

# **MARCO DE CUALIFICACIONES EL CASO ESPAÑOL: POR QUÉS, LOGROS, PROBLEMAS Y REFLEXIONES**

**Juan María Menéndez-Valdés  
Responsable de empleo y formación de CEOE**

**Cartagena de Indias, 30 de julio de 2009**

El establecimiento en España de un Sistema de Cualificaciones está siendo un proceso largo y complejo, que parte de un Acuerdo social reflejado en el Programa Nacional de Formación, suscrito en 2000 y luego articulado en una Ley del 2002.

Más allá de las características concretas del modelo, merece la pena reflexionar sobre los problemas que se pretendieron solucionar, cómo se han ido ampliando, así como sobre las decisiones que se han ido tomando y los problemas que han ido surgiendo en la práctica.

## **POR QUÉ SE ESTABLECIÓ EL SISTEMA DE CUALIFICACIONES**

El objetivo de contar con un sistema de cualificaciones surge de un conjunto de necesidades, entre las que destacaron:

- La existencia de dos sub-sistemas de formación profesional paralelos (dependientes de los Ministerios de Educación y de Trabajo) que, pese a pretender formar muchas veces en las mismas competencias, no tenían ninguna interrelación.
- La existencia de muchos ciudadanos que, desempeñando puestos relativamente cualificados, no tienen reconocida formalmente ninguna cualificación y tienen dificultades para moverse en el mercado laboral o progresar.
- El objetivo de establecer un sistema que permitiese acumular aprendizajes obtenidos tanto de manera informal como en los distintos sub-sistemas de formación, para hacerlo valer en el mercado laboral y motivar a seguir progresando en su formación a lo largo de su vida.

En respuesta a estas necesidades, inicialmente se diseñó un sistema limitado a la formación profesional, cuyo instrumento básico de referencia es un Catálogo de estándares o normas de cualificación (más de 600 ya aprobadas). Estos estándares, que se dividen en unidades de competencia a las que se asocian módulos de formación, son el referente común tanto para las nuevas ofertas de formación profesional del sistema educativo y de la Administración Laboral, como para la certificación de competencias adquiridas en la experiencia.

Más adelante, durante el proceso de desarrollo surgen otras iniciativas que plantean nuevas necesidades:

- El proceso de creación de un Espacio Europeo de Educación Superior (Proceso de Bolonia), que requiere que se defina un Marco de Cualificaciones para la Educación Superior, y la definición de las Titulaciones Universitarias en términos de resultados de aprendizaje.
- La recomendación de la Unión Europea que establece un (meta)marco europeo de cualificaciones, estructurado en 8 niveles, solicitando que cada Estado miembro defina un Marco Nacional, referenciado al europeo, que contemple todas las cualificaciones del país, de todos los tipos y niveles.

Estas necesidades hacen visible que hubiera sido deseable contar con la estructura del Marco Nacional Integral (niveles, descriptores, tipos de cualificaciones,...), para después encajar mejor los avances parciales. Es decir, primero definir una estrategia integral de aprendizaje a lo largo de la vida. Después, situar en el mismo todas las cualificaciones y certificados o diplomas existentes, para ver si encajan o no con esta estrategia. Finalmente decidir por qué aspectos parciales se empieza (¿sólo certificación de competencias?, ¿sólo niveles de formación profesional?, ¿sólo jóvenes o trabajadores?, etc.).

## PROBLEMAS Y ELEMENTOS DE REFLEXIÓN

Visto el esfuerzo (de consenso, legislativo, de tiempo, de recursos económicos y humanos), puede uno preguntarse si merece la pena, para decidir qué avances hace y qué resultados espera.

Globalmente, aunque el proceso puede considerarse lento y complejo, hasta el momento ha sido satisfactorio, en la medida en que se están empezando a solucionar los primeros problemas que dieron lugar a la iniciativa: Las ofertas formativas de Educación y Trabajo, empiezan a ser acumulables entre ellas y con la certificación que está dando sus primeros pasos. Es decir, al menos al nivel de formación profesional se ha dado un gran paso de integración.

No obstante, hay elementos que, visto su desarrollo, nos llevan a plantear si no podrían haberse resuelto de manera más efectiva:

1. Mayor simplicidad: El sistema se ha mostrado excesivamente complejo.

- La norma contempla tanto los estándares de competencia como los módulos formativos asociados. ¿Es realmente necesario o podría dejarse más flexibilidad en la definición de las ofertas formativas a los distintos Ministerios y proveedores de formación?
- La elaboración pasa por muchas fases y procedimientos reglados: elaboración, contraste, publicación en forma de Real Decreto, Transformación en Oferta formativa,... ¿Es necesario, o podrían simplificarse los pasos sin perder control de calidad?
- Se han iniciado todas las “Familias Profesionales” (Sectores de actividad) a la vez, lo cuál no ha permitido ir testando los productos en

un ámbito concreto y corregir errores antes de avanzar demasiado. Parecería más práctico haber completado una “familia”, para ver como funciona en ese sector el conjunto de oferta formativa integrada y la certificación. Si ahora hay que rectificar, será necesario volver a hacerlo en todos los sectores.

- Se ha hecho mucho diseño nuevo, pero al final hay que empezar a implementar con los recursos actuales existentes: centros de formación, profesores,... ¿Podría haberse partido más de lo ya existente, aprovechando lo que funciona mejor, para construir y evolucionar desde ese punto?
2. Unidad institucional: Siguen existiendo resistencias entre las distintas instituciones que dificultan cada paso de avance en la integración del sistema.
- Aunque el Consejo General de la Formación es el responsable de la coordinación del sistema, en realidad éste es un órgano consultivo tripartito que puede marcar la estrategia pero no tiene capacidad ejecutiva. El Instituto Nacional de Cualificaciones que se creó para superar las divisiones de intereses entre los distintos sub-sistemas, no ha logrado plenamente este objetivo, ya que cada institución sigue defendiendo su parcela de poder e influencia. Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, Gobiernos de las Comunidades Autónomas, Centros de Formación, etc. Posiblemente hubiese sido deseable una Autoridad ejecutiva con mayor rango y capacidad institucional de liderazgo, para superar las resistencias.
  - Si al final, no se logran superar estas diferencias y los subsistemas siguen sin comunicarse con facilidad, el esfuerzo no habrá merecido la pena.
3. Rigidez excesiva: El sistema ha sido diseñado de manera muy prescriptiva. Todo lo prevé y regula: Competencias, Curricula, procesos de evaluación, centros, metodologías a utilizar, criterios para impartición, horas máximas en teleformación, etc...
- Probablemente hubiese sido necesario una mejor delimitación de qué aspectos deben regularse, y cuáles pueden contar con mayor flexibilidad o no es necesario regular.
  - Debe contemplarse, además, que siempre debe quedar margen para innovar y hacer formación a demanda de necesidades concretas. No todo puede estar estandarizado y normado.

## **CUATRO IDEAS BÁSICAS DE CONCLUSIÓN**

Sobre las cualificaciones y titulaciones:

- Deben decir lo que la persona es capaz de hacer.  
(Enfoque de competencias, resultados de aprendizaje...)
- Lo que sabe hacer tiene que ser relevante y útil  
(Mecanismos de participación para definición de competencias)
- Tiene que ser verdad que las personas tengan las competencias  
(Calidad)

Sobre el marco de cualificaciones:

- Debe articular y comunicar los distintos niveles y tipos de cualificaciones  
(Para ello, es imprescindible los puntos anteriores: que se definan en base a resultados y que sean creíbles por todos)