

Calificaciones & Empleo

Dimensiones francesas y europeas de la formación y del empleo - convenio Piette/Céreq

La construcción de la Europa de las competencias

Reflexiones a partir de la experiencia francesa

Desde el Tratado de Roma en 1957, la armonización de los sistemas de certificación de los Estados constitutivos de Europa fue considerada un objetivo capaz de facilitar la movilidad de las personas. Así, fue objeto de diferentes gestiones y propuestas, reactivadas por la cumbre de Lisboa y el proceso de Brujas-Copenhague. El sistema de formación profesional francés fue durante mucho tiempo la excepción en esta dinámica. Sin embargo, cuando se analizan sus evoluciones, presenta cierta ejemplaridad en la medida en que se inscribe en el objetivo de favorecer la formación a lo largo de la vida e implementó instrumentos que corresponden a las recomendaciones europeas: marco nacional de las certificaciones, definición en términos de resultados, movilización de la noción de competencias, validación de la experiencia adquirida...

“Convertirse en la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de un crecimiento económico duradero, acompañado por una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y por una mayor cohesión social”, ese es el objetivo fijado para 2010 por la Unión Europea en la cumbre de Lisboa de 2000. En esta perspectiva, se atribuye una misión clave a la formación: “Adaptarse tanto a las necesidades de la sociedad del conocimiento como a la necesidad de elevar el nivel del empleo y mejorar su calidad”. Sin embargo, no hay que ver aquí un interés nuevo de Europa. Desde sus comienzos, en efecto, trató cuestiones vinculadas con la calificación y la formación profesional, así como con su reconocimiento por la certificación debido al principio de libre circulación de las personas, los bienes y los capitales. El sistema francés a menudo dio la impresión de mantenerse apartado de esta dinámica, desconfiado de las iniciativas europeas y orgulloso de una reivindicación de excepción que justificaría su diferencia. Sin embargo, es llamativo constatar que su evolución no es contradictoria, lejos de eso, con la dinámica comunitaria.

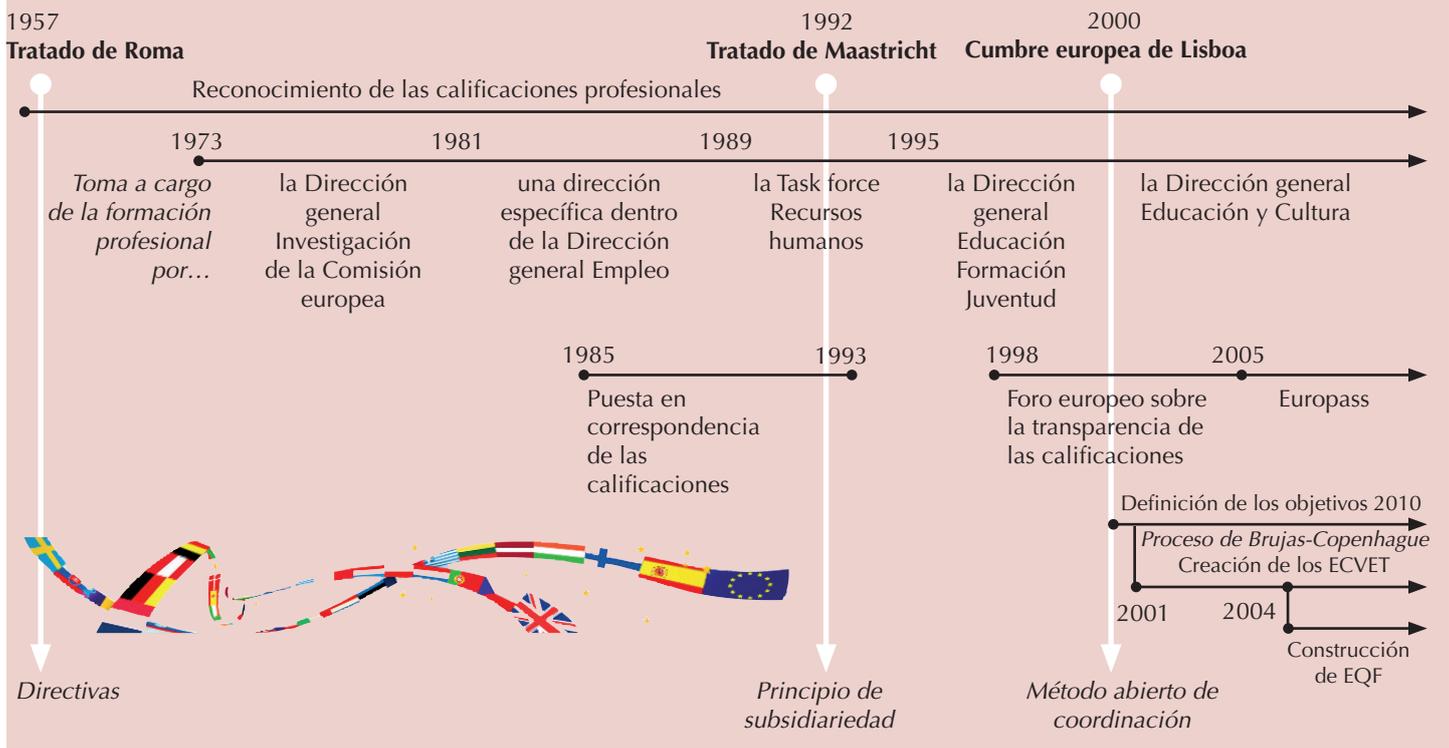
Europeización de la certificación: retorno sobre la historia

Tres etapas importantes marcan el compromiso de los Estados con la construcción de una Europa de la certificación: el Tratado de Roma de 1957, cuna de la Comunidad económica europea y del Mercado común, el tratado de Maastricht que, en 1992, creó la Comunidad europea y las conclusiones del Consejo europeo de Lisboa que se desarrollaron en lo que se refiere a la formación profesional, en el Consejo europeo de Barcelona de 2002. A cada etapa le corresponde una lógica de puesta en coherencia de los sistemas de formación profesional: las directivas para el Tratado de Roma, la subsidiariedad para el de Maastricht, y el “método abierto de coordinación” (MOC) con el Consejo de Lisboa (cf. Gráfico 1).

El Tratado de Roma aborda el reconocimiento de las certificaciones profesionales bajo la forma de una reglamentación que los Estados eligen imponerse mediante directivas. Estas últimas son obligatorias en cuanto a los resultados a alcanzar y al plazo para hacerlo, pero dejan a las instancias nacionales la elección de la forma y los medios. Así, las directivas garantizan “el reconocimiento mutuo de los diplomas, certificados y otros títulos” (artículo 57 del tratado de Roma), para suprimir la barrera que las certificaciones nacionales podían representar para la libertad de establecimiento de los trabajadores en otro país, y favorecer así su libre circulación. Nada sorprendente entonces en que las profesiones liberales hayan sido las primeras concernidas, con tiempos de negociación más o menos largos: los arquitectos en 1965, los médicos en 1976, los farmacéuticos en 1987. Este procedimiento se actualiza regularmente, bajo la autoridad de la Dirección general “Mercado interno” de la Comisión europea, que elaboró en septiembre de 2005 una directiva que consolida la reglamentación obligatoria en la materia.

Al lado de esta aproximación, que apunta principalmente a mercados profesionales del trabajo, a comienzos de los años 1980 se implementó un procedimiento de búsqueda de correspondencia de las calificaciones bajo la égida del CEDEFOP.

■ Gráfico 1. Principales etapas de la construcción europea de las certificaciones profesionales



CEDEFOP • Centro europeo de desarrollo de la formación profesional (www.cedefop.europa.eu)

CNCP • Comisión nacional de certificación profesional (www.cncp.gouv.fr)

CQP • Certificado de calificación profesional

ECVET • European credit in vocational education and training (crédito europeo de formación profesional)

EQF • European Qualifications Framework (marco europeo de calificaciones)

KSC • Knowledge, Skills and Competences (conocimiento, habilidades y competencias)

MOC • Método abierto de coordinación

RNCP • Repertorio nacional de certificaciones profesionales

En Francia, las certificaciones se componen de:

- diplomas otorgados por el ministerio de Educación,
- diplomas y títulos otorgados por otros ministerios, cámaras, establecimientos privados y públicos en su propio nombre,
- certificados profesionales creados y otorgados por autoridades u organismos validantes: ramas profesionales, ministerios, cámaras...

Partía de un principio de identidad de los contenidos de actividad de los empleos más que de equivalencia de los contenidos de formación. La operación, muy compleja, fue abandonada. Según las conclusiones de la evaluación de este procedimiento, *“las definiciones [de calificación] a las que se llega no corresponden ni a una situación europea, que por otra parte es puramente abstracta, ni a ninguna realidad nacional”*. En este período, la educación y las políticas educativas correspondían exclusivamente a la soberanía nacional. Pero progresivamente, se fue dibujando una europeización de estas cuestiones, de la que podemos encontrar premisas en 1981 con la creación de una dirección dedicada a las acciones en materia de educación y formación en el marco de la Dirección general de Asuntos sociales y del Empleo de la Comisión europea. Sin embargo, el Tratado de Maastricht marca un salto cualitativo en 1992, al instaurar el principio de subsidiariedad –permitiendo intervenir a la Comunidad *“si y en la medida en que los objetivos de la acción contemplada no pueden realizarse de manera suficiente por los Estados miembro y por lo tanto, debido a las dimensiones o los efectos de la acción planteada, pueden realizarse mejor en el nivel comunitario”*- y al incluir las políticas de educación y formación en el campo en el que este principio es susceptible de aplicarse. La creación de una 22ª Dirección general, la DG Educación, Formación y Juventud, que en 2000 se convirtió en la Dirección general Educación y Cultura (DGEAC) confirma el interés creciente de Europa por las cuestiones de educación, formación y certificación.

El Consejo europeo de Lisboa en 2000 constituye otra etapa significativa. En efecto, inscribió su objetivo estratégico, *“convertirse en la economía del conocimiento más competitiva y más dinámica del mundo...”* en un programa de trabajo bautizado “Educación y formación 2010. Sistemas diferentes, objetivos compartidos”. También fija un método, el método abierto de coordinación (MOC), susceptible de respetar las soberanías nacionales apuntando al mismo tiempo a objetivos comunes: se definen líneas directrices y objetivos que se comprometen a alcanzar. Los objetivos están acompañados por indicadores y un calendario que cada Estado miembro se compromete a respetar. Un proceso de evaluación y seguimiento permite reajustes eventuales. Por otra parte, el Consejo europeo de Lisboa ratificó un proyecto de cooperación europea reforzada para la educación y la formación profesional llamado “Proceso de Brujas-Copenhague” que fijó cuatro prioridades: la transparencia, la información y la orientación, el reconocimiento de las calificaciones y los diplomas, la garantía de calidad. Concretamente, el proceso de Brujas-Copenhague oficializó el Europass, un conjunto de cinco documentos que permiten a cualquier persona presentar sus competencias y calificaciones de manera estandarizada. También sugirió elaborar *“niveles de referencia, principios comunes para la certificación y medidas comunes, incluyendo un sistema de transferencia de créditos”*. Esta sugerencia desembocó en dos propuestas en los últimos años:

- la construcción del *European Qualification Framework (EQF)*, un marco europeo de

calificación destinado a permitir el posicionamiento europeo de las certificaciones nacionales y articular los marcos nacionales de certificación presentes o a venir;

- el *European Credit in Vocational Education and Training (ECVET)*, un sistema europeo de acumulación y transferencia de unidades capitalizables para la enseñanza profesional que supone la implementación de estándares definidos en términos de competencias.

La situación francesa: ¿una excepción que disminuye?

En materia de formación profesional inicial, los ajustes entre Francia y el espacio europeo nunca fueron fáciles. Una de las principales explicaciones de esa constatación tiene que ver con la relativa situación de excepción del sistema francés de formación profesional en el momento de la creación de la Comunidad económica europea. Este sistema estaba esencialmente vinculado a la formación inicial, y aplicaba sus prácticas pedagógicas. Las instancias europeas, al centrar su acción en la formación de los demandantes de empleo y los asalariados, de hecho consultaban poco a las autoridades educativas francesas que, a su vez, tendían a ignorarlos.

A pesar de este relativo aislamiento, el sistema francés anticipó muchas recomendaciones planteadas recientemente por Europa. Desde los años 1960, en efecto, progresivamente desarrolló un marco nacional de certificación que permitió acercar las experiencias de la formación general y la formación profesional, la formación inicial y la formación continua, integrando desde hace algunos años la validación de la experiencia adquirida en una lógica de formación a lo largo de la vida. Por otra parte, elaboró una descripción en términos de referenciales de actividades (*"standards of occupations"*) que se inscribe en el procedimiento de los resultados de aprendizaje (*"learning outcomes"*) y moviliza la noción de "competencia" para describir estos resultados de aprendizaje.

Cuatro fechas marcaron la implementación del marco francés de certificaciones. La primera es la creación en 1965 del bachillerato de técnico. El nombre de este nuevo diploma, con la adjunción del término "técnico" al mítico bachillerato creado por decreto imperial en 1808, testimoniaba la voluntad de marcar una igualdad entre itinerarios generales y técnicos. Era la conclusión de un proceso que inscribía la formación profesional en el ideal democrático que privilegia la formación conjunta del hombre, del productor y del ciudadano. Es también, subraya el historiador de la educación Antoine Prost, *"la época en la que se cree un poco ingenuamente en la desaparición próxima del trabajo obrero... El futuro es de los supervisores, los técnicos, que dominarán saberes"*. De cualquier manera, la formación profesional se había convertido en una rama a título propio del

sistema educativo al lado de la formación general, con posibilidades de pasarelas entre ellas, y beneficiándose -por lo menos en derecho- con una paridad de estima.

Este acercamiento coincide con la implementación de una grilla de niveles de formación, cuyo proyecto se remonta a comienzos de los años 1960 y cuya versión de referencia apareció en 1969. Pero en el momento en que se establecía este marco, irrumpía un nuevo elemento, la ley francesa del 16 de julio de 1971 sobre la formación profesional continua. Esta última sentaba las bases de un modo paralelo de formación. Para Jacques Delors, en ese momento secretario general del Primer Ministro para la formación profesional y la promoción social, *"aporta elementos indiscutibles de solución: una contribución a la lucha contra la desigualdad de oportunidades, una nueva relación docente-alumno, una adaptación más fácil a la oferta y a la demanda de trabajo ... Al término de la evolución, la institución educativa debería abandonar este modelo único e impuesto a todos, que es una de las raíces de la desigualdad social y del conservadurismo"*. Era posible imaginar entonces la implementación de dos sistemas paralelos -para no decir divergentes. Ahora bien, esto no sucedió y se impuso el marco único. La voluntad de conferir igual dignidad a estas dos vías requería la posibilidad de comparar sus resultados; de ahí la decisión de la Comisión técnica de homologación de títulos y diplomas de la enseñanza tecnológica (CTH), creada en 1972, de privilegiar la "equivalencia" frente a la "alternativa" y de tomar la grilla de niveles de formación como instrumento de comparación.

Aunque parten de concepciones bastante claramente antagónicas, formación inicial y formación continua fueron reunidas en un sistema nacional común, la grilla de niveles de formación. El reemplazo en 2002 de la Comisión técnica de homologación por la Comisión nacional de certificación profesional (CNCP) reforzó este movimiento de dos maneras. Por una parte, tomó en cuenta la validación de la experiencia adquirida para acceder a la certificación. Por otra parte, permite la posibilidad de inscribir los certificados de calificación profesional (CQP) propuestos por las ramas profesionales en el repertorio de certificaciones profesionales (RNCP) del que es responsable.

Esta transición testimonia también la importancia cada vez mayor otorgada a la certificación. Esta última ya no se considera como la conclusión natural de una formación, sino como un fenómeno relativamente autónomo que demuestra las competencias de los individuos, independientemente de la manera en que fueron adquiridas. Este desplazamiento, sin embargo, no

El lugar del Céreq en el acercamiento de los sistemas nacionales de formación profesional

Desde la firma del Tratado de Roma, el Céreq ha contribuido a los diferentes procedimientos que apuntan al acercamiento de los sistemas nacionales de formación profesional. Así, en el curso de estos últimos años, fue requerido para participar en la evaluación del avance de las políticas nacionales en dirección de los objetivos de Lisboa y Copenhague. También se implicó en dos operaciones: la construcción de un marco europeo de las certificaciones profesionales (CECP), a propósito del cual ya se están realizando experimentaciones y cuya aplicación ampliada está planificada para 2012; la creación de créditos de aprendizaje europeos para la formación y la enseñanza profesional (ECVET).

■ La contribución del Céreq en esta última operación fue presentada en *Crédits d'apprentissage européens pour la formation et l'enseignement professionnels (ECVET)*, A. Boudier, J.-L. Kirsch, Net.Doc n°27, Céreq, agosto 2007, disponible en el sitio internet del Céreq, www.cereq.fr

RECUADRO 1.

Para saber más:

- « Européanisation de la certification. Un passé éclectique, un avenir incertain », A. Boudier, *La certification, nouvel instrument de la relation formation-emploi. Un enjeu français et européen*, J. Teissier, J. Rose (édit.), Relief, n° 16, Céreq, julio 2006.
- « Les partenaires sociaux et les commissions professionnelles consultatives », B. Bouyx, *Le partenariat social dans la formation professionnelle en France*, E. Bentabet, J.-L. Kirsch, S. Stefani (édit.), Relief, n° 9, Céreq, junio 2005.
- 30 ans d'homologation des titres. Un mode de certification à l'usage des diplômés, P. Veneau, D. Maillard, E. Sulzer, *Bref*, n° 218, Céreq, abril 2005.
- *Typology of knowledge, skills and competences: clarification of the concept and prototype*, J. Winterton, F. Delamare-Le Deist, E. Stringfellow, Emma, informe de investigación coordinado por CEDEFOP, 2005.

sigue página 4...

Piette/Céreq

está ligado únicamente a la implementación de un sistema nacional de certificaciones. También le debe mucho a la introducción del procedimiento de los referenciales de actividad.

En efecto, el bachillerato profesional, creado en 1985, marca el comienzo de una nueva ingeniería de la formación, caracterizada por la noción de referencial. El procedimiento de elaboración de este diploma estipula que la definición de un referencial de las actividades profesionales es obligatoria antes de cualquier definición de contenidos de formación. Se asiste así a una inversión respecto de las prácticas anteriores, muy centradas en los contenidos de los programas de formación y los procedimientos de evaluación. Corresponde a la voluntad de cambiar la imagen del diploma, de convertirlo en un contrato establecido con los interlocutores sociales que atestiguan algunas competencias de las que dispone el titular del diploma. Este procedimiento se extendió luego al conjunto de las certificaciones profesionales: el documento relativo a una demanda de registro de una certificación en el repertorio nacional de las certificaciones profesionales (RNCP), administrado por la CNCP, menciona explícitamente el referencial de actividades.

Al mismo tiempo que la noción de "referencial de actividades" se introduce la de "competencia". La primera permite situarse respecto de un proceso de producción de bienes o servicios. La segunda constituye su reflejo en términos de actividad del individuo que interviene en este proceso de producción. Las definiciones de la competencia son numerosas. Pero en el ámbito de la formación y la certificación, siempre hacen intervenir el contexto de ejercicio y sus tres componentes constitutivas, denominadas en un principio "saber", "saber hacer" y "saber ser". Estos términos sufrieron algunas modificaciones después, conservando sin embargo la distinción que expresaban. Esta trilogía encontró una forma de consagración europea en un informe realizado en 2005 para el CEDEFOP, que plantea el carácter multidimensional del enfoque francés y se inspira en él para proponer la tipología *Knowledge, Skills and Competences* (KSC), que sirve de base para la constitución del marco europeo de las certificaciones profesionales.

Convergencia de los sistemas de certificación y unidad del mercado de trabajo

Esta puesta en paralelo del caso francés y del enfoque europeo hace aparecer similitudes y correspondencias ciertas. ¿Es posible por eso emitir la hipótesis de una convergencia de los sistemas nacionales de certificación? El balance de avance a mitad de camino hacia los objetivos de Lisboa va en ese sentido. Muchos países, en efecto, inscriben en sus objetivos prioritarios la implementación de un marco nacional de certificaciones acompañado por un repertorio nacional de estas certificaciones

expresadas en términos de estándares y competencias. Es innegable que los estímulos europeos contribuyeron a convencerlos de la utilidad de semejante dispositivo para asegurar la legibilidad de sus sistemas. Sin embargo, a la luz de las experiencias realizadas, la adopción de semejante marco no puede hacerse en cualquier condición, como lo muestra el caso de Australia y Nueva Zelanda. Esto lleva a ciertos expertos a recomendar la adopción de procedimientos incrementales, es decir que tengan en cuenta la dinámica propia de los sistemas de certificación, de las "dependencias de sendero". La construcción del sistema francés, en efecto, abarca un período de cuarenta años, rico en peripecias, y cuyos interrogantes presentes –la actualización de la grilla de niveles, por ejemplo– permiten pensar que su evolución continúa en su trayectoria histórica. El MOC es absolutamente compatible con este enfoque, pero parece regido actualmente por una concepción reificadora de la construcción social, que da la impresión de reemplazar el enfoque por instrumento.

Por otra parte, hay que recordar que esta búsqueda de convergencia se inscribe en una voluntad global de incrementar la legibilidad y la transparencia del mercado de trabajo para favorecer la movilidad de los trabajadores. Ahora bien, en el estado actual de las cosas, Europa propone cuatro modelos de acercamiento entre empleos y certificaciones:

- La Europa de los empleos reglamentados por directivas que confirma una relación de obligación entre profesión ejercida y diploma
- La Europa de los empleos armonizados que se ve resurgir, y que se basa en la idea de que la creación de un diccionario europeo de empleos estimulará naturalmente la implementación de formaciones y certificaciones comunes.
- La Europa de las certificaciones armonizadas que toma varios caminos, como el EQF o la construcción de referenciales comunes a varios países.
- Finalmente, la Europa del ajuste rápido entre oferta y demanda a través del sistema Europass, que obedece a una lógica de portafolio que supuestamente debe favorecer la legibilidad de las competencias adquiridas por un individuo en relación con las competencias requeridas en el mercado de trabajo.

Se está lejos de un mercado único de trabajo, sobre el que, por otra parte, es posible preguntarse si se trata de un objetivo deseable. En el estado actual de las cosas, la coexistencia de varios tipos de regulación puede considerarse una respuesta a la diversidad de los cambios que afectan el contenido y reconocimiento de las actividades profesionales. Es posible preguntarse entonces en qué medida la unificación del sistema europeo de certificaciones contribuirá a la construcción de un mercado único de trabajo.

Annie Boudier y Jean-Louis Kirsch (Céreq)

...

- *Achieving the Lisbon goal: the contribution of VET*, T. Loney (director de proyecto), Comisión europea, 2005.
- *National qualifications frameworks: their feasibility for effective implementation in developing countries*, M. Young, *Skills Working Paper*, n° 22, OIT, 2005.
- « Comparabilité et reconnaissance des qualifications en Europe. Instruments et enjeux », V. Merle, O. Bertrand, *Formation Emploi*, n° 43, Céreq, julio-septiembre 1993.
- « Genèse d'une loi et stratégie du changement », J. Delors, *Formation Emploi*, n° 34, Céreq, abril-junio 1991.
- *Nomenclatures de formation et pratiques de classement*, J. Affichard, *Formation Emploi*, n° 4, Céreq, octubre/diciembre 1983.
- *L'école et la famille dans une société en mutation (1930-1980)*, A. Prost, tomo IV de *Histoire générale de l'éducation en France*, L.-H. Parias, Nouvelles librairies de France, 1981.

Documento de trabajo resultado del Convenio entre el Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq) de Francia y el Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo (Piette) del Conicet, Argentina. Traducción: Irène Brousse. Supervisión técnica: Julio C. Neffa. Coordinación y realización: Dominique Bally.

Título original: « La construction de l'Europe de la compétence. Réflexions à partir de l'expérience française », *Bref Céreq* n° 244, septiembre 2007.

Céreq: 10, place de la Joliette - BP 21321 - 13567 Marseille Cedex 02, Francia. Tel. 04 91 13 28 28; Fax 04 91 13 28 80; e-mail: bally@cereq.fr; <http://www.cereq.fr>
Ceil-Piette (Conicet): Saavedra 15 P.B. - CP 1083 - Buenos Aires, Argentina. Tel./Fax (5411) 4953 7651/9853; e-mail: publicaciones@ceil-piette.gov.ar; <http://www.ceil-piette.gov.ar>