

“SISTEMAS” Y “MARCOS” NACIONALES DE CUALIFICACIONES: EN QUÉ SE DIFERENCIAN Y CÓMO SE RELACIONAN

Desde que, a comienzos de la década de los ochenta del siglo pasado, el Departamento de Trabajo del Reino Unido formuló y promovió el desarrollo de un nuevo enfoque para abordar las siempre difíciles relaciones (la aproximación) entre el empleo y la formación, se han venido produciendo desarrollos e implementando procesos relacionados con este nuevo enfoque.

Entre ellos, los más significativos tienen que ver con los procesos de elaboración de Cualificaciones Profesionales (originalmente denominadas National Vocational Qualifications o NVQs), con los procesos de elaboración de programas de formación basada en las cualificaciones o agregados de competencias profesionales (FBC), con los procesos de reconocimiento y validación de la competencia o cualificación adquirida a través de aprendizajes no formales, informales y/o de la experiencia laboral, etc.

En su respectivo tratamiento de las relaciones entre la formación y el empleo, fueron incorporando este enfoque, primero, países pertenecientes al ámbito anglosajón (como Irlanda, Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica, etc.), después, España y algunos países latinoamericanos (como México o Colombia) y, posteriormente, cada vez más países que asumen que la formación para el empleo debe ser elaborada desde la previa identificación de los requerimientos del empleo.

Como resulta evidente, tanto la asunción de este nuevo enfoque, como el desarrollo de los procesos mencionados hace un momento, generaron una copiosa literatura sobre la materia, que contribuyó a consolidar la propia naturaleza del enfoque, así como a difundir su conocimiento entre las instituciones y los agentes más concernidos con y por su implantación y su implementación. Y, a esta literatura producida desde los respectivos ámbitos nacionales de los países que iban asumiendo este enfoque, ha de añadirse la literatura producida por los principales centros de investigación relacionados con la formación profesional y las cualificaciones, que no tardaron en asumir el significado conceptual de este nuevo enfoque: particularmente, el CEDEFOP (Centro Europeo para el Desarrollo de Formación Profesional, dependiente de la Unión Europea) y el CINTERFOR (Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento de la Formación Profesional, dependiente de la OIT).

Obviamente, la literatura sobre cualquier materia –como expresión de las investigaciones que van desarrollándose y como instrumento de difusión de su conocimiento- resulta imprescindible. Sin embargo, en el caso de la materia “cualificaciones y formación profesional” (que es la que viene al caso), ha de procurarse que sea del máximo rigor y que no contribuya a incrementar la complejidad y/o la confusión terminológica y/o conceptual que desde hace mucho tiempo padece. En efecto, la tradicional selva de conceptos y términos que ilustra el mundo de las cualificaciones y de la FP constituye a veces un obstáculo no

despreciable a la hora de procurar –ante los responsables y tomadores de decisiones políticas- una información ágil y comprensible sobre dicho mundo y, particularmente, sobre lo que en dicho mundo es susceptible de ser mejorado y de ser potenciado.

Junto a otras posibles, una cuestión que con no poca frecuencia produce cierta confusión en la literatura sobre cualificaciones y FP (la cual es, precisamente, objeto de estos comentarios) es la cuestión de las diferencias y de las relaciones entre el término/concepto Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales (SNCP) y el término/concepto Marco Nacional de Cualificaciones (MNC). ¿Se trata de dos conceptos diferentes o son sinónimos? Cuando se los define formalmente, parece que se trata de dos conceptos que aluden a entidades claramente diferentes; sin embargo, el tratamiento con el que a veces son considerados en la literatura sobre la materia, así como las respectivas funciones que se les atribuyen, producen en ocasiones la sensación de que aluden prácticamente a la misma entidad.

Al objetivo de intentar despejar la confusión y el carácter equívoco con el que a veces se describen y/o se utilizan ambos términos/conceptos (y, por tanto, las entidades a las que aluden) se dirigen los siguientes comentarios¹.

Por empezar con un argumento gráfico y sencillo. El Marco Nacional (o, en su caso, internacional) de Cualificaciones o MNC es, simplemente, una “estructura de ordenación o clasificación de las Cualificaciones por niveles”; en otras palabras, es una escala de niveles de cualificación (que puede estar constituida por cinco, ocho, diez u otro número de peldaños o niveles... el que decida establecer un país determinado, o un conjunto de países, por ejemplo, la Unión Europea), en la que se ordenan jerárquicamente dichos niveles; o, por decirlo de una tercera forma, un “marco” es una estructura... por tanto, el MNC es una estructura que enmarca los diferentes niveles de cualificación que haya establecido un país o un conjunto de países; finalmente, y en coherencia con las anteriores definiciones, el Marco de Cualificaciones (sea nacional o internacional) es un constructo formal que se limita a caracterizar los diferentes niveles de cualificación (que constituyen esa estructura formal) a través de una serie de descriptores (tipo de conocimientos, de destrezas o habilidades, de autonomía y de responsabilidad que corresponden a cada nivel).

1. A pesar de que la confusión y el equívoco sobre estos términos/conceptos sigue estando presente en la literatura sobre la materia, ambos han sido ya definidos con suficiente claridad en, por ejemplo, el excelente glosario publicado en 2008 por el CEDEFOP y cuya segunda edición se publicó el pasado año (*Terminology of European education and training policy. Second Edition. A selection of 130 key terms*, CEDEFOP, Luxembourg, 2014).

Según el mismo, se debe entender por Sistema de Cualificaciones “*todas las actividades relativas al reconocimiento de resultados de aprendizaje y los restantes mecanismos que vinculan la enseñanza y la formación con el mercado de trabajo y la sociedad civil. Estas actividades incluyen: la definición de políticas de certificación, el diseño e implantación de formaciones, los mecanismos institucionales, la financiación, la garantía de la calidad; la evaluación, validación y certificación de resultados de aprendizaje*”.

Mientras que se define el Marco de Cualificaciones como un “*instrumento de referencia que permite describir y comparar niveles de cualificación en los sistemas de cualificaciones elaborados a escala nacional, sectorial o internacional.*” **Nota:** los niveles de referencia son formulados como resultados de aprendizaje (combinación de conocimientos, capacidades y/o competencias)... y abarcan toda la gama de cualificaciones, desde las que atestiguan conocimientos, destrezas y competencias básicos hasta las obtenidas al máximo nivel posible universitario o de formación profesional.

Esto es lo que es un Marco de Cualificaciones (sea nacional o internacional): “nada menos” (más adelante se identifican sus funciones efectivas), pero también “nada más” (es decir, no es un SNCP, ni comparte sus funciones).

En definitiva, el objetivo de un Marco de Cualificaciones es establecer y caracterizar formalmente los diferentes niveles de las cualificaciones (profesionales y académicas), de forma que cuando se establezca o defina una cualificación se la pueda atribuir uno de los niveles que figuran en dicha estructura o escala formal.

Pero el Marco de Cualificaciones no promueve el establecimiento o elaboración de las cualificaciones, ni los instrumentos para su adquisición, ni los procesos de su validación o certificación, ni las herramientas para obtener información y orientación sobre ellas, etc. (funciones, todas ellas, que corresponden al SNCP). Por lo demás, otro rasgo distintivo entre ambos términos/conceptos es que el Marco de Cualificaciones constituye una estructura o escala formal que ordena y clasifica tanto las cualificaciones profesionales, como las cualificaciones académicas (mientras que el SNCP solo tiene por objeto procesos y productos relacionados con las cualificaciones profesionales).

Ordinariamente, el acuerdo o establecimiento de un determinado Marco de Cualificaciones (nacional o internacional) suele quedar soportado por una norma que sanciona su validez legal.

Por su parte, el Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales (SNCP) es, ciertamente también, una estructura, pues cualquier “sistema” consiste en una interrelación estructurada de sus componentes... pero es mucho más que una estructura formal. Es una estructura cuyos componentes principales consisten en procesos orientados a conseguir productos, a través de herramientas metodológicas y dispositivos que los hacen posibles, y que está dotada de un conjunto de normas que regulan sus actividades y sus interrelaciones.

En otras palabras, el SNCP es el conjunto interrelacionado de procesos, productos, dispositivos y normas que define, promueve y establece cómo se elaboran las cualificaciones profesionales requeridas para el desarrollo de los procesos productivos (de productos y de servicios), cómo éstas pueden adquirirse, cómo pueden acreditarse y validarse y, en fin, cómo puede obtenerse información y orientación para desarrollar una carrera profesional a través de ellas.



Gráfico 1. Componentes de un Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales.

Curiosamente, no fue el Reino Unido quien formuló primero formalmente el término/concepto SNCP, aunque fuera el primer país que promovió el desarrollo de los procesos que constituyen sus componentes. Es más, actualmente el Reino Unido –al menos, en sus documentos oficiales- sigue sin formular sistémicamente este conjunto de procesos (aunque algunos países de su órbita de influencia, como Australia o Sudáfrica, sí lo han empezado a hacer). Posiblemente, fue España quien primero propuso formalmente (y legalmente, según estableció la Ley 5/2002 sobre Cualificaciones y Formación Profesional) esta concepción sistémica de los procesos citados, debido a su evidente interrelación... concepción y formulación sistémica que ya asumen numerosos países.

En todo caso, que se formulen –o no- sistémicamente este conjunto de procesos es una cuestión meramente formal y de importancia secundaria. Lo que sí es relevante –a los efectos de estos comentarios- es la relación existente entre el SNCP (o los procesos que lo constituyen) y el Marco Nacional de Cualificaciones.

Al respecto, y tras haber ya anticipado de alguna forma en las consideraciones anteriores las relaciones entre ambos términos/conceptos, pueden identificarse entre ellos las siguientes diferencias sustantivas:

- el MNC es un mero producto, consistente en una estructura o escala formal que ordena jerárquicamente las cualificaciones a través de una serie de descriptores (tipo de conocimientos, tipo de habilidades o destrezas y grado

de autonomía y de responsabilidad que corresponden a cada nivel) y que permite atribuir a cada cualificación que se establezca un nivel de dicha escala; mientras que el SNCP está constituido por un conjunto de procesos, productos, normas, instrumentos metodológicos, dispositivos, etc. orientados a mejorar las relaciones entre la formación y el empleo;

- el SNCP tiene por objeto procesos relacionados específicamente con las cualificaciones profesionales (cómo se establecen, cómo se adquieren, cómo se validan, cómo se obtiene información y orientación sobre ellas, etc.); mientras que los niveles establecidos en un MNC sirven para ser asignados o atribuidos tanto a las cualificaciones profesionales, como a las cualificaciones académicas.

Y, aparte de para atribuir a cada cualificación que se establezca un nivel de su escala formal, ¿para qué más sirve un MNC? Pues, al menos, pueden identificarse otras tres funciones que desempeña el MNC:

- en primer lugar, facilitar las equivalencias, correspondencias y/o convalidaciones entre cualificaciones profesionales y académicas (en orden a su reconocimiento y/o a promover la obtención de cualificaciones de niveles superiores);
- asimismo, facilitar las equivalencias, correspondencias y/o convalidaciones internacionales (entre diferentes países) de las cualificaciones profesionales y de las cualificaciones académicas;
- en fin, hacer más transparentes las relaciones entre unas y otras cualificaciones (tanto profesionales, como académicas) facilitando así una mejor visualización de los diferentes itinerarios de progreso en la cualificación profesional y/o en la cualificación académica.

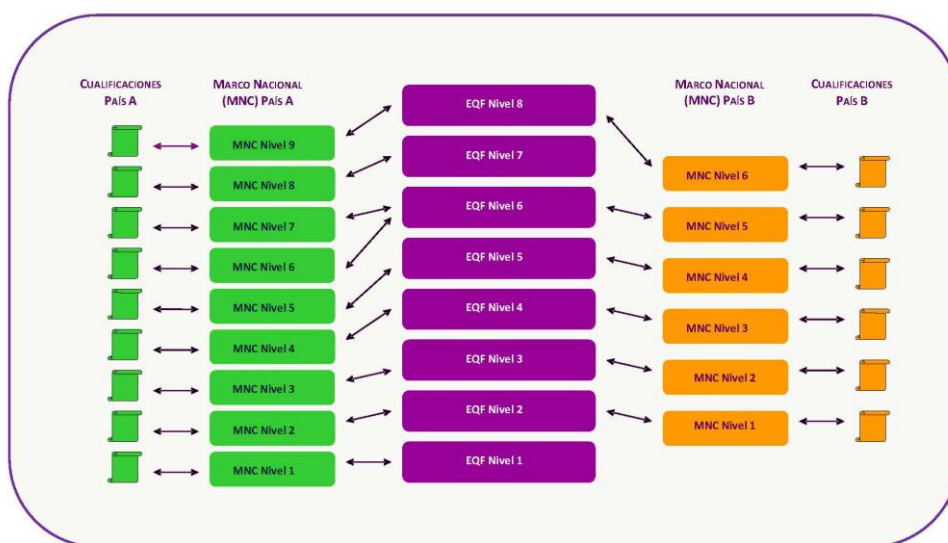


Grafico 2. Ejemplo de relación de cualificaciones de dos países a través del Marco Europeo de Cualificaciones (EQF. European Qualification Framework)

Por su parte, las funciones del SNCP –en parte, también ya anticipadas en las consideraciones anteriores- se derivan del objetivo fundamental de mejorar las relaciones entre el empleo y la formación, de modo que ello beneficie simultáneamente a la productividad y competitividad del sistema productivo del país y a la empleabilidad y promoción profesional de la población activa. En síntesis, las principales funciones del SNCP son:

- elaborar un catálogo homogéneo de cualificaciones profesionales, que sirva de referente único para la elaboración de programas de formación para el empleo,
- elaborar programas formativos basados en la competencia (es decir, en las unidades de competencia constitutivas de una cualificación) que procuren a sus beneficiarios la adquisición de las cualificaciones profesionales del catálogo,
- desarrollar procesos de reconocimiento y acreditación (es decir, de validación) de la competencia adquirida mediante la formación no formal e informal y/o a través, sobre todo, de la experiencia laboral,
- promover el desarrollo de la formación permanente (a lo largo de toda la vida) a través de la información sobre el significado del SNCP y de procesos de orientación que faciliten el acceso de la población activa a los beneficios del mismo.

Una vez identificadas las diferencias entre la naturaleza y las funciones de las entidades a las que aluden ambos términos/conceptos, que parece que son suficientemente sustantivas, cabe plantearse si existe alguna relación específica entre ambas. Y es obvio que sí existe alguna.

En efecto, en el proceso de elaboración de una Cualificación Profesional susceptible de ser incorporada al Catálogo de Cualificaciones Profesionales (función que corresponde expresamente al SNCP, no al MNC), una vez definidas las unidades de competencia (cuyo agregado o conjunto constituye una Cualificación Profesional), queda -para completar el proceso de elaboración- asignar o atribuir a ese conjunto de unidades de competencia o Cualificación un nivel de cualificación. En ese momento es en el que se produce la relación entre el SNCP y el MNC: el SNCP precisa de un marco de referencia de niveles de cualificación para atribuir a cada Cualificación Profesional elaborado algún nivel y el MNC proporciona ese marco de referencia. Es aquí, y solo aquí, donde las funciones del SNCP y las del MNC confluyen (es más, si no existiera un MNC, el SNCP tendría que establecer un marco o estructura de niveles de cualificación propio para clasificar y ordenar las Cualificaciones Profesionales).

Dicho esto, ¿dónde se manifiesta la confusión o equivocidad entre ambos términos/conceptos? Pues en algunos textos (artículos, ponencias, libros...), e incluso en algunas declaraciones o pronunciamientos realizados por instituciones públicas. Veamos algunos ejemplos.

Un primer ejemplo claro es el apartado 5, letra e) de la Recomendación 195 de la OIT (2005), que reza textualmente:

“e) desarrollar un marco nacional de cualificaciones que facilite el aprendizaje permanente, ayude a las empresas y las agencias de colocación a conciliar la demanda con la oferta de competencias, oriente a las personas en sus opciones de formación y de trayectoria profesional, y facilite el reconocimiento de la formación, las aptitudes profesionales, las competencias y la experiencia previamente adquiridas; dicho marco debería ser adaptable a los cambios tecno- lógicos y a la evolución del mercado de trabajo, y dar cabida a las diferencias regionales y locales, sin que ello le reste transparencia en el plano nacional”

En contra del pronunciamiento de la OIT, no parece que corresponda al “marco nacional de cualificaciones” facilitar el aprendizaje permanente, conciliar la demanda con la oferta de competencias, orientar a las personas en sus itinerarios formativos y en su trayectoria profesional, o facilitar el reconocimiento de competencias previamente adquiridas... Todas estas funciones y objetivos corresponden al SNCP, y no al MNC, por lo que parece claro que en este caso se ha confundido el MNC con el SNCP.

Otra afirmación que a veces figura en la literatura sobre la materia es la que, en estos términos o similares, viene a decir lo siguiente: *“es necesario diseñar e implementar Marcos Nacionales de Cualificaciones, a fin de articular los sistemas de educación y formación, y dar respuesta al mercado de trabajo”*.

En primer lugar, no parece que corresponda al MNC articular los sistemas de educación y formación (¿acaso un sistema de educación no es un sistema de formación propiamente dicho?). Al MNC le corresponde identificar las equivalencias o correspondencias entre cualificaciones profesionales y cualificaciones académicas, lo cual constituye una función mucho más modesta que la postulada de “articular los sistemas de educación y formación”. En segundo lugar, no parece que el MNC sirva para dar respuesta al mercado de trabajo: para dar respuesta al mercado de trabajo hacen falta programas formativos basados en las unidades de competencia de las Cualificaciones Profesionales del Catálogo, lo cual es una función esencial del SNCP (y no del MNC).

En fin, por no ser más prolijo, baste con llamar la atención también sobre algunas funciones atribuidas por la literatura sobre la materia al MNC, en las que vuelven a confundirse las funciones del MNC con las funciones del SNCP. En concreto, algunos artículos o libros atribuyen al MNC, formulado en estos términos o similares, “fomentar la calidad en la oferta de formación y educación”, o “integrar la Educación Técnico Profesional y la Educación Superior”, o “modernizar algún aspecto del sistema de educación y formación”, o incluso “definir y planificar los objetivos de inversión pública en materia de educación y formación” o servir “como mecanismo para medir el rendimiento de este sistema”.

Atribuir al MNC éstos u objetivos similares es, sencillamente, ignorar su naturaleza y sus funciones y confundirlas, básicamente, con las del SNCP. El MNC ni fomenta, ni deja de fomentar, la calidad en la oferta de formación y educación, pues una escala de niveles de cualificación (que es lo que constituye un MNC) no tiene nada que ver con la calidad de la oferta formativa o educativa. Aún menos le corresponde integrar la Educación Técnico Profesional y la Educación Superior, pues el MNC no es un mecanismo integrador, sino una estructura formal de ordenación y de clasificación de niveles de cualificación; y mucho menos le corresponde modernizar algún aspecto de la formación y educación (el MNC ni moderniza, ni deja de modernizar la formación y la educación; ello es un objetivo que escapa a su naturaleza y funciones). Finalmente, al atribuir al MNC la capacidad de definir y planificar objetivos de inversión pública en educación y formación, se está confundiendo al MNC con una Administración Pública; y, al considerarlo como un mecanismo para medir el rendimiento del sistema, se lo está confundiendo con un sistema de evaluación.

Ciertamente, esta confusión entre SNCP y MNC está todavía vigente en algunos países y, lo que es más grave, en la concepción que de ambas entidades tienen algunos responsables de las administraciones encargadas de gestionar la política de cualificaciones y formación profesional.

En fin, dado que esta confusión o equívoco empieza a ser cada vez más frecuente, tal vez convendría realizar una reflexión pausada sobre el mismo, a fin de evitar su reiteración.

Equipo asesor del programa EUROsociAL
"Apoyo al desarrollo de SNCPs en países latinoamericanos"
abril de 2015