

El Marco Europeo de las Cualificaciones y su importancia para la educación y la formación de la UE y de otros países

Francesc J. Hernandez. Universidad de Valencia (España)
(francesc.j.hernandez@uv.es)

1. Introducción

No resulta fácil, ni tan siquiera para la ciudadanía europea, orientarse en la red institucional y normativa de la Unión Europea (UE). Sin embargo, lo que se elabora en Bruselas y en otras sedes de las instituciones comunitarias, tarde o temprano afecta a la vida de millones de personas. Por ello, es preciso superar la lógica aversión a la burocracia para entender las mutaciones que se reflejan, se promueven o se realizan mediante los dispositivos administrativos de la UE, más todavía como, en el caso analizado, alientan virajes significativos en los sistemas educativos.

En el año 2006 se ha determinado el Marco Europeo de las Cualificaciones (MEC)¹, que es la pieza clave de un sistema más amplio, aún sin nombre oficial, que denominaremos aquí Sistema Europeo de las Cualificaciones (SEC). En términos estrictos, el SEC no es más que una idea reguladora, y el MEC sólo una Recomendación² que presenta la Comisión Europea para que sea establecida por el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo³ y oriente

¹ Documento COM(2006) 479 final. Versiones en francés, inglés y alemán en la web de la UE.

² Una Recomendación es una propuesta normativa que la UE realiza a sus Estados miembros, que pueden trasponerla a sus legislaciones propias. Se distingue de una Directiva, que debe ser traspuesta.

³ Por ahora, la UE tiene un gobierno bicéfalo. Por un lado, el Ejecutivo propio de la UE es la Comisión Europea, que está integrada por un presidente y un conjunto de comisarios. Por otro lado, está la reunión de los presidentes de gobierno de los países miembros, el Consejo Europeo, cuya presidencia tiene carácter semestral y

las políticas de los Estados miembros, pero como se verá el alcance de esta medida excede con mucho lo meramente normativo y afecta a muchas más personas que las ciudadanas de la UE.

El establecimiento del MEC, que promueve el SEC, es simultáneamente un elemento de dos procesos que se refieren mutuamente. Una dificultad no menor para entender el alcance de la repercusión de las modificaciones comentadas es precisamente comprender este peculiar entrelazamiento de dos procesos diferentes. En la terminología habitual de la UE tales procesos se denominan el Proceso de Bolonia (PdB) y la Estrategia de Lisboa (EdL). En síntesis, el PdB es la unificación de los sistemas universitarios y de investigación europeos; la EdL es el desarrollo de la economía europea del conocimiento. Como se expondrá, PdB y EdL se reclaman mutuamente, en muchos casos mediante el SEC establecido en torno al MEC.

2. El Proceso de Bolonia

El PdB recibe su nombre de la ciudad italiana, sede de una de las universidades más antiguas del continente, donde en 1999 el Consejo de Educación decidió emprender una unificación del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES veces citado por las siglas inglesas: EHEA, *European Higher Education Area*), que tenía que estar concluido en el año 2007. A esta meta inicial se añadió también el establecimiento de un Espacio Europeo de Investigación (EEI; *European Research Area*, ERA). En las sucesivas conferencias bianuales que han ido desarrollando el PdB⁴ se han incorporado no sólo los países miembros de la UE, sino también otros Estados y pequeños Estados europeos, como puede verse en el cuadro 1.

rotatorio. Los ministros de la UE con competencias semejantes forman Consejos temáticos, el más importante de los cuales es el Ecofin, el consejo de ministros de Economía y Finanzas de la UE. Más adelante se hablará del Consejo de Educación.

⁴ Además de la Declaración de Bolonia (1999), véanse los Comunicados de las Conferencias de Praga (2001), Berlín (2003) y Bergen (2005).

Cuadro 1. Estados participantes en el Proceso de Bolonia (a 1.1.2007)

Participantes en la EdL		
Estados de la UE		Estados no miembros de la UE
<i>Estados fundadores</i>	<i>Ampliación 1973</i>	<i>Candidatos ingreso UE</i>
–Alemania –Bélgica –Francia –Italia –Luxemburgo –Países Bajos	–Dinamarca –Irlanda –Reino Unido	–Croacia –Turquía
<i>Ampliación 1981</i>	<i>Ampliación 1986</i>	<i>Pequeños Estados</i>
–Grecia	–España –Portugal	–Andorra –Liechtenstein –Vaticano
<i>Ampliación 1995</i>	<i>Ampliación 2004</i>	<i>Estados no miembros UE</i>
–Austria –Finlandia –Suecia	–Chipre –Eslovaquia –Eslovenia –Estonia –Letonia –Lituania –Malta –Polonia –República Checa	–Albania –Armenia –Azerbaián –Bosnia y Herzegovina –Georgia –Islandia –Antigua república yugoslava de Macedonia –Montenegro –Moldavia –Noruega –Federación Rusa –Serbia –Suiza –Ucrania
<i>Ampliación 2007</i>		
–Bulgaria –Rumanía		

Según las Declaraciones y Comunicados que representan el PdB, este incluye la adopción de un sistema fácilmente comparable y compatible, que permita una educación superior de calidad, según la supervisión de agencias especializadas, y desarrolle la ciudadanía europea, dentro de la sociedad del conocimiento. Nos centraremos en la primera característica, que ha de fundamentar un principio de transparencia.

Para que los sistemas universitarios resulten comparables y compatibles, la PdB promueve una serie de modificaciones en los sistemas educativos, como son la unificación de las titulaciones superiores a la dualidad grado-postgrado, el establecimiento de una misma unidad de medida –el sistema europeo de transferencia de créditos, ECTS, por las siglas inglesas–, y la ubicación de estas modificaciones en el MEC.

La divulgación del sistema europeo de transferencia de créditos –los llamados créditos-ECTS– representan una innovación donde confluyen tendencias antagónicas. En la determinación del crédito-ECTS se opera un giro copernicano respecto del concepto de crédito horario antes del PdB. La representación habitual (cursos, semestres o créditos) representaban *tiempo de enseñanza*; el crédito-ECTS se define como *tiempo de aprendizaje*. Dicho de otro modo, un crédito-ECTS no mide lo que hace el docente, sino lo que hace el estudiante.

No importa tanto si tal inversión se ha de entender como la consumación de la reorientación giro paidocéntrico auspiciado por el ciclo de reformas educativas que se inaugura en los años 70, o si es la adopción definitiva de la lógica clientelar que avanza en la mercantilización de la enseñanza. Por ahora, se puede destacar que en el nuevo sistema se dan tendencias contrapuestas.

Por un lado, la determinación horaria que se ha realizado del crédito-ECTS presupone un estudiante con dedicación completa, lo que refuerza la tendencia clasista del reclutamiento universitario.⁵ Pero, por otro lado, el crédito se generaliza al resto de niveles de las cualificaciones, que se vinculan mediante el MEC. Este articula el crédito-ECTS con el crédito europeo en la enseñanza y la formación profesional (crédito-ECVET), que permitirá la integración de aprendizajes formales, no formales e informales. Surgen así algunos elementos a contrapelo del clasismo habitual, como son, por citar algunos ejemplos, la no identificación entre el tiempo-lectivo y el tiempo-de aprendizaje o la integración de aprendizajes no formales e informales.

⁵ La propuesta del PdB establece la equivalencia 1 crédito = 25/30 h. de aprendizaje. Un grado actual que se desarrolla en tres cursos académicos equivale a 180 créditos. Esta cantidad equivale a 60 créditos por curso académico o 30 por semestre. Si cada semestre equivale a 15 semanas lectivas, el estudiante tendría que dedicar un promedio de 50/60 horas de aprendizaje a la semana, lo que representaría 10/12 h. cada día laborable.

Un cambio sustancial derivado del nuevo sistema afecta a los procesos de evaluación. Dado que el aprendizaje tiene que referirse no sólo a saberes, sino también a aptitudes y competencias (véase más adelante, a propósito del MEC), se quiebra la tendencia aritmomórfica habitual y la distribución gaussiana.

3. La Estrategia de Lisboa y el Marco Europeo de las Cualificaciones

La Unión Europea se define como un espacio sin fronteras internas, es decir, como una zona de libre comercio que sustenta un proyecto político. La libre circulación de mercancías exige procedimientos de certificación estandarizados. En el caso de esa mercancía peculiar –como ya demostró Marx– que es la fuerza de trabajo, la libre circulación exige, para que sea efectiva y se realice con garantías, el establecimiento de un MEC, que permita la comparación de saberes, aptitudes y competencias.

El MEC se presenta como uno de los factores de una estrategia político-económica más amplia, la EdL. En la reunión del Consejo de la Unión del año 2000 celebrada en la capital portuguesa se acordó que la UE introduciría las modificaciones precisas para alcanzar en el año 2010 «la más competitiva y dinámica economía basada en el conocimiento en el mundo, capaz de crecimiento económico sustentable, con más y mejores trabajos y mayor cohesión social». La EdL se había preparado durante años, con acuerdos sobre la Educación y la Formación⁶. En sucesivas reuniones se ha evaluado el cumplimiento de la meta propuesta, a partir de la revisión de los sistemas educativos de los países miembros, como se afirma en el informe sobre “Futuros objetivos precisos de los sistemas educativos” (2001)⁷. Este

⁶ Por ejemplo, el ya mencionado Libro Blanco sobre la Educación y la Formación «Enseñar y aprender. Hacia la sociedad cognitiva», de la Comisión; la declaración del Año Europeo de la Educación y la Formación Permanentes (1996), etc. Hay que destacar también el Memorandum sobre el aprendizaje permanente de los servicios de la Comisión (Bruselas, 30.10.2000).

⁷ Informe del Consejo “Educación” al Consejo Europeo: Futuros objetivos precisos de los sistemas de educación y formación. Bruselas, 14.2.2001. El Consejo publicó posteriormente su Programa de trabajo detallado para el seguimiento de los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación en Europa (DOCE 142/1, de 14.06.2002).

informe impulsó la Declaración de Copenhague (2002)⁸, que ya se refiere al establecimiento de un SEC enunciando tres objetivos estratégicos, que son literalmente:

a) Investigar en qué forma se pueden promover la transparencia, la comparabilidad, la transferebilidad y el reconocimiento de competencias y/o cualificaciones, entre distintos países, a niveles diferentes, desarrollando niveles de referencia, principios comunes para la certificación y medidas comunes, incluso un sistema de homologación de créditos para la formación y la enseñanza profesional.

b) Incrementar el apoyo de competencias y cualificaciones a nivel sectorial, reforzando la cooperación y la coordinación que involucre especialmente a los interlocutores sociales. Ilustran este enfoque diversas iniciativas sobre una base comunitaria, bilateral y multilateral, que incluyen aquellas ya identificadas en diversos sectores, tendentes al reconocimiento mutuo de cualificaciones.

c) Desarrollar un conjunto de principios comunes, relativos a la validación del aprendizaje no formal e informal, con el objeto de garantizar una mayor compatibilidad entre enfoques en los distintos países y en niveles diferentes.»

A finales de 2003, la Comisión Europea, preocupada por el retraso en conseguir los objetivos establecidos por la Estrategia de Lisboa, divulgó la comunicación «Educación y Formación 2010. Urgen las reformas para coronar con éxito la EsdL»⁹, donde destaca el papel de la cooperación comunitaria, la «definición de estrategias auténticamente coherentes y globales en materia de educación y formación permanente, garantizando la interacción eficaz de todos los eslabones de la cadena de aprendizaje», la adopción de un MEC y de mecanismos de seguimiento de los avances. En septiembre de 2006, como se ha dicho al principio, la Comisión propuso al Parlamento y al Consejo un proyecto de Recomendación que se sintetiza en el cuadro 2.

⁸ De ese mismo año es la Resolución del Consejo sobre la Educación Permanente de 27 de junio (DOCE 163/1, de 9.07.2002).

⁹ Comunicación de la Comisión, Bruselas 11.11.2003.

Cuadro 2. Descriptores que definen los niveles del Marco Europeo de las Cualificaciones (MEC)

Según la propuesta de Recomendación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo.

	SABERES [<i>savoirs, knowledge</i>] <i>En el contexto del MEC, los saberes son descritos como saberes teóricos y/o como saberes facticos</i>	APTITUDES [<i>aptitudes, skills</i>] <i>En el contexto del MEC, las aptitudes son descritas como aptitudes cognitivas (utilización del pensamiento lógico, intuitivo y creativo) y aptitudes prácticas (fundadas en la destreza, así como también en la utilización de métodos, materiales, herramientas o instrumentos)</i>	COMPETENCIAS [<i>compétences, competence</i>] <i>En el contexto del MEC, las competencias son descritas en términos de asunción de responsabilidades y de autonomía</i>
NIVEL 1	<ul style="list-style-type: none"> Saberes generales básicos 	<ul style="list-style-type: none"> Aptitudes básicas para efectuar tareas simples 	<ul style="list-style-type: none"> Trabajar o estudiar bajo supervisión directa y en un contexto estructurado
NIVEL 2	<ul style="list-style-type: none"> Saberes fácticos básicos en un ámbito de trabajo o de estudio 	<ul style="list-style-type: none"> Aptitudes cognitivas y prácticas básicas requeridas para utilizar informaciones útiles, a fin de efectuar tareas y resolver problemas corrientes con la ayuda de reglas o de herramientas simples 	<ul style="list-style-type: none"> Trabajar o estudiar bajo supervisión, con un cierto grado de autonomía

NIVEL 3	<ul style="list-style-type: none"> Saberes de hechos, principios, procesos y conceptos generales, en un ámbito de trabajo o de estudio 	<ul style="list-style-type: none"> Gama de aptitudes cognitivas y prácticas que se requieren para efectuar tareas y resolver problemas, seleccionando y aplicando métodos, herramientas, materiales e informaciones básicas 	<ul style="list-style-type: none"> Asunción de responsabilidades para efectuar tareas en un dominio de trabajo o estudio Adaptar el comportamiento a las circunstancias para resolver problemas
NIVEL 4	<ul style="list-style-type: none"> Saberes fácticos y teóricos, en un contexto amplio, en un dominio de trabajo o de estudios. 	<ul style="list-style-type: none"> Gama de aptitudes cognitivas y prácticas requeridas para imaginar soluciones a problemas específicos en un ámbito de trabajo o de estudio 	<ul style="list-style-type: none"> Administrarse a uno mismo dentro de los límites establecidos en los contextos de trabajo o de estudio generalmente previsibles pero susceptibles de cambio
NIVEL 5	<ul style="list-style-type: none"> Saberes ampliados, especializados, fácticos o teóricos, en un ámbito de trabajo o de estudio, con conciencia de los límites de estos saberes 	<ul style="list-style-type: none"> Gama de aptitudes cognitivas y destrezas prácticas para imaginar soluciones creativas a problemas abstractos 	<ul style="list-style-type: none"> Administrar y supervisar en ámbitos de actividades profesionales o de estudio donde los cambios son imprevisibles Revisar y desarrollar sus realizaciones y las de los demás.
NIVEL 6	<ul style="list-style-type: none"> Saberes profundos de un ámbito de trabajo o de estudio, que requieren una comprensión crítica de teorías y de principios 	<ul style="list-style-type: none"> Aptitudes avanzadas, demostrando maestría y sentido de la innovación, para resolver problemas complejos e imprevisibles en un ámbito especializado de trabajo o de estudio 	<ul style="list-style-type: none"> Administrar actividades o gestionar proyectos técnicos o profesionales complejos, incluyendo responsabilidades en el nivel de la toma de decisiones en contextos profesionales o de estudio imprevisibles Asumir responsabilidades en materia del desarrollo profesional individual y colectivo

NIVEL 7	<ul style="list-style-type: none"> • Saberes altamente especializados, algunos de los cuales están en la vanguardia del saber, en un ámbito de trabajo o de estudio, como base de un pensamiento original • Conciencia crítica de los saberes en un dominio y en la conexión entre diversos dominios 	<ul style="list-style-type: none"> • Aptitudes especializadas para resolver problemas en asuntos relacionados con la investigación y/o la innovación, para desarrollar nuevos saberes y nuevos procedimientos e integrar los saberes de diferentes ámbitos 	<ul style="list-style-type: none"> • Administrar y transformar los contextos profesionales o los estudios complejos, imprevisibles y que requieren aproximaciones estratégicas novedosas. • Asumir responsabilidades para contribuir a los saberes y a las prácticas profesionales y/o para revisar la actuación estratégica de los equipos
NIVEL 8	<ul style="list-style-type: none"> • Saberes en la frontera más avanzada de un dominio de trabajo o de estudio y en la conexión entre diversos dominios 	<ul style="list-style-type: none"> • Las aptitudes y técnicas más avanzadas y más especializadas, y maestría en el uso de las técnicas vinculadas con ellas, incluyendo técnicas en materia de síntesis y evaluación, para resolver problemas críticos de la investigación y/o la innovación y para extender y redefinir los saberes existentes o las prácticas profesionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Demostrar un nivel elevado de autoridad, de innovación, de autonomía, de integridad científica y una vinculación continua respecto de la producción de nuevas ideas y de nuevos procesos en un ámbito de vanguardia de trabajo o de estudio, incluyendo procesos en materia de investigación

Fuente: http://ec.europa.eu/education/policies/educ/eqf/com_2006_0479_fr.pdf (texto en francés)

http://ec.europa.eu/education/policies/educ/eqf/com_2006_0479_en.pdf (texto en inglés)

Más información: http://ec.europa.eu/education/policies/educ/eqf/back_en.html

Además del MEC, en el seno de la EdL también se ha desarrollado el denominado *Europass*, o pasaporte europeo de las cualificaciones y/o las competencias. Actualmente el *Europass* incluye cinco documentos comunes a todos los países de la UE:

- un Curriculum Vitae,
- un Pasaporte de Lenguas,
- un documento de Movilidad
- un suplemento de Diploma
- un suplemento de Certificado.¹⁰

Algunos textos de la UE se refieren al *Europass* no sólo como un sistema unificado de documentos para lograr la transparencia de las cualificaciones y las competencias dirigida a la formación y movilidad de la fuerza de trabajo, sino incluso como una tarjeta magnética o informática donde quede archivada la vida formativa y laboral de la persona.

La UE también prepara una nueva generación de programas relacionados con educación y formación que estarán en vigor a partir de 2006¹¹, y otras iniciativas semejantes.

4. El MEC y los sistemas de educación y formación de Europa y de otros países

No hay duda de que el MEC tendrá impacto en el sistema educativo reglado. Desde la Declaración Universal de Derechos Humanos podemos distinguir en el proceso educativo un segmento general y básico, de carácter obligatorio, y una serie de niveles superiores, tanto de formación profesional como de enseñanza universitaria. El MEC define precisamente los saberes, aptitudes y competencias que se esperan del segmento general y básico y de los diversos niveles superiores. Por ello, establece objetivos para los sistemas educativos y lo hace en tres planos (saberes, aptitudes y competencias) que vincula estrechamente. Además, en la medida en que supone una valorización no sólo de los aprendizajes formales, sino

¹⁰ Véase <http://europass.cedefop.eu.int>

también de los aprendizajes no formales e informales, propone estructuras modulares y precisa instancias de acreditación que no tienen que entenderse limitadas al sistema escolar. Dicho en otros términos: El MEC estructura el ámbito de la «formación», si se entiende por «formación» aquel espacio de instrucción situado más allá del espacio tradicional de la «educación» (el sistema educativo o, para resumir, la «escuela»). Es por ello que la documentación de la UE habla ya continuamente de «educación y formación» (véase el proyecto de Constitución Europea).

Adviértase que una decisión política, que estructura un ámbito (la formación), activa nuevas entidades administrativas y, lo que es más decisivo, la intervención de agentes sociales, que están obligados a entenderse en este nuevo escenario. El diálogo social es causa y consecuencia de la estructuración de la formación. Ahora bien, esta transformación se refiere al espacio de la UE: ¿qué pasa más allá de sus fronteras?

Decir que la UE es un espacio sin fronteras internas (como afirman sus tratados fundacionales) es otra manera de decir que es un espacio con una gran frontera externa. El MEC en la medida que estructura la «sociedad del conocimiento» *interior*, refuerza la frontera *exterior*. Y ello plantea a las personas preocupadas por los sistemas de educación y formación en Latinoamérica al menos dos cuestiones fundamentales:

1ª) ¿Es preferible priorizar la integración de los sistemas educativos y formativos latinoamericanos mutuamente antes de acometer su homologación con el MEC o, por el contrario, es mejor que algunos Estados avancen en su homologación con el modelo europeo? O, como se dice en la terminología de la UE: ¿es preferible una estrategia «a una velocidad» o una estrategia «a varias velocidades»? Si se resultara preferible la segunda opción, una estrategia a varias velocidades, el MEC ofrece un modelo de desarrollo que podrían seguir algunos Estados (incluso algunas regiones o estados dentro de un Estado). No hay duda que, en general, las relaciones históricas entre Latinoamérica, por un lado, y los países meridionales de Europa, por otro, y, en particular, los vínculos entre Brasil y Portugal, y el resto de países sudamericanos y España, pueden favorecer las sucesivas adaptaciones que permitan erosionar la nueva frontera *exterior* del conocimiento.

¹¹ Communication from the Commission: The New Generation of Community Education and Training Programmes after 2006». Brussels, 9.3.2004.

2ª) Pero además de las consecuencias que se pueden derivar en las administraciones de los sistemas de educación y formación, es preciso interpelar a la sociedad civil, cuyo dinamismo, como se ha dicho antes, es causa y consecuencia de procesos como el descrito con el establecimiento del MEC. El ejemplo europeo muestra que es precisamente ese dinamismo el que ha permitido que no se hiciera una lectura restrictiva de la creación de un espacio de libre comercio. Si la fuerza de trabajo es una mercancía (como demostró Marx en *El capital*) resulta lógico que los tratados de libre comercio garanticen que su circulación, como la de cualquier otra mercancía, se realice con garantías, lo que significa en nuestro caso, con el reconocimiento pleno de su cualificación. La falta de sistemas nacionales de cualificación y de la integración de los sistemas nacionales en el MEC se tendría que entender, por ello, como una falta de garantías. Sin el marco de garantías, los individuos son discriminados de múltiples maneras:

–porque, en ausencia de los dispositivos de acreditación de los aprendizajes no formales e informales (como la experiencia laboral) generalmente no pueden perfeccionar sus certificaciones más allá de lo que obtuvieron (o no) en el sistema educativo reglado.

–porque la carencia o la falta de integración de las ofertas formativas corre paralela a la precariedad y el riesgo de exclusión.

–porque la ausencia de certificaciones profesionales empobrece la negociación colectiva de los trabajadores y las trabajadoras.

Cuando el reciente proyecto de Constitución de la Unión Europea redefine el derecho a la educación como derecho a la educación y la formación continua, está apuntando a una de las metamorfosis más decisivas de los últimos tiempos en ese campo. Avanzarnos a ella, orientarla de la mejor manera posible para la población actual y futura es nuestro trabajo.

Valencia, 15 de diciembre de 2006