



Hacia un Marco Nacional de Cualificaciones para Chile

Mayo, 2014



HACIA UN MARCO NACIONAL DE CUALIFICACIONES PARA CHILE

Grupo de Trabajo

Pedro Montt. CNED (Coordinador)
Pedro Pablo Rosso. CNED (Coordinador)
Hernán Araneda. Fundación Chile
Ximena Concha. ChileValora
María José Lemaitre. CINDA
Mónica Jiménez. Foro AEqualis
Jorge Mardones. CNA
Carlos Mujica. Universidad Andrés Bello
Gonzalo Vargas. Inacap

Secretaría Técnica CNED

Francisco Durán
María Teresa Salinas
Sofía Vergara

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	4
I. RAZONES PARA SU CONSTRUCCIÓN	6
1. Un marco nacional de cualificaciones: definiciones y alcances	7
2. Las experiencias de otros países	10
3. La experiencia chilena en marcos sectoriales de cualificación	19
4. Bases para la construcción de un MNC en Chile	24
II. CONSTRUCCIÓN DE UN MARCO DE CUALIFICACIONES Y DE UN SISTEMA NACIONAL DE CUALIFICACIONES	27
5. La convocatoria e inicio del proceso	29
6. Etapa conceptual y de formulación	32
7. Etapa de diseño del marco	32
8. Fase de implementación	34
III. CONSIDERACIONES FINALES	40

Introducción

En octubre de 2013 el Consejo Nacional de Educación (CNEC) organizó el Seminario “Marco de Cualificaciones: Educación Centrada en los Resultados de Aprendizaje de los Estudiantes”, con el propósito de invitar a la comunidad educativa nacional a dialogar sobre la necesidad de crear un Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) para Chile. El programa incluyó la presentación de algunas experiencias extranjeras y los resultados de iniciativas sectoriales realizadas en nuestro país. Como pudo apreciarse, todas ellas avalan las ventajas de contar con un instrumento de ese tipo, destacando las favorables consecuencias que tiene reconocer y validar los aprendizajes alcanzados por las personas; es decir, sus conocimientos y destrezas, independientemente de la manera, formal o informal, en que fueron adquiridos.

Los participantes en este Seminario, tanto panelistas como asistentes, manifestaron mayoritariamente su convicción de que contar con un MNC sería un gran avance para nuestro país, relevando al mismo tiempo algunas de las dificultades que implicaba su adopción. En este contexto, surgió la idea de que el CNEC, por su condición de entidad autónoma del Estado y su experiencia en el ámbito del aseguramiento de la calidad, podría ser el promotor y articulador de las acciones conducentes a establecer un MNC en Chile.

Los miembros del Consejo acogieron unánimemente este desafío e invitaron a reconocidos expertos nacionales a integrar un Grupo de Trabajo, solicitándoles colaborar en la formulación de una propuesta de política pública sobre esta materia la que, junto con definir un marco conceptual, aportara orientaciones concretas sobre las estrategias y pasos a utilizar en el diseño de un MNC y la aplicación del mismo en los ámbitos educativo y la laboral.

El trabajo de análisis y reflexión consiguiente sirvió para identificar algunos de los obstáculos de índole cultural, legal y reglamentarios que será necesario superar para lograr ese objetivo, pero también puso en evidencia las considerables ventajas que podrían derivar de un MNC. En el ámbito educativo, este instrumento determina una mayor transparencia de los títulos y grados otorgados por las instituciones de educación superior, estableciendo los conocimientos y habilidades asociados a cada uno de ellos. De esta manera favorece la pertinencia de los programas de estudio y se constituye como un gran aporte a los procesos de aseguramiento de la calidad. Asimismo, facilita la articulación entre los subsistemas técnico-profesional y universitario, lo que posibilita una mayor movilidad estudiantil entre ellos. También favorece la reinserción en el ámbito

educativo de personas que desean continuar estudiando después de un lapso en el que han ejercido algún trabajo. Igualmente, ayuda a encontrar empleo a aquellas personas que desean ingresar al ámbito laboral después de haber interrumpido sus estudios a nivel terciario.

En el ámbito del trabajo, un MNC es de gran utilidad para las personas que desean cambiar de empleo o ingresar a un programa de estudios para adquirir nuevas competencias, dado que permite certificar el nivel de conocimientos que tienen en una determinada materia. Este aspecto también favorece a quienes han aprendido una profesión de manera informal. El reconocimiento y validación de sus competencias les permite postular a mejores empleos o ingresar a un programa educativo formal para ampliar o perfeccionar sus conocimientos. A su vez, esto mejorará sus posibilidades de encontrar, más adelante, un empleo bien remunerado. En este sentido, al igual que en el ámbito educativo, la existencia de un MNC, además de ayudar a promover el concepto de un aprendizaje para toda la vida, es un poderoso factor de estímulo a la superación personal, un mecanismo que contribuye a la movilidad social y a la inclusión. Por lo tanto, representa un aporte significativo al desarrollo social.

Este Documento, «Hacia la construcción de un marco de cualificaciones para Chile», consta de dos partes. En la primera de ellas, titulada «Razones para su Creación», se exponen los motivos por los cuales el Grupo de Estudio considera de la mayor importancia que nuestro país cuente con un MNC y el Sistema Nacional de Cualificaciones respectivo. Relata experiencias internacionales sobre la utilización de estos marcos y sistemas y da cuenta de las interesantes iniciativas sectoriales realizadas en nuestro país, impulsadas por el Estado y otras por el sector privado. Finalmente, propone algunos principios generales a considerar para su construcción y los pasos necesarios para progresar hacia esa meta.

La segunda parte, «Construcción de un marco de cualificaciones y de un sistema nacional de cualificaciones», contiene una descripción de las diversas acciones que es necesario desarrollar para la instalación de un MNC en Chile, incluyendo sus líneas de acción y resultados esperados.

El documento finaliza con una exhortación a las autoridades de gobierno y a todos los sectores que aportan a la formación de personas a asumir la gran tarea de diseñar un MNC y poner en marcha el Sistema respectivo, enfatizando sus proyecciones a nivel individual y social.

I. Razones para su construcción

La disponibilidad de capital humano capaz de desempeñarse en forma óptima en sus respectivos lugares de trabajo es un factor clave para el desarrollo nacional. Este logra formarse en los diversos ciclos de los procesos educativos, tanto aquellos que podrían denominarse “formal” o “regular”¹, incluyendo los sistemas formativos a nivel básico, secundario y terciario (hasta la formación de posgrado), como aquellos “no formales”, en los cuales las personas adquieren competencias utilizadas en los ámbitos laborales.

Dada la continua expansión del conocimiento y las frecuentes innovaciones tecnológicas, la actualización de los conocimientos y habilidades necesarias para el desempeño laboral deberían durar toda la vida. Al respecto, es importante tener en cuenta que aspectos como productividad, calidad, innovación y, en último término, la competitividad internacional de un país dependen de los conocimientos y habilidades de las personas que integran la fuerza laboral, en todos los niveles de responsabilidad. A su vez, una economía dinámica favorece aspectos como la calidad de los empleos, el nivel de ingresos familiares y, en medida significativa, la convivencia y la cohesión social.

En nuestro país, la formación de capital humano enfrenta grandes desafíos. Por una parte, la expansión de la educación superior y la consiguiente diversificación de la población estudiantil y de los perfiles académicos de las instituciones, ha determinado profundos cambios en los sistemas formativos. Esta situación se ha visto magnificada por la carencia de un marco regulatorio adecuado lo que, por una parte, ha redundado en grandes disparidades con respecto a la calidad de los programas de estudio y, por otra, ha impulsado una tendencia hacia la homogeneización de la nomenclatura (por ejemplo, las ingenierías). No se ha considerado de manera eficaz y eficiente la diversidad virtuosa que es deseable en esos sistemas.

Lo anterior se traduce en una diversificación de la oferta extremadamente poco transparente, tanto en términos de instituciones como de programas, e incongruencias entre las competencias de los egresados y las necesidades del ámbito laboral. Finalmente, esto determina una falta de confianza en las certificaciones y los aprendizajes obtenidos

¹ Ley-20370 Ley General De Educación.

en los distintos niveles y, así como también, en la desarticulación entre y dentro de estos niveles, y entre el sistema educativo y el medio laboral².

Una forma particular de desarticulación dice relación con la ausencia de mecanismos para el debido reconocimiento de aprendizajes previos, ya sea aquellos obtenidos en programas formativos incompletos, como en casos de deserción, o los adquiridos en el desempeño de alguna ocupación. Este es un aspecto particularmente grave considerando las altas tasas de deserción que exhibe nuestro sistema de educación superior.

1. Un marco nacional de cualificaciones: definiciones y alcances

La situación antes descrita repercute negativamente en la vida de muchas personas y en la sociedad, como un todo. La adquisición de conocimientos y habilidades constituye un aspecto esencial del desarrollo individual y, como se afirmaba anteriormente, de toda la sociedad. Durante la vida laboral la mayoría de las personas aspira a perfeccionarse en lo que “saben hacer”. Con ello buscan gratificación personal, pero también oportunidades de acceder a un mejor trabajo y obtener mayores ingresos. Esto se traduce en una creciente demanda por programas de perfeccionamiento de todo tipo y en sucesivos cambios de ocupación durante la trayectoria laboral. Acorde con este hecho y para maximizar sus favorables consecuencias tanto para los individuos como para las sociedades, los países que ostentan los más altos niveles de desarrollo social y económico han establecido mecanismos e instancias formales para reconocer y valorar adecuadamente las competencias de las personas, tanto aquellas adquiridas en ciclos formativos “formales” como “no formales”. Este es el propósito primario de un Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), concebido como un instrumento para el reconocimiento, desarrollo y clasificación de los conocimientos, destrezas y habilidades de las personas a lo largo de un continuo de niveles definidos; una vía para estructurar cualificaciones existentes y nuevas, las que se definen a partir de resultados de aprendizaje; es decir, afirmaciones claras acerca de lo que el estudiante debe saber o

² La desarticulación de los sistemas educativos es un problema generalizado, existe a nivel de la educación media, entre la educación técnico-profesional y la humanista-científica y en las instancias formativas de nivel terciario entre las instituciones que lo integran y, a su vez, de estas con el ámbito laboral.

ser capaz de hacer, ya sea que haya sido aprendido en una sala de clases, en el lugar de trabajo, o incluso de manera menos formal³.

Un MNC ordena y clasifica las diversas cualificaciones las que se expresan en resultados de aprendizaje: es decir, los conocimientos, destrezas y habilidades que las personas tendrían que manejar para desempeñarse en un cierto tipo de actividad y en el nivel de responsabilidad que corresponda. Cada uno de estos niveles expresa cualificaciones predeterminadas mediante los descriptores respectivos. Éstos son definidos según los resultados de aprendizajes observados y se acuerdan en las instancias que corresponda. Los descriptores requieren de actualizaciones periódicas de acuerdo con la evolución del conocimiento o las necesidades que surjan en los campos laborales.

En función de los convenios alcanzados por el Estado y los diversos actores del ámbito educativo y laboral, un MNC posee características que varían respecto de su alcance. Por ejemplo, puede incluir todos los niveles del ciclo educativo (desde la pre-básica a la educación superior), o bien seleccionar un segmento en el cual se requiere una mayor comprensión y transparencia de los aprendizajes, transformando aspectos concretos o simplemente transparentando lo ya existente. Asimismo, algunas experiencias muestran que es posible desarrollar marcos de cualificaciones para determinados segmentos, como por ejemplo, en algunas áreas o disciplinas de la educación técnico-profesional o en diferentes sectores económicos.

En el campo de la educación terciaria un MNC está llamado a abordar los problemas relacionados con la comprensión (“legibilidad”), transparencia y comparabilidad de los títulos y grados. Esto se logra a través de la incorporación de los resultados de aprendizaje correspondientes a los distintos niveles de cualificación y su convergencia con los perfiles de egreso de las carreras y programas. Por su parte, la adopción de los resultados de aprendizaje promueve la mayor coherencia de los programas formativos, en tanto contribuye a desplegar un lenguaje común, compartido y reconocible entre todos los participantes del sistema, tanto proveedores de educación como usuarios.

El actual escenario nacional, de baja transparencia de los títulos y grados que ofrecen las instituciones de educación superior respecto de las competencias de sus egresados, tiene

³ Tuck, Ron (2007). An Introductory Guide to National Qualifications Frameworks: Conceptual and Practical Issues for Policy Makers. ILO Publications. Ginebra, 2007.

obvias implicancias tanto para estos como para sus empleadores potenciales. En este sentido, los certificados educacionales deben informar con claridad los conocimientos y habilidades de la persona que postula a un empleo. A este respecto, el contenido definido en la LGE⁴ para cada tipo de certificado resulta genérico y escueto, lo que constituye un obstáculo para una mejor comprensión de los aprendizajes obtenidos por los egresados. Un ejemplo de esto es la cantidad de títulos y grados existentes en las más de dos mil carreras de Ingeniería que se ofrecen en Chile, para la cual existen aproximadamente 450 nombres distintos.

La falta de estandarización de los perfiles de egreso y la opacidad del sistema de títulos y grados también complejiza y aumenta el riesgo de las decisiones de los jóvenes respecto de la elección de estudios ya que no siempre disponen de información oportuna o amigable, en tanto que al contar con un MNC se simplifica considerablemente esta elección, proporcionando una métrica de resultados de aprendizaje que, al menos en principio, permite evaluar *ex-post* la calidad y pertinencia de los programas formativos.

Además de ayudar a superar la actual falta de transparencia de títulos y grados, un MNC facilita una mayor y mejor articulación de los subsistemas de la educación superior, vale decir: los centros de formación técnica, los institutos profesionales y las universidades. En nuestro país la utilización de este instrumento favorecería los vínculos e interacciones entre las diversas instituciones y los niveles formativos, facilitando la convalidación de competencias de acuerdo con criterios transparentes y previamente aceptados.

La existencia de un MNC también ayudaría a resolver la difícil situación de quienes no han cursado estudios superiores y se incorporan al trabajo después de haber finalizado la educación secundaria en sus modalidades técnica o científico-humanista. En el primer caso, la persona suele emplearse en el área de su mención técnica, profundizando así sus conocimientos y adquiriendo nuevas competencias. No obstante, si deseara retomar estudios superiores e ingresar a un instituto profesional o a un centro de formación técnica para perfeccionar y acrecentar los conocimientos y competencias adquiridas en su trabajo, el grado de reconocimiento y validación que esos conocimientos y habilidades recibirán, para efectos de definir su nivelación y plan de estudios, dependerá exclusivamente de los criterios que la institución haya adoptado. Algo análogo ocurrirá si esa persona desea

⁴ Ley General de Enseñanza (LGE)

cambiar de empleador o postula a un cargo de mayor responsabilidad, en cuyo caso el reconocimiento de sus competencias dependerá del potencial empleador.

Más compleja aún es la situación de los egresados de la educación secundaria científico-humanista quienes, movidos por la necesidad o manifestando un escaso capital socio-cultural, ingresan al campo laboral sin haber cursado estudios de nivel terciario. Esto en su gran mayoría aprenden oficios para los cuales no existe un reconocimiento formal en la sociedad, hecho que limita fuertemente la posibilidad de cursar posteriormente estudios técnicos de nivel superior o bien la movilidad laboral, lo que implica menores posibilidades de perfeccionamiento, de lograr mejores empleos o mejores ingresos y, en último término, dificulta la movilidad social⁵.

Lo antes expuesto representa una debilidad manifiesta de nuestro país en la formación de capital humano, contexto que un MNC podría ayudar a resolver, facilitando la posibilidad de perfeccionamiento continuo.

2. Las experiencias de otros países

Los marcos de cualificaciones comenzaron a surgir a principio de los noventa en los países de habla inglesa, como una alternativa orientada a transparentar y hacer comprensibles (“legibles”) las certificaciones concedidas por las instituciones de educación, en todos los niveles. Esta necesidad se asoció con el proceso de masificación de la educación superior, cuestión que relevó la necesidad de promover dichos conceptos de manera decidida, motivando a varios países a cambiar el foco de los programas de estudio hacia los resultados esperados de aprendizaje (*learning outcomes*) más que en los contenidos y en los planes para alcanzarlos.

Paralelamente, la emergencia de la era del conocimiento, con sus avances tecnológicos, y la consecuente necesidad de que las personas actualizaran sus conocimientos y habilidades dieron realce al concepto de “calidad de la educación” y se instaló en el

⁵ El año 2008 se aprobó la Ley 20.267 que crea el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales, cuyo objetivo es reconocer las competencias laborales de las personas, independientemente de cómo se hayan obtenido, mediante procesos de evaluación y certificación, basados en estándares definidos con los sectores productivos. Al mismo tiempo, busca orientar una oferta formativa basada en competencias laborales, tanto en el ámbito de la capacitación laboral, como de la formación técnica y superior con miras a la formación continua.

discurso internacional, tanto en el sector educativo como del empleo, el nuevo concepto de “aprendizaje a lo largo de la vida”⁶. En respuesta a estas nuevas demandas, los países asumieron el desafío de diseñar e implementar marcos de cualificaciones, con sus respectivas especificidades, particularidades y perspectivas de desarrollo.

A continuación se describe la experiencia que han tenido otros países en la construcción de un MNC y la puesta en marcha del respectivo sistema de cualificaciones. De estos casos pueden obtenerse valiosas experiencias para nuestro país, ya que ilustran la forma en que se instalaron los primeros marcos nacionales de cualificaciones en dos países que en este campo son paradigmáticos: Australia e Irlanda y finalmente, la particular convergencia que se dio entre los estados europeos en torno al “meta-marco” común desarrollado por la Unión Europea.

Australia: En los últimos 30 años este país ha experimentado considerables cambios en las necesidades de formación y cualificación de la población activa. Sus campos laborales han ido exigiendo cada vez más conocimientos idóneos y la posesión de competencias de tipo genérico o transversal, como una buena comunicación o bien la disposición para el trabajo en equipo.

Para afrontar estos desafíos en 1994 el Estado australiano emprendió una extensa reforma de sus sistemas de educación y formación, adoptando de manera integrada el enfoque de competencias profesionales. Ese mismo año se creó la Autoridad Nacional Australiana de Formación (*Australian National Training Authority-ANTA*) con el objetivo de promover normas de competencia producidas desde el mercado laboral. A tal efecto se autorizaron los llamados Organismos Asesores de Formación en la Industria (*Industry Training Advisory Board-ITABs*) que establecieron una conexión entre la empresa y el mundo educativo (principalmente técnico), para desarrollar “paquetes nacionales de formación” vinculados al futuro MNC.

⁶ Este concepto se refiere a que las oportunidades educativas debieran producirse a lo largo de la vida y no limitarse al lapso de tiempo habitualmente dedicado a la educación formal, pues ellas sirven para completar conocimientos y para actualizarlos. Es importante señalar que el aprendizaje no solo emana de procesos formales sino que también de procesos informales, tales como la experiencia laboral. En el reconocimiento de aprendizajes previos, lo que se reconoce no es la experiencia misma sino el aprendizaje de dicha experiencia. Por ese motivo son tan importantes los instrumentos de evaluación que se diseñen y apliquen para el reconocimiento.

En 1995, con el propósito de adoptar un marco nacional de formación basado en el aprendizaje por competencias, se creó el *Australian Qualifications Framework- AQF* y al año siguiente el Marco Nacional de Formación (*National Training Framework-NTF*). El NTF incorpora procedimientos, estándares y mecanismos para la implantación, evaluación y certificación de programas.

En 1998 se aprobó la llamada “Estrategia de Australia para la Educación y Formación Profesional” (1998-2003) que aportó una visión renovada del sistema, basada en la afirmación de una serie de valores respecto de los trabajadores, estudiantes, empresas e instituciones de educación y formación. Por su parte, el proceso de instalación del AQF se realizó de manera paulatina, motivo por el cual terminó de consolidarse el año 2000. Sin embargo, en el año 2011, luego de una evaluación en profundidad, las autoridades decidieron actualizar el diseño del marco y publicaron una nueva versión del mismo, vigente hasta ahora.

El AQF forma parte de un sistema integrado de cualificaciones que incluye políticas públicas de educación y capacitación, instituciones de educación y trabajo, mecanismos de reconocimiento y evaluación de habilidades, organismos públicos de acreditación, mecanismos para garantizar la calidad y vínculos con el mundo del trabajo y las comunidades territoriales. De este modo, el AQF es un marco que pertenece a una política nacional y territorial. Al respecto, su aplicación tiene como contexto un estado federal en el cual existe una combinación de políticas tanto de carácter central como local (territorios). Es tri-sectorial, en el sentido que incluye todas las cualificaciones de la educación secundaria, la educación vocacional y de capacitación, y la educación superior, tanto de las instituciones públicas como de las privadas⁷. Todas ellas deben adherir de manera obligatoria a sus definiciones. Sin perjuicio de esto, el grado de adhesión a los ejes del AQF, tanto para la acreditación de las cualificaciones como para el registro de instituciones que pueden emitirla, depende del marco legal de cada uno de los Territorios en los que está dividido administrativamente el país.

Concretamente, el AQF está conformado por niveles de cualificaciones –con sus respectivos descriptores– basados en resultados de aprendizajes. Estos niveles están desagregados en función de sus propósitos, conocimientos, habilidades, sus aplicaciones

⁷ Sin embargo, en Australia las instituciones públicas (definidas como estatales) son la mayoría.

en diversos contextos, y los años requeridos para completar esos aprendizajes. Estos niveles especifican 15 tipos de certificados genéricos y describen las características de cada uno. Además, el marco permite acreditar cursos de diversa duración en la medida en que sean conducentes a un certificado definido en el AQF. Asimismo, reconoce el logro de aprendizajes graduales (o parciales) por medio de la emisión de declaraciones de dichos logros o expedientes académicos.

Las cualificaciones que se acreditan son las siguientes:

Certificado I. Representa una cualificación limitada que se utiliza en algunas industrias como punto de inserción o entrada. A menudo comprende los requisitos de competencias genéricas de la industria con un rango técnico limitado, ya que el trabajo suele ser rutinario y estrechamente supervisado.

Certificado II. Representa una base operativa de la cualificación que acompaña a un rango amplio de funciones y actividades que requieren un conocimiento fundamental de las operaciones y unas competencias prácticas limitadas en un contexto definido.

Certificado III. Representa una cualificación de un experto operador que aplica un amplio rango de competencias dentro de un contexto laboral más variado. Posiblemente aporta consejo técnico y apoyo a un equipo y desarrolla por tanto ciertas responsabilidades de líder de equipos.

Certificado IV. Representa una cualificación que está basada en aplicaciones técnicas más sofisticadas las que implican competencias que requieren un incremento del conocimiento técnico aplicado en un ambiente no rutinario y que implica ejercer el liderazgo sobre equipos de trabajo.

Diploma. Representa una cualificación que contiene una gran base teórica, e incluye competencias técnicas o de gestión que se utilizan para planificar y supervisar el trabajo propio y/o el de los demás.

Diploma Avanzado. Representa una cualificación que implica aplicaciones técnicas, creativas, conceptuales o de gestión, construidas sobre competencias de amplia base o especializadas y relacionadas con una amplia variedad de contextos.

Irlanda: La experiencia de este país ha sido muy influyente en el ámbito internacional puesto que en el diseño de su marco nacional consideró todos los niveles de cualificación, desde los más básicos de la educación obligatoria hasta la formación profesional y

académica más compleja. Asimismo, fue el primer marco que tomó como referencia los niveles y descriptores del Marco Europeo de Cualificaciones (EQF).

La necesidad de contar con un instrumento de este tipo surgió ante la diversidad y complejidad de la oferta formativa que caracterizaba al sistema de educación y formación del país, cuestión que no iba acompañada de un sistema de cualificaciones unificado de calidad garantizada. Por su parte, la historia de la educación irlandesa tenía una fuerte impronta hacia la formación académica, con un escaso prestigio de la formación técnica. Al igual que en Chile, durante décadas este sector de la educación sufrió las consecuencias de una postergación social y poca relevancia en el ámbito político.

Frente a esas necesidades y en el contexto del Proceso de Bolonia (1999), el Estado irlandés comenzó a promover el aprendizaje permanente a través de las diversas opciones de formación existentes. Un primer acto fue la elaboración de una legislación que estableció los derechos y obligaciones de los interesados en participar (*Education and Training, Act, 1999*).

Posteriormente, se crearon distintos organismos públicos encargados de iniciar el proceso de reforma de la educación y formación laboral. En el año 2001 se crearon tres nuevas instituciones: la *National Qualifications Authority of Ireland* (NQAI), el *Further Education and Training Awards Council* (FETAC) y el *Higher Education and Training Awards Council* (HETAC). El primero se constituyó para definir y mantener el marco nacional de cualificaciones buscando promover y facilitar el acceso, progresión y movilidad de los estudiantes.

La implementación del marco de cualificaciones se inició en el año 2003 y se caracterizó por un amplio proceso de consulta, liderado por el NQAI, a los actores interesados (representantes de todos los sectores de educación, trabajo, capacitación laboral, agencias estatales y estudiantes). Estas consultas permitieron sentar las bases para la toma de decisiones. El MNC irlandés fue construido mediante aproximaciones sucesivas y con un enfoque incremental. Las consultas realizadas insistieron en la conveniencia de establecer requisitos de acceso que fuesen transparentes, equitativos y coherentes, así como la relevancia de la claridad en el proceso de convalidaciones, de la homologación de los estudios previos, de la participación en el aprendizaje por medio de una variedad de métodos (por ejemplo, con la acumulación gradual de créditos académicos), y de la información, difusión y orientación oportuna. En paralelo, se realizaron variadas investigaciones que fueron conformando un conjunto de conclusiones y propuestas debidamente divulgadas a la comunidad interesada.

El marco irlandés está conformado por 10 niveles (Figura 1), que abarcan todas las cualificaciones posibles y las clasifican en términos de resultados de aprendizajes. Cada nivel tiene un tipo de certificado y el organismo responsable de regular y verificar la legalidad de los mismos. A pesar de su referencia al Marco de Cualificaciones Europeo utiliza más categorías y sub-categorías que este (que posee solo un total de ocho que expresan los respectivos resultados de aprendizajes). Por otra parte, considera cuatro tipos de certificados:

Major award, que son los certificados principales (terminales) que hay en cada nivel.

Minor award, que son resultados parciales del certificado anterior.

Supplemental award, que son para aprendizajes adicionales al primer certificado.

Special purpose award, que son para logros de aprendizajes específicos.

Figura 1. Grilla de niveles utilizados en el MNC de Irlanda

	LEVEL 1	LEVEL 2	LEVEL 3	LEVEL 4	LEVEL 5	LEVEL 6	LEVEL 7	LEVEL 8	LEVEL 9	LEVEL 10	Knowledge Breadth
Knowledge Breadth	Elementary knowledge	Knowledge that is narrow in range	Knowledge moderately broad in range	Broad range of knowledge	Broad range of knowledge	Specialised knowledge of broad area	Specialised knowledge across a variety of areas	An understanding of the theory, concepts and methods pertaining to a field (or fields) of learning	A systematic understanding of knowledge, activity or research in the forefront of a field of learning	A systematic acquisition and understanding of a substantial body of knowledge which is at the forefront of a field of learning	Knowledge Breadth
Knowledge Kind	Demonstrable by recognition or recall	Concrete in reference and basic in comprehension	Mainly concrete in reference and with some elements of abstraction or theory	Mainly concrete in reference and with some elements of abstraction or theory	Some theoretical concepts and abstract thinking, with significant depth in some areas	Some theoretical concepts and abstract thinking, with significant underpinning theory	Recognition of limitations of current knowledge and familiarity with sources of new knowledge; integration of concepts across a variety of areas	Detailed knowledge and understanding in one or more specialised areas some of it at the current boundaries of the field(s) of learning	A critical awareness of current problems and/or new insights, generally informed by the forefront of a field of learning	The creation and interpretation of new knowledge, though original research, or other advanced scholarship, of a quality to satisfy review by peers	Knowledge Kind
Know-How & Skill Range	Demonstrate basic practical skills and carry out directed activity using basic tools	Demonstrate limited range of basic practical skills, including the use of relevant tools	Demonstrate a limited range of practical and cognitive	Demonstrate a moderate range of practical and cognitive skills and tools	Demonstrate a broad range of specialised skills and tools	Demonstrate comprehensive range of specialised skills and tools	Demonstrate specialised technical	Demonstrate mastery of a complex and specialised use of skills and tools; use and modify advanced skills and tools to conduct closely guided research, professional or advanced technical activity	Demonstrate a range of standard and specialised research or equivalent tools and techniques of enquiry	Demonstrate a significant range of the principal skills, techniques, tools, practices and/or materials which are associated with a field of learning; develop new skills, techniques, tools, practices and/or materials	Know-How & Skill Range
Know-How & Skill Selectivity	Perform processes that are repetitive and predictable	Perform a sequence of routine tasks given clear direction	select from a limited range of tried procedures and apply know solution to a limited range of predictable problems	Select from a range of solutions to a variety of predictable problems	Evaluates and use information to plan and develop to diagnostic solutions to varied unfamiliar problems	Formulate responses to well-defined abstract problems	Exercise appropriate judgement in planning design, technical and/or services, operations or processes	Exercise appropriate judgement in a number of complex planning, design, technical and/or related to products, services, operations or processes, including resourcing	Select from complex and advanced skills across a field of learning; develop new skills to high level, including techniques and emerging techniques	Respond to abstract problems that respond and redefine existing procedural knowledge	Know-How & Skill Selectivity
Competence Context	Act in closely defined and highly structured contexts	Act in a limited range of predictable and structured contexts	Act within a limited range of contexts	Act in familiar and unfamiliar contexts	Act in a range of varied and specific contexts, taking responsibility for the nature and quality of outputs; identify and apply skill and knowledge to a wide variety of contexts	Act in a range of varied and specific contexts, involving creative and non-routine activities; transfer and apply theoretical concepts and/or technical or creative skills to a range of contexts	Utilise diagnostic and creative skills in a range of functions in a wide variety of contexts	Use advanced skills to conduct research, or advanced technical, or professional activity, accepting accountability for all related decision making; transfer and apply diagnostic and creative skills in a range of contexts	Act in wide and often unpredictable variety of professional levels and ill defined contexts	Exercise personal responsibility and largely autonomous initiative and complex and unpredictable situation, in professional or equivalent contexts	Competence Context
Competence Role	Act in a limited range of roles	Act in a range of roles under direction	Act under direction with limited autonomy; function with familiar, homogenous groups	Act with considerable amount of responsibility and autonomy	Exercise some initiative and independence in carrying out defined activities; join and function within multiple complex and heterogeneous groups	Exercise substantial personal autonomy and often take responsibility for the work of others and/or for the allocation of resources; form, and function within heterogeneous groups	Accept accountability for determining and achieving personal and/or group outcomes; take significant and supervisory responsibility for the work of others in defined areas of work	Act effectively under guidance in a peer relationship with qualified practitioners; lead multiple, complex and heterogeneous groups	Take significant responsibility for the work of individuals or groups; lead and initiate activity	Communicate results of research and innovation to peers; engage in critical dialogue; lead and originate complex social processes	Competence Role
Competence Learning to Learn	Learn to sequence learning tasks; learn to access and use a range of learning resources	Learn to learn in a disciplined manner in a well-structured and supervised environment	Learn to learn within a managed environment	Learn to take responsibility from own learning within a supervised environment	Learn to take responsibility for own learning within a managed environment	Learn to evaluate own learning and identify needs within a structured learning context; assess others in identifying learning needs	Take initiative to identify and address learning needs and interact effectively in a learning group	Learn to act in variable and unfamiliar learning contexts; learn to take responsibility for tasks independently, professionally and ethically	Learn to self-evaluate and take responsibility for continuing academic/professional development	Learn to critique the broader implications of applying knowledge to particular contexts	Competence Learning to Learn
Competence Insight	Begin to demonstrate awareness of independent role for self	Demonstrate awareness of independent role for self	Assume limited responsibility for consistency of self-understanding and behaviour	Assume partial responsibility for consistency of self-understanding and behaviour	Assume full responsibility for consistency of self-understanding and behaviour	Express an internalised, personal world view, reflecting engagement with others	Express an internalised, personal world view, manifesting solidarity with others	Express a comprehensive internalised, personal world view manifesting solidarity with others	Scrutinise and reflect on social norms and relationships and act to change them	Scrutinise and reflect on social norms and relationships and lead action to change them	Competence Insight

Fuente: National Qualifications Authority of Ireland: "Grid of Levels Indicators", 2011.

La experiencia irlandesa enseña la importancia de difundir los alcances de la instalación de un MNC a todos los sistemas y subsistemas que participan de las cualificaciones. La clave del éxito del marco irlandés fue la disposición y voluntad para dialogar, debatir y lograr comunicar conceptos propios de un MNC de forma efectiva usando un lenguaje común. Por otra parte, el marco irlandés incorporó todos los niveles y tipos de aprendizajes, lo que constituyó un claro mensaje de reconocimiento a los diversos procesos de aprendizajes. Del mismo modo, manifiesta que los MNC no solucionan la totalidad de los problemas del sistema educativo y laboral pero son un facilitador importante, que necesita la complementación de otras políticas que apunten a los mismos objetivos.

Marco Europeo de Cualificaciones (EQF): El EQF es un “meta-marco” de referencia que tiene como objetivo vincular los distintos sistemas de cualificaciones de los países que pertenecen a la Unión Europea. Es decir, es un mecanismo que permite la conversión y traducción de las cualificaciones de cada país en un lenguaje común, facilitando la transparencia internacional y la movilidad estudiantil y académica.

Este marco comprende todas las cualificaciones de los países, que van desde el final de la educación obligatoria hasta los niveles más avanzados de enseñanza, como es el caso del doctorado. Incluye, además de la formación universitaria, la educación técnica y profesional no universitaria. De este modo, establece ocho niveles de aprendizajes con sus respectivos resultados y competencias: conocimientos y habilidades.

Es importante señalar que los países adhieren voluntariamente al EQF para la construcción de sus respectivos marcos nacionales de cualificaciones. Se espera que en la medida en que los países vayan decidiendo el alcance y características de sus propios marcos podrán ir introduciendo el EQF como referencia principal para sus cualificaciones. Esto con el objetivo de contribuir a la comparabilidad y transparencia de las cualificaciones y certificaciones, elementos esenciales para mejorar la confianza entre los sistemas de educación y trabajo.

Adicionalmente, el EQF es compatible con los ciclos formativos definidos por el “Espacio Europeo de Educación Superior” (EHEA) en el contexto del “Proceso de Bolonia” (1999). Es decir, incorpora el primer ciclo corto (educación técnica), así como también el primer (Bachiller), segundo (Master) y tercer ciclo (Doctorado). Si bien los descriptores de ambos tipos de niveles son distintos, se incluyen mutuamente de manera de converger en los propósitos finales. De esta manera, los tres ciclos del EHEA equivalen a los niveles 6, 7 y 8 del EQF, y, por su parte, el ciclo corto corresponde al nivel 5.

La principal diferencia entre los descriptores de ambos marcos radica en que los del EQF son más bien genéricos y amplios, a raíz de la necesidad de abarcar todos los tipos de educación y no solo la universitaria, donde tiene su foco el EHEA.

3. La experiencia chilena en marcos sectoriales de cualificación

Siguiendo la tendencia internacional, nuestro país ha comenzado a valorar la necesidad de contar con un MNC y ya existen algunos ejemplos interesantes. Por una parte, es destacable el trabajo realizado por el programa Chile Califica que, en conjunto con Sence y algunas unidades del Mineduc, iniciaron un proceso preliminar para sustentar el desarrollo de un MNC para el ámbito de laboral. Esta iniciativa fue impulsada por una mesa de trabajo con representantes de los ministerios de Educación, Economía y Trabajo y Previsión Social, cuyo fundamento estuvo en la Recomendación 195 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁸. Posteriormente, es ChileValora la entidad pública que recoge el espíritu de esta iniciativa y elabora, junto a Sence, un Marco de Cualificaciones para la Formación y Certificación Laboral, que es aprobada a comienzos del 2014 por su directorio tripartito (gobierno, empresarios y trabajadores) y por las autoridades del Ministerio del Trabajo quienes se han comprometido a implementarlo en el sistema nacional de certificación y de capacitación laboral.

Por otra parte, en el ámbito académico, apoyado por el programa Mecesup⁹, se realizó un trabajo cuyo objetivo fue generar las bases conceptuales para el diseño de un marco de cualificaciones para el sistema de educación superior. A partir de algunos estudios que abordaron la estructura de títulos y grados, y un análisis comparativo internacional de marcos, fue elaborado un documento estratégico que definió los elementos centrales a tener presente en la construcción de un MNC.

Asimismo, resulta de singular relevancia la experiencia realizada en conjunto entre Inacap y Fundación Chile para la elaboración de un marco institucional para facilitar la articulación de los diferentes niveles de la oferta educativa de Inacap, institución que cuenta con centros de formación técnica, institutos profesionales y universidad con sedes

⁸ La que indica, en particular, los aspectos a considerar en el desarrollo de recursos humanos.

⁹ Proyecto Mecesup UCN 0701

a lo largo del país. Para este trabajo se seleccionó el área de administración y negocios, poniendo a prueba su diseño e implementación. En el ámbito productivo destaca la iniciativa del Consejo Minero, en el marco de requerimientos de especificaciones para la construcción de programas o cursos de formación en este sector económico.

A continuación se describen de manera sucinta las experiencias nacionales mencionadas a fin de ilustrar de mejor forma los alcances, problemas atendidos, obstáculos y lecciones de cada una de ellas.

ChileValora y Sence: Esta iniciativa nace en respuesta a la necesidad de avanzar en la articulación efectiva del sistema de certificación de competencias y de capacitación laboral, para lo cual parecía importante construir un marco de cualificaciones para la formación y la certificación laboral. Para la construcción del instrumento se diseñó una metodología que permitiese avanzar en resultados y logros en distintos planos, combinando la articulación de diferentes actores sociales y grupos de interés. Un equipo consultor se encargó de coordinar y ejecutar la iniciativa y, junto con ello, se constituyó una contraparte de validación y supervisión técnica y política de los avances, integrada por profesionales de Sence, ChileValora, BID y su Centro Interamericano para el Desarrollo (Cinterfor) y OIT. En el proceso se establecieron vinculaciones con actores relevantes del mundo del trabajo y de organizaciones e instituciones relacionadas con la formación y la certificación laboral, comprometiendo su participación activa en el proceso de diseño, ejercicio de aplicación y validación del instrumento.

El principal desafío fue enfrentar la desconfianza generalizada que una iniciativa de este tipo tuviese una concreción práctica, puesto que las experiencias anteriores no tuvieron efectos concretos (con la excepción de los marcos para la minería y de Inacap) y no se observaba aún voluntad política desde las instituciones del Estado para respaldar este tipo de iniciativas.

A lo anterior, se agregó al debate el hecho que la implementación de un Marco de Cualificaciones pone el acento en los resultados y no en los procesos, lo que significa un ajuste de la operación de los sistemas de formación laboral y del sistema de certificación de competencias laborales. El ejercicio de aplicación confirmó algo que las instituciones ya habían diagnosticado: escasez de cursos diseñados por competencias y dispersión de los perfiles laborales.

Los resultados principales de esta iniciativa son haber concitado la voluntad y participación de todos los actores relevantes del mundo del trabajo: gremios empresariales, organizaciones de trabajadores, organismos públicos e instituciones de formación. Se logró el compromiso de ChileValora y de Sence, refrendado por las máximas autoridades del Ministerio del Trabajo, declarando que este instrumento potenciará la articulación y reorientación de los sistemas de formación para el trabajo y certificación de competencias laborales financiados con recursos públicos. Ambas entidades han comprometido el rediseño de los procesos al interior de cada organización para que haya efectos prácticos en programas formativos vinculados con perfiles laborales y distintos niveles de certificación, que integren ambos sistemas a partir de 2014. El “Marco de Cualificaciones para la formación y la certificación laboral”, cuenta con 5 niveles, donde el nivel 1 se asocia con una menor complejidad y el nivel 5 con la complejidad más alta. Estos niveles abarcan sólo las cualificaciones que se obtienen en el ámbito de la formación laboral, formal e informal y las obtenidas a través del sistema de certificación de competencia laboral, aun cuando integran, como referencia general, cualificaciones obtenidas en el mundo educativo, mostrando su potencial integración a un marco nacional¹⁰.

Programa Mecesusup: En los últimos años el programa Mecesusup ha estado promoviendo procesos de innovación o armonización curricular en las instituciones de educación superior, entre ellas la adopción de un Sistema de Créditos Transferibles entre las universidades del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH). Para lograrlo era necesario determinar –de manera precisa– la carga académica real de los estudiantes. En este contexto surgió el requerimiento de contar con un diagnóstico estratégico que expresara las fortalezas y debilidades del sistema de educación superior en relación con la posibilidad de implementar un MNC en nuestro país. Las universidades del CRUCH presentaron entonces un segundo proyecto a Mecesusup, a través del Fondo de Innovación Académica (FIAC), cuyo objetivo era generar un diagnóstico y propuesta de marco de cualificaciones y, posteriormente, difundir sus conclusiones y lecciones.

Los resultados de ese estudio sugieren que el desarrollo de un MNC en Chile debería apuntar, en primer lugar, a los obstáculos que presenta el sistema de educación superior, los que dicen relación con la opacidad de los títulos y grados, la desarticulación vertical y

¹⁰ Información proporcionada por Ximena Concha, Secretaria Ejecutiva de ChileValora. Mayo del 2014.

horizontal entre los subsistemas, la escasa pertinencia de los programas formativos, así como también explorar los aspectos vinculados con el aseguramiento de la calidad y la articulación con el ámbito laboral.

En segundo lugar, se propone avanzar en un marco nacional integrado, esto es, que incluya todos los sectores de educación, capacitación y trabajo. De esta forma, se atiende a la necesidad de articulación de los distintos sectores y la progresión formativa flexible de los estudiantes, confiriéndole rasgos sistémicos a las cualificaciones que se entregan en el país. Especial énfasis se puso en el fortalecimiento de los programas técnico-profesionales, dada su poca gravitación a nivel de sistema, en la perspectiva del aprendizaje a lo largo de la vida.

En tercer lugar, se releva el hecho de impulsar procesos participativos de análisis y discusión con todos los actores participantes con el propósito de generar confianzas entre ellos, tanto en el momento del diseño del MNC como en la implementación, seguimiento y evaluación. Para ello, se debieran desarrollar mecanismos de consenso a través de una combinación equilibrada entre un enfoque *top-down* y *bottom-up*. En ese sentido, es vital considerar que este proceso tiene una perspectiva de largo plazo y de carácter gradual, sujeto a una evaluación permanente de sus resultados y avances, motivo por el cual es fundamental diseñar una apropiada sucesión de etapas y sub etapas.

Por último, sugiere determinar un cierto número de niveles de formación, que faciliten la movilidad estudiantil y el reconocimiento parcial de aprendizajes. Siguiendo la tendencia internacional, pone énfasis en una estructura que comparta los lineamientos y principios de los marcos internacionales, a fin de utilizar un lenguaje común. De este modo, por cada nivel debieran considerarse categorías que expresen los conocimientos y habilidades en términos de resultados de aprendizajes, además de actitudes o competencias blandas que forman parte esencial de las demandas del mundo del trabajo.

Inacap – Fundación Chile: Dado que Inacap es una de las instituciones de educación superior con mayor presencia a nivel nacional y regional, con una amplia gama de oferta de carreras a través de su CFT, IP y universidad (incluyendo también OTEC), ha debido enfrentar una serie de desafíos que emanan de estas características. Por lo mismo, con el propósito de atender la complejidad de su quehacer y darle mayor coherencia a su oferta formativa, esa institución, junto con Fundación Chile, decidió construir un marco de cualificaciones para responder a estos requerimientos.

Utilizando una estrategia similar a las experiencias internacionales, se realizaron una serie de actividades participativas y deliberativas que validaron y consensuaron las decisiones del diseño del marco. Adicionalmente, se contó con el apoyo de asesores internacionales que fueron retroalimentando el proceso de construcción.

El objetivo que enmarcó el desarrollo de este marco institucional fue la generación de oportunidades de aprendizaje acordes a las expectativas de los estudiantes, independiente, del nivel formativo donde se insertaban. En ese sentido, la institución buscaba posicionar los resultados de aprendizaje en función de los títulos y grados que ofrece y que los estudiantes obtienen, con el fin de articular las diversas modalidades y niveles formativos y promover la movilidad –vertical y horizontal– al interior de la institución. Adicionalmente, consideraba importante informar a los estudiantes y, a la sociedad en general, sobre los logros de aprendizajes de cada proceso formativo, al mismo tiempo que los empleadores se enteraban acerca de las competencias que implica cada nivel de estudio o formación.

Este instrumento fue denominado Marco Inacapino de Cualificaciones (MIC) y se basó en tres componentes principales. El primero de ellos es el “Mapa de Cualificaciones”, cuyo propósito fue definir el número de niveles que conforman el marco y las categorías que organizan los resultados de aprendizajes para cada uno de estos. De este modo, se definieron ocho niveles de formación y tres categorías: conocimientos, habilidades y desempeño.

El segundo componente dice relación con las “Credenciales” asociadas a cada nivel de cualificación, desde la alfabetización instrumental hasta el doctorado, aunque la institución no otorga todas las credenciales anunciadas. Estas credenciales son la evidencia que la institución entrega oficialmente el reconocimiento de que, habiendo cumplido los requerimientos de cada etapa, la persona ha adquirido o logrado ciertos resultados de aprendizaje. Para clarificar la presentación de las credenciales se estableció, además, un complemento al título, que describe de manera más precisa los logros de aprendizaje.

El tercer elemento son los “Itinerarios Formativos”, que se vinculan al proceso en su conjunto. Se trata de opciones de “tránsito interno” para los estudiantes que deseen moverse de un nivel a otro o al interior del mismo. Para ello, la institución cuenta con mecanismos de validación de aprendizajes por medio de sistemas de evaluación que permiten reconocer las trayectorias de los estudiantes y, a partir de allí, considerar las posibilidades de movilidad.

Marco de cualificaciones del Consejo Minero: A partir de proyecciones de necesidad de trabajadores calificados para el período 2011-2020 y con miras a incrementar la productividad y cautelar la sustentabilidad de la minería chilena, las principales compañías del sector, reunidas en el Consejo Minero, constituyeron en 2012 el Consejo de Competencias Mineras (CCM), cuya misión es generar las condiciones estructurales necesarias para contar con la cantidad y la calidad de trabajadores requeridas, mediante oportunidades de formación y calificación, en un estándar conducente a una alta empleabilidad y perspectivas reales de desarrollo. Para ello elaboró el Marco de Cualificaciones para la Minería (MCM), que establece las necesidades de formación para este sector, incluyendo perfiles ocupacionales y estándares de entrenamiento.

El MCM fue desarrollado como una adaptación del marco de cualificaciones australiano y se organiza en 5 niveles de cualificación, que corresponden a formación de carácter técnico. Éstos comprenden desde la formación de oficios de entrada hasta la de técnicos especializados. En cada nivel se describe, de modo general, el alcance y los resultados que debiera obtener una persona a través del proceso de aprendizaje (sea éste formal, no formal e informal).

Al observar el marco australiano, se vio la necesidad de contar con tres pilares fundamentales los cuales están parcialmente instalados en Chile. En el caso del MCM, el primer pilar se relaciona con los consejos sectoriales por competencia, los cuales señalan las competencias que se requieren. El segundo pilar, es la estandarización de los perfiles que el sector requiere por áreas ocupacionales y por niveles. Finalmente, el tercer pilar fundamental es la acreditación de la oferta formativa, la cual tiene como principal componente la orientación hacia resultados de aprendizaje y no solamente por procesos o insumos (los metros cuadrados de edificios y de computadores, por ejemplo).

4. Bases para la construcción de un MNC en Chile¹¹

Por su relevancia y amplitud de cobertura, el proceso de diseño e instalación de un MNC debe ser parte de una iniciativa del Estado que apunte hacia la calidad en la formación de capital humano, la pertinencia de los programas de estudio y de capacitación laboral y, en último término, la posibilidad de que las personas puedan seguir sus vocaciones, desarrollar plenamente sus capacidades y aportar al progreso del país.

Considerando la complejidad de su diseño y los múltiples actores que involucra, la construcción de un MNC y, posteriormente, la puesta en marcha del sistema que lo utiliza, requiere del apoyo y compromiso de muchas instancias públicas y privadas. Por lo mismo, es necesario alinear con sus ideas matrices a muchas instituciones, comprometiéndolas a hacerse parte de su aplicación. Esto involucra la participación de diversas entidades del Estado, incluyendo los Ministerios de Educación, del Trabajo y de Economía y las instituciones encargadas del aseguramiento de la calidad de la educación escolar y superior. Asimismo, deben participar las distintas organizaciones que agrupan a los centros de formación técnica, institutos profesionales y universidades y los representantes de los diversos sectores del ámbito productivo y de servicios y del ámbito laboral y estudiantil.

La experiencia internacional indica que es crítico lograr consistencia entre los objetivos planteados y los instrumentos definidos para ello. La percepción de que la instalación de un MNC pueda ser considerada un mecanismo de control o reducción del poder o de la influencia de las instituciones formadoras, hace que ellas se marginen del proceso y se conviertan en sus críticas más acerbadas. El desarrollo de un MNC participativo, donde los principales actores establezcan una relación de apropiación con sus elementos constitutivos es uno de los aspectos fundamentales para su éxito.

Lo anterior se asocia a la exigencia de vinculaciones de mutua confianza entre sus distintos niveles, reconociendo las características, culturas y tradiciones de cada uno de los sectores involucrados, lo que significa construir un marco que se aplica con el mismo rigor y espíritu en cada uno de sus niveles y componentes y que, a la vez, acoge la diversidad. Por estas razones su desarrollo e implementación debe ser cuidadosamente

¹¹ Estas recomendaciones emanan del Proyecto Mecesus UCN0701 referido al *Diseño de un Marco de Cualificaciones para el Sistema de Educación Superior Chileno* del 2010.

planificado, particularmente en cuanto a sus metas, estrategias y modelos, lo que implica un esfuerzo de largo aliento, con los costos consiguientes.

El desarrollo de un MNC contempla un conjunto de aspectos conceptuales y metodológicos que necesitan de la participación de educadores expertos en los distintos niveles para la definición de los mismos, y hacerlos explícitos; formalizar descriptores de niveles de aprendizaje; medición de la carga de trabajo relacionada con los sistemas de acumulación y transferencia de créditos; perfiles de las cualificaciones; y conexión con un sistema de aseguramiento de la calidad. Dada la limitada experiencia con marcos de cualificaciones a nivel nacional, en el proceso de diseño de un MNC para nuestro país es aconsejable contar con la asesoría de expertos internacionales y utilizar un enfoque incremental en su desarrollo e implementación. En la misma línea, siguiendo la experiencia de algunos países, puede ser práctico ir construyendo un MNC a partir de los marcos de cualificaciones sectoriales existentes potenciando así el aprendizaje acumulado y los avances ya realizados a nivel privado (sector minero e Inacap) y público (ChileValora y Sence) en este ámbito.

Tal como se ha mencionado en párrafos precedentes, el aseguramiento de la calidad es un elemento fundamental para un MNC, dejando claramente establecido que un MNC no significa una pérdida de autonomía de las instituciones, ya que justamente la idea de un marco es crear reglas claras para permitir una buena operación de dichas instituciones.

Un MNC debe ser realista y, a la vez, congruente con sus exigencias implícitas de calidad. Al mismo tiempo, de fácil comprensión para los usuarios, sobre todo considerando que uno de sus objetivos más importantes es la transparencia del sistema de cualificaciones y con ello su accesibilidad.

Para poder ser implementado de buena forma y operar exitosamente, un MNC necesita de un lenguaje técnico común conocido y comprendido, es decir, desarrollar una comprensión común de los conceptos clave y de los parámetros de un Marco de Cualificaciones. Por último, es necesario enfatizar la importancia de una adecuada difusión de las características de un MNC y de la forma en que opera el sistema de cualificaciones en sus diversos niveles. La experiencia europea enseña que las políticas educacionales que apuntan a mejorar el acceso a la educación postsecundaria y la progresión dentro de ella necesitan sustentarse en estrategias de orientación y apoyo para las personas.

Por lo mismo, para ser efectiva, la construcción y adopción debe formar parte de una estrategia política amplia y contar con la coordinación de una autoridad nacional de cualificaciones que se encargue de su administración ejecutiva. Al respecto, otros países han optado por la creación de una Agencia o de un Consejo encargado de administrar el MNC.

II. Construcción de un marco de cualificaciones y de un sistema nacional de cualificaciones¹²

Tal como se ha descrito en la Parte I de este Documento, un MNC es un instrumento ordenador e inclusivo, creado con la finalidad de promover y facilitar el desarrollo personal y laboral y, por lo tanto, el desarrollo social y económico de un país. En esta sección se abordan los pasos y estrategias necesarias para el diseño e implementación de un MNC y del Sistema Nacional de Cualificaciones.

La experiencia internacional indica que es un proceso complejo, en el cual deben participar numerosas personas e instituciones y que para cumplir satisfactoriamente con sus objetivos se deben respetar ciertos valores y principios. Estos se refieren a su pertinencia, equidad, inclusión/accesibilidad, coherencia, confiabilidad y transparencia.

Con respecto a su pertinencia, un MNC debe responder a una diversidad de necesidades, presentes y futuras, tanto del entorno social como laboral de las personas. Al mismo tiempo, debe guiar a los responsables de los organismos o instituciones educativas y de capacitación laboral, en la creación y gestión de las ofertas que diseñen. Además, debe asegurar la “transferibilidad” de las cualificaciones, facilitando la movilidad de las personas en los programas de estudio y la mejora en su empleabilidad.

Un MNC debe promover la igualdad de oportunidades, facilitando el acceso de todas las personas a programas formativos de calidad y obtener el reconocimiento a las competencias adquiridas, independientemente de la forma y el lugar de adquisición. En consecuencia, su diseño debe considerar las diferencias de capital cultural asociadas a origen social y territorial, las inequidades de género y el lastre de los contextos adversos en los que las personas crecen o con los que se enfrentan.

Las cualificaciones, así como también los itinerarios y certificaciones que se desprenden de un Marco, deben estructurarse y correlacionarse de una manera eficaz. El análisis de coherencia en sentido horizontal (dentro del mismo nivel) significa también que se podrán considerar homologaciones entre cualificaciones y competencias. En los niveles

¹² La construcción del marco alude al acuerdo sobre el instrumento y la construcción del sistema alude al arreglo institucional que cada país debe darse para administrar el sistema de cualificaciones y su aplicación bajo un sistema de aseguramiento de calidad, teniendo como referente el MNC.

de cualificación se debe dar una coherencia diagonal y vertical, lo que lleva a conectar cualificaciones y competencias en forma secuencial. La coherencia debe contemplar no solo a las cualificaciones tradicionales o consolidadas sino también a aquellas emergentes.

Un MNC debe ser confiable para todos sus usuarios y para ello requiere disponer de varios instrumentos de política que aseguren su calidad. Aspectos críticos a cautelar son los procesos de identificación/descripción de las competencias y definición de las cualificaciones y, según el diseño adoptado, la solidez de los procesos de acreditación de los programas de formación y de los procedimientos de evaluación y certificación de cualificaciones utilizados por el Sistema Nacional de Cualificaciones.

Un aspecto muy relevante para un MNC es su transparencia, en el sentido de aportar a todos sus usuarios información clara y precisa acerca de su institucionalidad, funciones y procedimientos, particularmente en temas como la identificación de competencias y la definición de las distintas cualificaciones.

El proceso de construcción de un MNC y el respectivo Sistema Nacional de Cualificaciones consta de las etapas siguientes¹³:

- a. **Etapas de convocatoria e inicio del proceso:** se constituyen Mesas de Trabajo tripartitas (incluyendo instituciones educativas, mundo del empleo y organismos del Estado), se construyen consensos, se pactan compromisos y se alinean expectativas.
- b. **Etapas conceptuales:** las Mesas de Trabajo elaboran la formulación del MNC.
- c. **Etapas de diseño del marco:** se centra en la definición de las características del MNC y su aplicación. Para ello es aconsejable contar con asesorías de expertos y realizar etapas de prueba, donde se evalúa el funcionamiento de los nuevos mecanismos.
- d. **Fase de implementación:** una vez que el marco es aprobado, se institucionaliza y se le otorga un marco legal, con especial énfasis en el aseguramiento de la calidad.
- e. **Fase de revisión y rediseño:** se evalúa el impacto de la aplicación del marco y se realizan los ajustes pertinentes.

¹³ Dejj, Arjen. *European experiences with Qualifications Frameworks Development Processes*. Presentación realizada en la 2a. Reunión Técnica para la Validación de la "Guía para el desarrollo e implementación de Marcos Nacionales de Cualificaciones". Cartagena de Indias, Colombia, julio 2009.

A continuación, se presentan las líneas estratégicas a seguir para la construcción de un MNC para Chile, identificando los conceptos principales en cada una de estas líneas así como los resultados esperados. Por tratarse de un documento de trabajo preparado para la difusión de la idea propuesta entre los actores potenciales y no un plan de acción, el análisis de los diversos aspectos es de índole general, enfocándose en las primeras etapas del proceso.

5. La convocatoria e inicio del proceso

El diseño de un MNC requiere la participación de todos los sectores que utilizarán este instrumento, incluyendo: entidades del Estado, instituciones educativas, usuarios potenciales, empleadores y asociaciones gremiales y profesionales.

En el caso de nuestro país se propone que la entidad convocante sea el Ministerio de Educación, el cual debería delegar a alguna entidad estatal la responsabilidad de coordinar la primera etapa del proceso, que involucra el diseño del MNC y del Sistema Nacional de Cualificaciones. La convocatoria debería incluir a las instituciones siguientes:

- **Ministerio de Educación:** sería la entidad convocante. Dada la importancia del campo de la educación superior en el diseño de un MNC, la División de Educación Superior debería efectuar la convocatoria y sus representantes desempeñar un papel gravitante. Aportes igualmente significativos provendrían de los representantes de la División de Educación General y los responsables de la coordinación de la Educación Media Técnico Profesional.
- **Consejo Nacional de Educación:** participaría en la construcción del MNC ya que una de sus funciones fundamentales es el aseguramiento de la calidad en la educación, garantizado por su carácter autónomo y por la vinculación –a través del Ministerio de Educación– con la Presidenta de la República.
- **Ministerio del Trabajo y Previsión Social:** se haría cargo de cautelar los aspectos del MNC que involucran el ámbito laboral, especialmente de los programas de capacitación como el Sence y de los procesos de aprendizaje informal, aportando aspectos relativos a la identificación de competencias y definición de cualificaciones.
- **Ministerio de Economía:** aportaría los aspectos referidos a la definición de cualificaciones para los sectores productivos y de servicios.

- **Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (ChileValora):** a partir de la experiencia acumulada en los procesos de identificación de perfiles laborales y certificación de competencias laborales, y de aplicación del marco de cualificaciones para la formación y la certificación laboral, ayudaría a coordinar la vinculación y la articulación de esta esfera con los niveles educativos formales.
- **Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) y Asociaciones de universidades privadas:** los representantes del campo educativo universitario deben asumir la compleja y larga tarea de definir resultados de aprendizaje y perfiles de egreso. Las universidades podrían colaborar con el resto de las instituciones de educación superior para establecer un sistema nacional de créditos transferibles, de modo que este sea coherente con la certificación gradual de cualificaciones. En esta línea, es necesario lograr una mayor fluidez en la movilidad estudiantil hacia y desde instituciones de educación superior del campo técnico-profesional y universitario.
- **Asociaciones de CFT e IP:** se espera de estas instituciones un aporte análogo al de las universidades con respecto a la definición de resultados de aprendizaje, movilidad estudiantil y articulación. En este caso, con los ciclos formativos de nivel secundario y con aquellos de capacitación laboral formales e informales.
- **Central Unitaria de Trabajadores (CUT):** aportaría información sobre las necesidades de cualificación y progreso laboral de los trabajadores desde la perspectiva de los usuarios.
- **Confederación de la Producción y el Comercio (CPC):** contribuiría a la definición de resultados de aprendizaje aportando información relativa a las competencias laborales que requieren los distintos sectores.
- **Confederación de Federaciones de Estudiantes de Chile (CONFECH)¹⁴:** como usuarios del sistema educativo y futuros integrantes de la fuerza laboral, el aporte de los representantes estudiantiles es necesario para definir diversos aspectos relativos a perfiles de egreso, movilidad, itinerarios formativos y reconocimiento de aprendizajes previos.

¹⁴ La participación de los estudiantes en un MNC es muy relevante, tal como lo demuestran las experiencias en Finlandia, Australia y la Comunidad Estudiantil Europea (CEE), quienes entregan su aporte desde distintos niveles de las trayectorias de formación académica o laboral.

- **Comisión Nacional de Acreditación (CNA):** sobre la base de la experiencia acumulada en los procesos de acreditación institucional y de programas de estudio, los representantes de la CNA tienen mucho que aportar en aspectos como el diseño de procesos para la certificación de competencias que utilizará el Sistema Nacional de Cualificaciones.
- **Agencias de acreditación:** los representantes de las agencias de acreditación harían una contribución análoga y complementaria a la CNA en lo atinente a aspectos operativos de certificación de competencias, procesos en los que participan cediéndose a los lineamientos de la CNA.
- **Otros organismos e instituciones para quienes este marco resulta importante:** los colegios profesionales y gremios podrían ser invitados a participar en procesos de consulta sobre aspectos que el CNED considere relevantes para el diseño del MNC.

Según su naturaleza y ámbito de competencias, el aporte de los sectores convocados se centraría en tres aspectos clave para el diseño del MNC y el Sistema Nacional de Cualificaciones: la articulación de los diversos ámbitos, un sistema de créditos transferibles y los procesos de reconocimiento de aprendizajes previos¹⁵.

Las experiencias de otros países muestran que la activa participación de los distintos actores sociales en el diseño e implementación de un MNC, contribuye significativamente a aumentar el compromiso y la confianza, aspectos esenciales en la posterior aplicación del mismo.

Esta etapa culmina con una reunión de los convocados en la cual se acuerda la modalidad de trabajo, se establece un cronograma y se constituyen Mesas de Trabajo. Al mismo tiempo se designará un Consejo, organismo que supervisará y coordinará el proyecto con el apoyo de una Secretaría Técnica.

¹⁵ Marco australiano <http://www.aqf.edu.au/aqf/in-detail/aqf-explanations/>

Resultados esperados de las etapas iniciales

De las actividades realizadas en esta etapa se esperan los siguientes resultados:

- Conformación de Mesas de Trabajo para los distintos ámbitos que utilizarán el MNC.
- Creación de un Consejo del MNC integrado por representantes de los organismos convocados.
- Elaboración de un documento emanado del Consejo del MNC que describa: los lineamientos básicos y características generales de un MNC y de un Sistema Nacional de Cualificaciones.
- Constitución de una Secretaría Técnica del MNC integrada por profesionales expertos, la cual asesorará y coordinará el trabajo del Consejo MNC.
- Difusión a la comunidad nacional acerca de la importancia del trabajo relacionado con el MNC y sus proyecciones

6. Etapa conceptual y de formulación

Las Mesas de Trabajo realizarán el proceso de definiciones conceptuales, incluyendo acuerdos sobre los objetivos que se espera lograr, las características del instrumento y sus componentes esenciales. Este proceso deberá realizarse con máximo rigor técnico, coherencia, consistencia y credibilidad social.

7. Etapa de diseño del marco

Cumplida la etapa antes descrita, comienza el diseño del MNC, proceso clave que requiere la “apropiación” de lo acordado por parte de los distintos actores. Por ejemplo, en el diseño del MNC en Nueva Zelanda fue necesario definir los diversos campos profesionales, con sus respectivos “sub campos”, los que abarcan los diversos sectores educativo, productivo y de servicios de ese país. Esta experiencia ilustra la amplitud del arco de sectores que podrían ser incluidos en el diseño de un MNC para Chile (Figura 2).

Figura 2. Campos profesionales consideradas por el MNC de Nueva Zelanda.

Campos profesionales	Número de Subcampos
1. Agricultura, Forestal y Pesca	13
2. Artes y Artesanías	12
3. Servicios Financieros y de Negocios	11
4. Servicios Sociales y de la Comunidad	15
5. Tecnología de la Información	1
6. Habilidades Genéricas Básicas	2
7. Educación	7
8. Ingeniería y Tecnología	21
9. Salud	8
10. Humanidades	12
11. Ley y Seguridad	5
12. Maorí	16
13. Manufacturas	8
14. Construcción	8
15. Ciencias	5
16. Sector Servicios	23
17. Ciencias Sociales	3

Fuente: Arbizú, F.M. y Arias, M.J: Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional (SNCFP) Ministerio de Educación, Política Social y Deporte (España)

Las definiciones por áreas ocupacionales y el desarrollo del conocimiento en disciplinas específicas suponen una decisión estratégica para entender la evolución futura del sistema y los niveles respectivos. Para lograr esta definición será fundamental el aporte de las Mesas de Trabajo.

Definir los niveles de cualificación representa una tarea central en el diseño del Marco y ella dependerá de los acuerdos alcanzados en las Mesas. Por ejemplo, en Nueva Zelanda, los niveles de 1 a 3 corresponden a las normas de competencia de la enseñanza secundaria y formación básica profesional; los niveles 4 a 6 son de técnicas avanzadas y los niveles 7 a 9, corresponden a cualificaciones avanzadas de grado y posgrado.^{16, 17}

¹⁶ Análisis de Sistemas Nacionales de Cualificaciones y Formación. Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales y Ministerio de Educación y Cultura. 2003. España

¹⁷ National Qualifications Authority of Ireland: "Grid of Levels Indicators", 2011.

El número de niveles de un MNC puede variar de un país a otro. La decisión sobre el número que se usará en nuestro país surgirá de la discusión, análisis y consenso de los actores clave. Entre los tipos de cualificaciones están los títulos y grados de pre y posgrado (licenciatura, magister y doctorado) otorgados por las distintas instituciones de educación superior. Se agregan a ellos una gran variedad de diplomas, diplomados, postítulos y otros programas con fines específicos requeridos por sectores productivos especializados (construcción, minería, por ejemplo).

Las cualificaciones se entienden y se usan como estándares de competencias, las cuales son definidas por las Mesas de Trabajo mencionadas, con la asesoría de expertos. Tal como se muestra en la Figura 2, el proceso de definición de estándares de competencias se desarrolla en las etapas siguientes: 1) Demanda del sector y definición de las cualificaciones clave; 2) Movilización de los actores sociales y grupos de interés vinculados a las cualificaciones a analizar; 3) Identificación de competencias y desarrollo de estándares; 5) Validación de las cualificaciones, competencias y estándares definidos.

Resultados esperados de la fase preparatoria en el diseño de un MNC

- Cumplidas las etapas de conceptualización, formulación y diseño se esperan los siguientes resultados:
- Definición de los niveles de cualificación para los distintos sectores e itinerarios formativos, incluyendo su movilidad y articulación intersectorial, procesos de certificación de los correspondientes niveles y mecanismos de evaluación para el reconocimiento de aprendizajes.
- Ejercicios de aplicación teórica del MNC en todos los niveles, con un enfoque en la articulación intersectorial.
- “Mapa de ruta” respecto de los mecanismos de articulación de los títulos y grados entre los subsistemas de la educación superior.
- Plan de divulgación que contemple el posicionamiento del MNC a nivel de gobierno y los diversos medios de comunicación.
- Consolidación de una Secretaría Técnica y Mesas de Trabajo capaces de dar continuidad, desde una institucionalidad *ad hoc* que defina el Estado, al proceso de puesta en marcha de un MNC para Chile.

8. Fase de implementación

Concluida la etapa anterior correspondería iniciar la fase de implementación, en la cual un MNC es institucionalizado y dotado de un marco legal. Sin embargo, en la mayoría de los países este proceso suele durar un tiempo mínimo de 5 años, plazo necesario para el alineamiento de diferentes políticas y programas, así como también de cambios legislativos y reglamentarios. De manera particular interesa que el Sistema Nacional de Cualificaciones tenga estructuras y patrones de acción comunes y que, al mismo tiempo, pueda interactuar con el sistema de aseguramiento de la calidad.

Dada la necesidad de superar algunos obstáculos y promover cambios de cultura, en la práctica, los procesos de implementación suelen ser progresivos, con un crecimiento del Sistema Nacional de Cualificaciones por agregación sucesiva y articulación de los sectores más interesados por contar con un MNC. Todo lo anterior hace aconsejable que la fase de implementación legal esté precedida por una "marcha blanca". Esta aproximación se ha demostrado muy útil y orientadora al momento de elaborar los marcos legales que institucionalizan oficialmente estos sistemas.

En nuestro país existen experiencias de las cuales se pueden extraer aprendizajes útiles. Por ejemplo, la instalación del actual sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior siguió un modelo incremental y gradualista, ganando confianzas y aunando voluntades en un funcionamiento formal, pero *ad experimentum*, que duró hasta su institucionalización legal.

A partir de las consideraciones anteriores, el mejor camino para que nuestro país cuente con un MNC y un Sistema Nacional de Cualificaciones sería proceder en forma gradual, construyendo acuerdos y probando el sistema mediante un proceso voluntario de marcha blanca. Más aún, es recomendable la generación de un sistema flexible, donde la adscripción al MNC se promueva por la vía de incentivos y los sistemas de aseguramiento de la calidad ya existente contribuyan a validar las certificaciones otorgadas.

En este sentido, valiosas lecciones están aportando la puesta en marcha de los marcos sectoriales de cualificaciones analizados previamente (ChileValora, Marco del Consejo Minero, Inacap). Todos ellos podrían servir como elementos de base para la construcción paulatina, por agregación de sectores, de un sistema de cualificaciones de alcance nacional.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario desde ya ir pensando sobre la institucionalidad que debiera regir a un Sistema Nacional de Cualificaciones en Chile. Al respecto, las evidencias disponibles señalan que al definir una institucionalidad de ese carácter deben considerarse los aspectos siguientes: el número de instituciones y composición de las mismas; las funciones y atribuciones de cada uno de los organismos; la distribución de poderes de los organismos que componen la institucionalidad y su relación con el gobierno central y subnacional.

Los países que ya tienen una historia consolidada de instalación de un MNC han resuelto estas materias de diversas formas. Por ejemplo, el Sistema de Cualificaciones de Australia está conformado por agencias gubernamentales cuyos propósitos están definidos por ley y se encuentran alineadas con los objetivos de las políticas nacionales. En ese panorama, la agencia encargada del Marco de Cualificaciones (*AQF Council*) forma parte de un conjunto más amplio de políticas, que es el Sistema de Cualificaciones. De esta forma, la distribución de roles en esta experiencia se da de la siguiente manera: agencias encargadas de los estándares de educación (aquí es posible encontrar al *AQF Council*); agencias regulatorias de educación en general; agencias regulatorias del ámbito profesional y capacitación; agencias encargadas del desarrollo de las cualificaciones.

La Figura 3 ilustra la composición de las agencias mencionadas y como se desagregan en otros organismos.

Figura 3. Agencias que componen el sistema de cualificaciones en Australia.

QUALIFICATIONS STANDARDS SETTING AND REGULATION AGENCIES IN AUSTRALIAN EDUCATION		
	<p>EDUCATION STANDARDS AGENCIES</p> <p>AQF Council - all sectors DIISRTE - International - all sectors Higher Education Standards Panel - HE National Skills Standards Council - VET Australian Curriculum Assessment & Certification Authorities (local) - school Australian Curriculum Assessment & Reporting Authority (national) - schools</p>	
<p>QUALIFICATION DEVELOPMENT AGENCIES</p> <p>Self-accrediting universities and higher education providers - HE Non self-accrediting HE providers - HE Industry Skills Councils (national) - VET Registered Training Organisations - VET Australian Curriculum Assessment and Certification Authorities - schools Aust Curriculum Assessment & Reporting Authority (subjects only) - school</p>	<p>SKILLS (QUALIFICATIONS)</p>	<p>EDUCATION REGULATORY AGENCIES</p> <p>Tertiary Education Quality and Standards Agency - HE & international Australian Skills Quality Authority - VET & international Victorian Registration & Qualifications Authority - VET WA Training Accreditation Council - VET Australian Curriculum Assessment and Certification Authorities (all states) - schools & international</p>
	<p>OCCUPATIONAL/PROFESSIONAL REGULATORY AGENCIES</p> <p>Professional agencies accrediting programs of learning for qualifications (legislated or self-regulating) - HE Professional agencies registering professionals for practice (legislated or self-regulating) - HE Occupational licensing authorities - VET</p>	

Fuente: Doolette, A. (2012). Australian Qualifications Framework, Inacap National QF in Chile.

En concreto, el *AQF Council* es una agencia del Estado que si bien no tiene constitución jurídica es el resultado de un acuerdo de todos los estados federales y territorios del país. El rol de esta agencia se define en virtud de las necesidades que vayan emergiendo en la sociedad y economía del país. Sin perjuicio de esto, se encarga transversalmente de proporcionar sugerencias sobre el desarrollo de las cualificaciones; administrar,

promover y evaluar el AQF; y apoyar a todos los usuarios de este. Para ello, la agencia está compuesta por una suerte de “Secretaría Técnica” y por un Consejo conformado por expertos independientes y representantes de la educación superior, sector vocacional y de capacitación, educación secundaria, sindicatos, gobiernos territoriales y observadores internacionales.

En el caso de Irlanda es posible observar una evolución distinta en la conformación de la institucionalidad para el marco de cualificaciones. Al momento de definir su política de cualificaciones (2001) crearon tres nuevas agencias con el objetivo de darle mayor coherencia al sistema de cualificaciones, esto porque hasta ese momento existía una dispersión de organismos encargados de las certificaciones. Posteriormente (2012) decidieron crear una nueva agencia cuyo propósito era integrar las funciones y atribuciones de las instituciones anteriores, incluyendo al Consejo de Calidad de las Universidades de Irlanda. Así nace la “*Quality and Qualifications Ireland (QQI)*”, que es la responsable del aseguramiento de la calidad de la educación vocacional y superior, así como también es la encargada de validar los programas ofrecidos por las instituciones en estos niveles educativos. Asimismo, es responsable del mantenimiento, desarrollo y revisión del marco de cualificaciones (NFQ). Por último, tiene el papel de promover una política integral de cualificaciones y sus respectivos programas y velar por su consistencia.

La QQI tiene las siguientes funciones: promocionar y evaluar el desarrollo del NFQ; aconsejar al Ministerio de Educación y Capacitación respecto de la política nacional de cualificación; revisar y monitorear la efectividad de los procedimientos de aseguramiento de la calidad de las instituciones; validar programas de educación y capacitación; establecer los estándares de conocimiento y habilidades; determinar los criterios de acceso, movilidad y progresión en relación a los aprendizajes de los estudiantes.

Los ejemplos citados revelan dos formas de abordar la institucionalidad de un marco de cualificaciones. Por una parte, una de carácter descentralizada que considera un equilibrio adecuado entre organismo los nacionales y otros locales (o territoriales). Y por otra parte, una institucionalidad más bien centralizada e integrada en función de la necesidad de entregarle mayor coherencia a las políticas de cualificaciones.

Las experiencias reseñadas muestran dos lecciones importantes. La primera es que la instalación de un MNC no puede estar dissociada del establecimiento de un Sistema Nacional de Cualificaciones, que le de sustento conceptual, normativo y validez.

La segunda lección es que un MNC debe ajustarse y actualizarse periódicamente, ya que las realidades educativas y laborales sobre la cual operan se encuentran en permanente cambio.

Resultados de la fase de análisis sobre implementación de un MNC y de un Sistema Nacional de Cualificaciones y de la institucionalidad pertinente:

- Documento de propuestas de alternativas de institucionalidad, con sus ventajas y desventajas. Este análisis incluirá los alcances de la actual normativa (educativa y laboral); la definición de las materias sobre las cuales se debiera legislar (leyes y reglamentos).
- Este documento incorporará la definición de las instituciones que operarían en el Sistema Nacional de Cualificaciones, sus atribuciones y responsabilidades, procesos que desarrollarán, resultados y consecuencias de sus actuaciones, así como la necesaria coordinación con las demás políticas de aseguramiento de la calidad de la educación.
- Estudio en profundidad de un “camino crítico” que facilite y haga viable las políticas necesarias para la implementación de un MNC y el respectivo Sistema Nacional de Cualificaciones. Este estudio identificará los obstáculos a superar, las formas de abordarlos y las oportunidades existentes. Además incluirá una estimación del tiempo requerido para poner en régimen ambos instrumentos de política.

III. Consideraciones finales

La descripción de las etapas de diseño y puesta en marcha de un MNC y un Sistema Nacional de Cualificaciones en nuestro país ha puesto en evidencia algunas de sus dificultades y formas de sortearlas. La conclusión final es que se trata de un proyecto al alcance de las posibilidades de Chile. En consecuencia, avanzar hacia esa necesaria meta solo depende de la voluntad política de quienes debieran ser los principales interesados.

Al entregar este documento a las autoridades del Ministerio de Educación y a la comunidad nacional, el CNED lo hace movido con un sentido de urgencia y espera que su proposición tenga una favorable acogida. Al emprender esta acción lo motiva también la certeza de estar contribuyendo a la iniciación de una nueva fase en la tarea de asegurar a las personas posibilidades amplias de desarrollo individual y social, actualmente limitadas por un sistema educativo y de capacitación laboral desarticulado, de calidad dispar y carente de instancias formales de reconocimiento y validación de aprendizajes aceptadas por todos.

De esta forma, el CNED quiere hacer un aporte a la construcción de un país más justo e inclusivo, dotado de un capital humano capaz de insertar a Chile en la era del conocimiento.

Referencias

- AEQUALIS (2013). Hacia una nueva arquitectura del sistema de educación superior: el régimen de lo público. Ediciones AEQUALIS, Foro de Educación Superior, Santiago, Chile.
- AEQUALIS (2013). Transformando el sistema de educación superior: propuesta de AEQUALIS para una política nacional. Ediciones AEQUALIS, Foro de Educación Superior, Santiago, Chile.
- Australian Qualifications Framework Council (2011). Australian Qualifications Framework, AQF. Ministerial Council for Tertiary Education and Employment, Australia.
- Arbizu Echávarri, F. M.; Arias Fernández, M. J. (2006). Sistema nacional de cualificaciones y formación profesional. Instituto Nacional de las Cualificaciones (INCUAL): Ministerio de Educación, Política Social y Deporte. España.
- ChileValora (2014). Informe final, “Consultoría para la elaboración de una matriz de cualificaciones para la formación continua y la certificación laboral y aplicación a una sector productivo”.
- CNED (Octubre 2013). Seminario Marco de Cualificaciones: Educación centrada en los resultados de aprendizaje de los estudiantes.
- Doolette, A. (2012). Australian Qualifications Framework, Inacap National QF in Chile.
- Fundación Chile – Inacap (2012). Marco Inacapino de Cualificaciones. Manual para su aplicación. Documento de trabajo interno, Santiago, Chile.
- Lemaitre, M. J., y Atria, R. (2013). Growing pains: The student experience in Chile, en Kandiko, C. y Weyers, M., The Global Student Experience, Routledge, Abingdon, Oxon.
- Ruiz, C., y Boccardo, G. (2011). Panorama actual de la estructura social chilena. Documento de trabajo, Centro de Investigación de la estructura social (CIES), Santiago, Chile.
- Bernasconi, A. (2011). Estudio sobre la situación actual de la normativa legal y reglamentaria vigente aplicable en la materia, así como identificar sus falencias y necesidades y reevaluar su pertinencia sobre la base de las nuevas propuestas que surjan de este proyecto. Mecesup: Santiago, 2011.

- Lemaitre, M. J. y Bürgi, J. (2009). Diagnóstico internacional de procesos de diseño e implementación de marcos nacionales de cualificaciones. Mecesus: Santiago, 2011.
- Mecesus UCN0701 (2010). Coordinado por ocho universidades del Consejo de Rectores CRUCH: UCHILE, PUC, UDEC, PUCV, UACH, UCN, UTALCA, UMAG. Diseño de un Marco de Cualificaciones para el Sistema de Educación Superior Chileno. Santiago, 2010.
- Pey, R., Durán, F., y Jorquera, P. (2012). Informe duración de carreras de pregrado en el CRUCH. Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, mayo 2012, Santiago, Chile.
- Pey, R. y Chauriye, S. (2011). Innovación curricular en las universidades del Consejo de Rectores 2000-2010.
- Tuck, R. (2007). An introductory guide to National Qualification Frameworks: conceptual and practical issues for policy makers, ILO, 2007.



CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN