

## **Nota Técnica N° 3 / Marzo 2009**

### **Hacia un Marco Nacional de Cualificaciones en Chile**

#### **Contexto**

En junio de 2004, la OIT recomendó a sus estados miembros el desarrollo de un Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) que facilite el aprendizaje permanente, ayude a las empresas y las agencias de colocación a conciliar la demanda con la oferta de competencias, oriente a las personas en sus opciones de formación y de trayectoria profesional, y facilite el reconocimiento de la formación, las aptitudes profesionales, las competencias y la experiencia previamente adquiridas. Asimismo indicó que dicho marco debería ser adaptable a los cambios tecnológicos y a la evolución del mercado de trabajo, y dar cabida a las diferencias regionales y locales, sin que ello le reste transparencia en el plano nacional.<sup>1</sup>

El interés por el desarrollo de un MNC a nivel mundial ha ido creciendo desde mediados de los noventas, constituyendo un tema esencial de discusión en los debates internacionales sobre políticas de capacitación y educación.

En el caso de Chile, en el segundo semestre del año 2007 se constituyó una mesa de trabajo tripartita con representantes de los Ministerios de Educación, Economía y Trabajo y Previsión Social para abordar el desarrollo de un Marco Nacional de Cualificaciones, de acuerdo a lo sugerido en la Recomendación 195 de la OIT, respecto al desarrollo de recursos humanos.

A estos efectos, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social es representado por el Director Nacional de SENCE, habiéndose establecido al interior del Servicio una

instancia de análisis y discusión respecto del MNC que el país necesita, integrada por profesionales del Departamento de Capacitación en Empresas y de la Unidad de Estudios junto al jefe de Gabinete.

Actualmente tanto la Mesa Tripartita (conformada por los Ministerios de Economía, Educación y Trabajo y Previsión Social) como la instancia en SENCE, se encuentran trabajando en determinar los objetivos del Marco Nacional de Cualificaciones respecto al quehacer de cada Ministerio y del Servicio respectivamente.

En el caso de SENCE, se ha definido que uno de los principales objetivos de la implementación de un Marco Nacional de Cualificaciones es que reconozca la educación adquirida por mujeres y hombres en el sector no formal.

#### **¿Por qué es necesario un Marco Nacional de Cualificaciones?**

El aprendizaje a lo largo de la vida se ha transformado en una necesidad vital en un mundo caracterizado por cambios sociales, tecnológicos y económicos vertiginosos.

El hecho de que la población esté envejeciendo y prolongue su vida laboral intensifica estos desafíos, particularmente respecto a la necesidad de una actualización continua y renovación de conocimientos, habilidades y de competencias más amplias.

A modo de ejemplo, el CEDEFOP señala que hacia el año 2020 en Europa, para el 31,5 % de los puestos de trabajo se requerirá una cualificación elevada y en el 50% una cualificación intermedia. En cambio la demanda de puestos escasamente

<sup>1</sup> Recomendación 195: Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente. OIT Ginebra.

qualificados registrará una disminución, desde el porcentaje de un tercio en 1996 hasta el de un 18,5 % en 2020.<sup>2</sup>

Sin embargo, como señalan diversos autores<sup>3</sup> el desarrollo de un aprendizaje permanente es cada vez más complejo debido a la falta de comunicación y cooperación entre los proveedores de educación y formación y las autoridades en diferentes niveles.

Las barreras entre las instituciones y entre los países no solamente dificultan el acceso a la educación y formación; sino que además limitan el uso eficiente de conocimientos y habilidades y destrezas ya adquiridos. Este dilema es causado principalmente por la falta de transparencia de las cualificaciones, por la falta de voluntad para reconocer cualificaciones 'extranjeras', y por la falta de acuerdos que permitan a los ciudadanos transferir cualificaciones desde un lugar a otro. Asimismo se debe a la predisposición a considerar el aprendizaje adquirido en un ámbito no formal o informal (por ejemplo en el trabajo) como inferior al aprendizaje con cualificaciones formales obtenido en la educación y formación inicial.

Estas son algunas de las dificultades y desafíos subyacentes que se espera aborde la implementación y desarrollo de un Marco Nacional de Cualificaciones.

### Experiencia Internacional

Las experiencias que más han influenciado la construcción de marcos nacionales de cualificaciones corresponden a las de países como Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica y Gran Bretaña. Sin embargo la magnitud de la construcción de un marco de estas características a menudo es dimensionada en forma insuficiente respecto a las condiciones

técnicas, institucionales, financieras de cada país.

El desarrollo e implementación de un MNC requiere de una inversión y compromiso a largo plazo, particularmente en el caso de países con capacidades técnicas y financieras limitadas. En la mayoría de los casos, el desarrollo de un MNC implica una decisión estratégica significativa en términos del uso de sus escasos recursos destinados a la capacitación.<sup>4</sup>

Desde el año 2003 la OCDE recomienda a sus países miembros la construcción de marcos de cualificaciones, los cuales se han ido implementando en muchos países y sectores en Europa y en el mundo. Dichos marcos han adoptado distintas figuras, en relación a las especificaciones de carácter nacional y sectorial. El anhelo de estas formas es abordar la complejidad creciente de los sistemas modernos de educación, formación y aprendizaje. De modo que su principal objetivo es dilucidar (para estudiantes, padres, proveedores de educación, empleadores y gestores de política pública) las vías esenciales para alcanzar una calificación en particular, como se puede avanzar, hasta que punto la transferencia es permitida, y sobre que base son tomadas las decisiones sobre reconocimiento de aprendizajes adquiridos.

Las experiencias más "exitosas" en relación a la construcción de un Marco Nacional de Cualificaciones son las de Escocia, Nueva Zelanda e Irlanda, pese a haber enfrentado variadas dificultades, proveen valiosas lecciones respecto a la implementación de un marco de cualificaciones.

1. Escocia: La lección más valiosa del caso escocés es la importancia de la continuidad y de construir sobre la base de experiencias anteriores, evitando un quiebre radical con el pasado. El MNC escocés fue

<sup>2</sup> El riesgo de un posible déficit de competencias en Europa. CEDEFOP. Nota Informativa. Septiembre de 2008.

<sup>3</sup> Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional [www.cedefop.europa.eu/](http://www.cedefop.europa.eu/)

<sup>4</sup> National qualifications frameworks: Their feasibility for effective implementation in developing countries. Michael Young, Institute of Education. University of London. OIT Ginebra 2005.

construido en base a una cadena de innovaciones graduales, que en sus fases posteriores fue dirigido por universidades. Asimismo se caracteriza por haber incluido no sólo a bajas cualificaciones, incluyendo diversas organizaciones dispuestas a colaborar entre sí, manteniendo su autonomía y con escasa burocracia.

2. Nueva Zelanda: Esta experiencia es absolutamente distinta a la anterior y ofrece importantes lecciones para países en vías de desarrollo interesados en desarrollar un MNC. La introducción del MNC en este caso se debió a factores económicos, por lo tanto comenzó con un gran diseño que más tarde fue necesario acotar. Uno de los aprendizajes más significativos de esta experiencia, es la constatación de la naturaleza política de los marcos de cualificaciones, particularmente cuando se crea una autoridad nacional de cualificaciones. De modo que las primeras fases de desarrollo se caracterizaron por los enfrentamientos entre la “autoridad nacional” y sus oponentes en colegios y universidades. Esto llevó a la necesidad de establecer compromisos y de reconocer las demandas de distintos sectores.

3. Irlanda: El MNC irlandés es uno de los más nuevos y comparte muchos aspectos con los marcos de cualificaciones de otros países, está basado en resultados y las cualificaciones están definidas en forma independiente de los lugares de aprendizaje. Al igual que el escocés fue construido sobre desarrollos previos, en forma consultiva. Incorpora la idea de aprendizaje permanente y de aprender a aprender como parte de sus resultados. Su estrategia de promoción está basada en la iniciativa local y apoyo gubernamental que ha caracterizado el sector de educación superior irlandés. Como en el caso escocés no significó una ruptura con el pasado. Es decir, parece reflejar una aproximación consensuada que funciona con éxito en una sociedad relativamente pequeña en población, con un alto nivel educacional y sin diferencias abismales en términos socioeconómicos y políticos.

## Recomendaciones

En el caso de los países en vías de desarrollo se considera sumamente relevante que en el proceso de introducir un Marco Nacional de Cualificaciones utilicen la experiencia de países que ya han avanzado en esta dirección, como los casos mencionados anteriormente.<sup>5</sup>

En particular es importante que asuman que un MNC no constituye una fórmula mágica de reforma educacional, y que no existen recetas de cómo hacerlo. Para evitar la mayor cantidad de dificultades en la implementación de un MNC es necesario abordar su desarrollo en forma cauta, pensando en el rol limitado de este instrumento para realizar cambios. Asimismo un Marco Nacional de Cualificaciones jamás puede ser visto en forma aislada.

Otro factor importante que debe tenerse en cuenta es que los países en vías de desarrollo están bajo presión para que sus cualificaciones sean reconocidas a nivel internacional. El papel de referencia que debe cumplir un MNC es consistente con la tendencia a la internacionalización, que es uno de los aspectos que pretende resolver el Marco de Cualificaciones Europeo. La tendencia hacia la acreditación internacional debe ser vista no solo como una oportunidad para que las cualificaciones de países en desarrollo sean reconocidas internacionalmente, sino también como una manera de que conozcan lo que está ocurriendo en otros países.

Documentos de la Unión Europea sugieren que la construcción de un marco de cualificaciones exitoso requiere a priori de un entendimiento común de los siguientes cinco conceptos claves.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> National qualifications frameworks: Their feasibility for effective implementation in developing countries. Michael Young, Institute of Education. University of London. OIT Ginebra 2005.

<sup>6</sup> Hacia un Marco Europeo de Cualificaciones para el Aprendizaje a lo largo de la vida. Documento de Trabajo de la Unión Europea.

**1. Aprendizaje y Resultados de aprendizaje.**<sup>7</sup>

el aprendizaje es un proceso acumulativo en el cual los individuos gradualmente asimilan entidades cada vez más complejas y abstractas (conceptos, categorías, patrones de conducta o modelos) y/o adquieren habilidades y competencias más amplias. Este proceso ocurre informalmente, por ejemplo a través de actividades ociosas, y en situaciones de aprendizaje formal las cuales incluyen el lugar de trabajo”. Los resultados de aprendizaje son testimonios de lo que se espera que sepa, entienda y/o sea capaz de hacer al final de un periodo de aprendizaje, el individuo que aprende.

**2. Competencia**, incluye: a) la competencia cognitiva, involucrando el uso de teoría y conceptos, así como conocimiento tácito adquirido a través de la experiencia; b) la competencia funcional (habilidades y destrezas), aquellas cosas que una persona debería ser capaz de hacer cuando está funcionando en una determinada área de trabajo, aprendizaje o actividad social; c) la competencia personal, involucrando el saber como conducirse uno mismo en una situación específica; y d) la competencia ética, que involucra la posesión de valores personales y profesionales determinados.<sup>8</sup>

**3. Cualificación:** es obtenida cuando un ente competente determina que el aprendizaje de un individuo ha alcanzado un estándar especificado de conocimientos, habilidades, destrezas y actitudes. El estándar de resultados de aprendizaje se confirma a través de un proceso de evaluación o la finalización exitosa de un curso de estudios. El aprendizaje y la evaluación para una cualificación pueden lograrse a través de un programa de estudios y/o experiencia en el lugar de trabajo. Una cualificación confiere reconocimiento oficial de valor en el mercado

de trabajo y en educación y formación más avanzadas. Una cualificación puede ser una autorización legal para ejercer un oficio.<sup>9</sup>

**4. Marco de Cualificaciones:** es un instrumento para el desarrollo y la clasificación de cualificaciones de acuerdo a un grupo de criterios para niveles de aprendizaje logrados. Algunos marcos pueden tener más elementos de diseño y una estructura más restringida que otros; algunos pueden tener una base legal mientras que otros representan un consenso de puntos de vista de interlocutores sociales. Todos los marcos de cualificaciones, sin embargo, establecen una base para mejorar la calidad, accesibilidad, vinculaciones y reconocimiento público o del mercado de trabajo de cualificaciones dentro de un país e internacionalmente.

**5. Un meta-marco** puede ser concebido como un mecanismo para permitir que un marco de cualificaciones pueda relacionarse a otros y subsecuentemente para que una cualificación se relacione con otras que normalmente se ubican en otro marco. El meta-marco apunta a la creación de seguridad y confianza en la relación de cualificaciones entre países y sectores, a través de la definición de principios para que los procesos de garantía de calidad, orientación e información; y mecanismos para la transferencia y acumulación de créditos, puedan operar de tal manera que la transparencia necesaria a nivel nacional y sectorial pueda ser alcanzada también internacionalmente.

Esta nota técnica fue elaborada por Macarena Guzmán Kennedy, Profesional de la Unidad de Estudios del SENCE.

<sup>7</sup> Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional [www.cedefop.europa.eu/](http://www.cedefop.europa.eu/)

<sup>8</sup> Hacia un Marco Europeo de Cualificaciones para el Aprendizaje a lo largo de la vida. Documento de Trabajo de la Unión Europea.

<sup>9</sup> [www.oecd.org/](http://www.oecd.org/) Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.