últimos años.

Los comentarios realizados ponen igualmente de relieve algunas de las debilidades y limitaciones de este método. La ausencia de sanciones y recompensas de índole legal o económica hace que resulte difícil mantener el impulso político durante mucho tiempo. Se necesitarán intercambios de experiencias e investigación conjunta para influir sobre los programas de trabajo nacionales, algo que resulta imprescindible para la continuidad y la cohesión a nivel europeo.

En busca de un programa nacional de reforma

Si por un lado el número de países que han elaborado propuestas de MNC indica que el "tirón" del MEC a este respecto es fuerte, el ritmo de avance indica que también existe un enérgico "empujón" desde los propios países. El desarrollo del MNC probablemente contribuirá a una serie de programas nacionales de reforma. Allí donde ya existen MNC es posible identificar los aspectos que han llevado a su creación. El más frecuente es la existencia de un programa de modernización, especialmente para la EFP, pero también para las cualificaciones generales, percibidas a menudo como inadecuadas para las necesidades de los usuarios. Entre las máximas prioridades del programa de reforma se encuentra la reforma institucional, provocada por la falta de flexibilidad del sistema de educación y formación para la producción de programas de aprendizaje relevantes. Los vínculos entre la EFP y las cualificaciones generales no son tan sólidos como algunos países desearían, y la poca estima por las cualificaciones de la EFP supone también un problema. Otro de los problemas es la indiferencia de los interlocutores sociales, especialmente de los empresarios, ante el sistema de cualificaciones y en

particular ante el análisis de las necesidades de las distintas competencias. *The role of qualifications systems in promoting lifelong learning* (OCDE, 2006) investigó las presiones ejercidas por los responsables políticos nacionales para la elaboración de sistemas de cualificaciones. Una de estas presiones (o "tirones") es la de carácter internacional, pero se identificaron otras, especialmente las de tipo demográfico relacionadas con el bajo crecimiento de la población y con los flujos de inmigración; aumentan también las presiones sociales y culturales a favor de la ampliación de la oferta educativa actual para que incluya aspectos tales como los valores, el comportamiento y la ciudadanía. También se ejercen presiones para desarrollar sistemas más flexibles de educación y formación en beneficio de las personas desfavorecidas, como fórmula para mejorar su inclusión social a través de la educación y, como consecuencia, del trabajo. La presión derivada del cambio tecnológico implica la necesidad de una mayor formación y reciclaje en el uso de las nuevas tecnologías. Los sistemas de cualificaciones han de permitir la incorporación de los nuevos conocimientos, destrezas y competencias ampliadas. Estas presiones tienen su origen en la exigencia de que los sistemas de cualificaciones, en su estructura, presentación, gestión y funcionamiento, estén más orientados a la demanda y por ende a los usuarios. En respuesta a ellas, los países han tratado de que sus sistemas de cualificaciones:

- aumenten la flexibilidad y capacidad de respuesta;
- motiven a los jóvenes a aprender;
- enlacen la educación con el trabajo;
- promuevan un acceso abierto a las cualificaciones;
- diversifiquen los procesos de evaluación;
- proporcionen progresividad a las cualificaciones;
- den transparencia al sistema de cualificaciones;
- revisen la financiación e incrementen la eficiencia;
- mejoren la gestión del sistema.

Es evidente que existe un programa de trabajo de carácter nacional que responde a presiones distintas de las procedentes del MAC y del MEC. Los MNC pueden ser utilizados como parte de una estrategia de reforma que trata de hacerse eco de las presiones para modernizar la oferta de educación y formación, así como el sistema de cualificaciones. Un estudio sobre los MNC de todo el mundo (Coles, 2006) demuestra que algunas de las reformas más amplias están ligadas a las medidas para desarrollar los MNC.

La introducción de MNC basados en los resultados del aprendizaje altera el punto de equilibrio de la gobernanza en los sistemas de educación y for-

mación. Sostenemos además que existen cambios genéricos de posición por parte de los actores principales, ya que los consumidores de cualificaciones, casi siempre individuos y empresas, están ganando poder a costa de los proveedores de las mismas. Es obvio que los programas de aprendizaje y las cualificaciones basados en elementos como los planes de estudios o la duración de los cursos, resultaban herméticos para los usuarios finales. Se les pide que crean en el sistema y que confíen en que sus necesidades se verán satisfechas. La transformación de las intenciones de los profesores o de las instituciones en aspectos medibles del aprendizaje aporta mucha claridad. Esta transición de las especificaciones de la enseñanza a los resultados del aprendizaje constituye un proceso de codificación o modelización, en el que es preciso reexaminar los programas y llevar a cabo una revisión a fondo de los métodos pedagógicos y de evaluación. Los grupos interesados tienen la posibilidad de intervenir y de debatir los objetivos, contenidos y métodos, de aprender unos de otros y de intercambiar ideas acerca de las buenas prácticas. El alumnado y los demás usuarios de las cualificaciones pueden aportar sus ideas mediante la intervención directa en el proceso de reconocimiento de las competencias existentes. De esta forma, el “jardín secreto” de los programas de formación queda expuesto al examen externo.

Del mismo modo que se clarifican los objetivos de aprendizaje de los estudiantes utilizando los resultados del mismo, también se clarifican las necesidades de las empresas y de los demás empleadores. La definición sistemática de los niveles profesionales ha sido una práctica común en muchos países durante muchos años, y continúa ampliándose cada vez a más países y sectores. Estos niveles profesionales están formulados exclusivamente en forma de resultados del aprendizaje, aunque es posible que se combinen con la definición de los programas de aprendizaje. Probablemente los empresarios prefieren la transparencia asociada con los resultados del aprendizaje, porque pueden utilizarlos para la formación en el puesto de trabajo y para la selección.

El hecho de que los estudiantes, profesores y empresas participen en la definición y análisis de los resultados del aprendizaje representa una oportunidad para estrechar los vínculos entre los distintos sectores, y para ejercer presión a favor de una mejor coordinación y de la eliminación de repeticiones innecesarias. Probablemente servirá también para reforzar el diálogo social.

Conclusiones

Se han establecido MNC en un número creciente de países. Estos marcos son considerados cada vez más como un factor de reforma y de cambio. La traducción de los niveles de cualificaciones implícitos en clasificaciones explícitas basadas en los resultados del aprendizaje determina que los marcos de cualificaciones actúen como una fuerza coordinadora y planificadora en los sectores de la educación y formación y en el mercado de trabajo. El MEC se ha convertido en un catalizador que ofrece a los grupos interesados a nivel nacional una base de partida y de referencia para codificar los niveles y ámbitos de las cualificaciones, volviéndolos así ello más explícitos y capaces de rendir cuentas.

Muchos países europeos utilizan ya el MEC, a pesar de que su aprobación formal probablemente no se producirá antes de finales de 2007. Esto permite extraer algunas enseñanzas:

Es posible observar una internacionalización de las políticas en materia de educación y formación. La idea de que estas políticas deban considerarse como algo exclusivamente de ámbito nacional parece estar en contradicción con la realidad actual;

El desarrollo de los marcos nacionales de cualificaciones – con la interacción entre las políticas europeas y las nacionales – ilustra el desarrollo de una política multicapa en la que participan diversos grupos de interesados a distintos niveles, incluidos representantes de las empresas nacionales y europeas;

Los grupos de interesados a nivel europeo tienen capacidad para fijar el programa de trabajo y para estructurar las prioridades de las políticas de educación y formación. Sin embargo, esta definición del programa de trabajo implica la necesidad de estabilizar las políticas europeas y de mejorar su sostenibilidad. Los cambios en las prioridades políticas, cuando provocan que los interesados salten de un problema a otro, suponen una amenaza para la realización de las iniciativas a largo plazo. Por consiguiente, uno de los principales desafíos, cuando no existen sanciones o incentivos de índole jurídica o económica, consiste en garantizar la continuidad y la permanencia. Esto es algo crucial para la futura aplicación del MEC.

Con independencia del MEC, existe la intención política de utilizar los resultados del aprendizaje para analizar las necesidades en materia de empleo, para definir los programas de formación y para convalidar el aprendizaje (formal e informal). La transformación de las especificaciones de la enseñanza en resultados del aprendizaje es un proceso de codificación o modelización

que permite reexaminar los programas y llevar a cabo una revisión a fondo de los métodos pedagógicos y de evaluación. Los intereses del empleo prefieren la claridad en los resultados del aprendizaje, y hay margen para una mayor participación de los grupos interesados.

El MEC, los MNC y los resultados del aprendizaje están produciendo un cambio de tendencia en la oferta de educación y formación en todos sus niveles. En términos generales otorgan más poder a los estudiantes y demás usuarios del sistema, y favorecen las reformas orientadas a la demanda.

Bibliografía

- Adam, S. *A consideration of the nature, role, application and implications for European education of employing "learning outcomes" at the local, national and international levels*. Ejecutivo de Escocia, 2004. Disponible en Internet: <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2004/09/19908/42704> [citado el 30.4.2007].
- Cedefop; Bjørnåvold, J. *Making learning visible; identification, assessment and recognition of non-formal and informal learning in Europe*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 2000. (Cedefop Reference Series)
- Cedefop; Coles, M.; Oates, T. *European reference levels for education and training: promoting credit transfer and mutual trust, study commissioned to the Qualifications and Curriculum Authority, England*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 2004. (Cedefop Panorama Series) Disponible en Internet: http://libserver.cedefop.europa.eu/velib/eu/pub/cedefop/pan/2005_5146_en.pdf [citado el 11.10.2007].
- Cedefop; Colardyn, D.; Bjørnåvold, J. *The learning continuity; national policies in validating non-formal and informal learning*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 2005. (Cedefop Reference Series, 117)
- Coles, M. *A review of international and national developments in the use of qualifications frameworks*. Turín: FEF, 2006. Disponible en Internet: [http://www.etf.europa.eu/pubmgmt.nsf/\(getAttachment\)/4B4A9080175821D1C12571540054B4AF/\\$File/SCAO6NYL38.pdf](http://www.etf.europa.eu/pubmgmt.nsf/(getAttachment)/4B4A9080175821D1C12571540054B4AF/$File/SCAO6NYL38.pdf) [citado el 11.10.2007].
- Corbett, A. *Universities and the Europe of knowledge. Ideas, institutions and policy entrepreneurship in European Union higher education policy, 1955-2005*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2005.

- Dehousse, R. "The open method of coordination: a new policy paradigm?" En la *Primera conferencia paneuropea sobre políticas de la Unión Europea "Políticas para la integración europea: el acervo académico y los futuros desafíos"*. Burdeos, 26-28 de septiembre de 2002.
- Comisión Europea. *Report 2006 on Progress towards the Lisbon objectives in education and training; Commission staff working paper*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2006a, (SEC(2006), 439). Disponible en Internet: <http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/progressreport06.pdf> [citado el 11.10.2007]
- Comisión Europea. *Aplicación del Programa comunitario de Lisboa: Propuesta de Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2006b (COM(2006), 479 final). Disponible en Internet: http://ec.europa.eu/education/policies/educ/eqf/com_2006_0479_es.pdf [citado el 11.10.2007].
- Comisión Europea. *Towards a European qualifications framework for lifelong learning – Commission staff working document*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2005, (SEC(2005), 957). Disponible en Internet: http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/consultation_eqf_en.pdf [citado el 3.5.2007].
- Fundación Europea de Formación. Capítulo 9, Política de aprendizaje. En *Informe anual*, Turín: FEF, 2004.
- Gornitzka, A. *The open method of coordination as practise – a watershed in European education policy?* Universidad de Oslo, 2006 (Documentos de trabajo Arena).
- Laffan, B.; Shaw, C. *NEWGOV New models of Governance: Classifying and mapping OMC in different policy areas*. Dublín: University College, 2005. Disponible en Internet: http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/D02D09_Classifying_and_Mapping_OMC.pdf [citado el 30.4.2007].
- OCDE *Qualifications systems: bridges to lifelong learning*. París: OCDE, 2007
- Olsen, J.P.; Peters, B.G. Learning from experience? en Olsen, J.P.; Peters, B.G. *Lessons from experience – Experiential learning in administrative reforms in eight democracies*. Oslo: Scandinavian University Press, 1996.
- Radaelli, C.M. Europeanisation: Solution or problem? *European integration online papers*, vol. 8, no°16, 2004. Disponible en Internet: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm> [citado el 30.4.2007].
- Southern African Development Community (SADC). *Towards a Southern African development community qualifications framework – diseño concep-*

tual y plan de ejecución. Comité técnico para la certificación y acreditación. Maseru, Lesotho: 2005.

Tuck, R.; Keevy, J.A.; Hart, J.; Samuels, J. *The emergence of the meta-framework. A critical comparison of the development of regional qualifications frameworks in SADC and the EU* [2006, de próxima aparición].