



JUSTICIA SOCIAL
TRABAJO DECENTE

Avanzando hacia los Marcos Nacionales de Cualificaciones: la experiencia de Chile y República Dominicana

Fernando Vargas Zúñiga (Editor)

Copyright © Organización Internacional del Trabajo (OIT/Cinterfor) 2018

Primera edición 2018

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH – 1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Vargas Zúñiga, Fernando (editor)

Avanzando hacia los Marcos Nacionales de Cualificaciones: la experiencia de Chile y Republica Dominicana. Montevideo: OIT/Cinterfor, 2018. 94 p.

ISBN: 978-92-9088-290-9

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns.

El Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT/Cinterfor) es un servicio técnico de la OIT, establecido en 1963 con el fin de impulsar y coordinar los esfuerzos de las instituciones y organismos dedicados a la formación profesional en la región.

Las publicaciones de OIT/Cinterfor también pueden obtenerse en el propio Centro: Avda. Uruguay 1238, Montevideo, Uruguay. Tel. +598 2 9020557 o por correo electrónico a: oitcinterfor@ilo.org.

Sitio web: www.oitcinterfor.org

Impreso en Uruguay

ADVERTENCIA

El uso del lenguaje que no discrimine, ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

Avanzando hacia los Marcos Nacionales
de Cualificaciones: la experiencia de
Chile y República Dominicana

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Capítulo 1. Marcos de cualificaciones. Una innovación clave para la articulación educación-trabajo.....	9
I. ¿Cómo se define un Marco Nacional de Cualificaciones?.....	11
II. ¿Cuál es la utilidad de un MNC?.....	12
III. ¿Son los MNC una moda o un nuevo modo de organizar el aprendizaje a lo largo de la vida?.....	13
IV. ¿Qué uso tienen los MNC?.....	18
V. ¿Qué nos enseñan las experiencias avanzadas? Lecciones útiles para América Latina.....	19
Bibliografía.....	22
Capítulo 2. Articulación público-privada en el desarrollo de políticas públicas: el caso del Marco de Cualificaciones técnico profesional y el Consejo Asesor de Formación Técnico Profesional en Chile.....	23
I. Introducción.....	25
II. Marcos de cualificaciones y su posicionamiento en Chile.....	26
III. El desarrollo del proceso de reforma y el reposicionamiento de la formación técnica.....	31
IV. Tránsito de la FTP ante un cambio de gobierno.....	39
V. Reflexiones finales en torno al proceso.....	39
Bibliografía.....	40
Capítulo 3. Análisis de experiencias de implementación en América Latina y el Caribe - República Dominicana.....	45
I. Origen institucional de la iniciativa.....	47
II. Línea cronológica y grado de avance.....	60
III. Actores y formas de relacionamiento y trabajo.....	76
IV. Descripción del marco. Estructura y características.....	81
V. Factores favorecedores y críticos en la implementación.....	87
Referencias y fuentes de información.....	92

1

Marcos de cualificaciones. Una innovación clave para la articulación educación-trabajo

Fernando Vargas Zúñiga

* Fernando Vargas Zúñiga, Especialista Senior de OIT/Cinterfor en el ámbito de la educación profesional. Su área de experiencia cubre la organización de sistemas e instituciones de formación y los procesos de identificación de demandas, estructuración de programas, ejecución, certificación y evaluación de la formación.

En 2010, OIT/Cinterfor presentó en la región el documento “Herramientas básicas para el diseño e implementación de marcos de cualificaciones: guía de trabajo” (Billorou, N; Vargas, F., 2010). Desde entonces, progresivamente a nivel global y de un modo más lento a escala regional, se han venido multiplicando las experiencias de países, instituciones o sectores de actividad económica que diseñan e implementan este tipo de herramientas.

Actualmente, por los menos cinco países de la región latinoamericana y caribeña están avanzando en la implementación de un marco nacional de cualificaciones - MNC. También se registran experiencias a nivel sectorial e incluso institucional. En esta ocasión, OIT/Cinterfor hace una primera entrega de breves resúmenes nacionales para las experiencias de Chile y República Dominicana. Posteriormente, se estarán presentando otras experiencias nacionales como las de Colombia y Costa Rica.

Para facilitar la lectura de las experiencias que se presentan, se abordan cinco cuestiones relacionadas al concepto, la utilización y el apoyo de OIT/Cinterfor a la implementación de MNC en la región.

I. ¿Cómo se define un Marco Nacional de Cualificaciones?

Si bien en la guía elaborada por OIT/Cinterfor (2010) se incluyó una definición del concepto, ahora se apela a las definiciones nacionales de algunas de las experiencias reseñadas.

El Marco Nacional de Cualificaciones es un instrumento para el desarrollo, clasificación y reconocimiento de habilidades, conocimientos y competencias a lo largo de un continuo de niveles agregados. Esta herramienta permite estructurar cualificaciones nuevas y pre existentes que han sido definidas en base a resultados de aprendizaje y asume de manera explícita que el aprendizaje se puede obtener en la sala de clases, en el trabajo o incluso menos formalmente. Los MNC indican la comparabilidad entre las distintas cualificaciones y cómo se puede progresar desde un nivel a otro, dentro de un mismo sector y también moviéndose de un sector a otro de la industria. También se articulan en un mismo marco las cualificaciones obtenidas en distintos niveles educativos (ILO. Tuck, 2007).

La guía de OIT/Cinterfor para la implementación de MNC (Billorou, N; Vargas, F., 2010) construyó la siguiente definición: “Un marco de cualificaciones -MC- es un instrumento consensuado y único que reúne y articula un conjunto de cualificaciones, presentándolas de forma ordenada, con niveles asociados a criterios definidos y que puede tener un alcance regional, nacional o sectorial. El diseño del marco suele prever las formas en que las personas pueden movilizarse vertical u horizontalmente, así como los mecanismos de gestión y de aseguramiento de la calidad de las cualificaciones. Un MC es una manera de estructurar las cualificaciones existentes y aquellas que van surgiendo en determinado ámbito (nacional, regional, sectorial). Indica la comparabilidad e interconexiones entre las cualificaciones y cómo una persona puede progresar de un nivel a otro, ya sea dentro de una misma ocupación o sector, o entre ocupaciones y sectores distintos”.

La Recomendación 195 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 2004¹ incluyó el concepto también:

“...desarrollar un marco nacional de cualificaciones que facilite el aprendizaje permanente, ayude a las empresas y las agencias de colocación a conciliar la demanda con la oferta de competencias, oriente a las personas en sus opciones de formación y de trayectoria profesional, y facilite el reconocimiento de la formación, las aptitudes profesionales, las competencias y la experiencia previamente adquiridas; dicho marco debería ser adaptable a los cambios 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”.

II. ¿Cuál es la utilidad de un MNC?

Para analizar el uso de un MNC, hay que iniciar considerando las formas tradicionales en las que los países usualmente clasifican los logros educativos. Por lo general, en América Latina la educación formal tiene un claro marco de referencia definido a partir del nivel de educación básica (usualmente entre 6 y 9 años), seguido por el nivel medio (entre 2 y 5 años) y luego con un nivel superior que abarca educación técnica o tecnológica (2 a 3 años) y universitaria (5 a 7 años). La pirámide educativa culmina con el nivel de postgrado, que encierra cursos de especialización, maestría y doctorado.

La formación profesional no está, por lo general, considerada dentro de la progresión educativa. Los logros en términos de aprendizaje, conocimientos adquiridos y habilidades desarrolladas no son fácilmente legibles desde la óptica de la educación formal; usualmente persiste aquella vieja distinción que asigna a la formación profesional un papel remedial desconectado del camino educativo. Pero también muchas otras fuentes de desarrollo de competencias, como la experiencia en el trabajo, la formación recibida en él y las actividades propias de la persona en su vida social no son formalmente valoradas de un modo sistemático y transparente.

Es una situación común que quien abandona la educación formal, muchas veces buscando empleo e ingresos, y realiza un curso de formación profesional, tiene pocas probabilidades de que su aprendizaje sea reconocido y valorado en términos de equivalencia con la educación. Del mismo modo, quien llega a un cierto nivel de educación y acumula conocimientos y desarrolla competencias por otras vías, por ejemplo por la experiencia laboral, tampoco suele encontrar una forma de valoración formal de su capital humano más allá de la que pueda hacerse a partir de la lectura de su hoja de vida.

La perspectiva de educación a lo largo de la vida abre el camino para considerar como un activo todos los aprendizajes y conocimientos acumulados por las personas. Es así que la definición de un marco de referencia que facilite una visión unificada del panorama educativo, así como la acumulación de los logros educativos de las personas por las competencias que adquieren a lo largo de su vida, se está promoviendo activamente en varios países.

Normalmente, los marcos de cualificaciones se estructuran en varios niveles asociados con el logro educativo, con la pretensión de que cada nivel abarque todas las modalidades educativas de cada país.

¹ Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195). Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312533

Hacen parte del marco, además de las modalidades educativas, las áreas sectoriales en las cuales se han estructurado los estándares o normas de competencia laboral.

III. ¿Son los MNC una moda o un nuevo modo de organizar el aprendizaje a lo largo de la vida?

Los marcos de cualificaciones están siendo establecidos en muchos países y sectores en Europa y en el mundo. Cuando la OIT divulgó su investigación sobre 16 MNC, se calculaba que en el entorno de 100 países estaban implementando o ya disponían de un MNC (Allais, S. 2010). La European Training Foundation (ETF), junto con UNESCO y CEDEFOP, han desarrollado un inventario online de MNC que abarca 42 países en Europa del Este, Asia Central, Sudeste y Sur, Balcanes, Turquía y Oceanía. Se encuentran países como Australia, Nueva Zelanda, India, Filipinas, Singapur, Tailandia, entre otros².

Países de Europa, Asia, África y Oceanía con MNC en avance



Fuente: ETF. Consultado el 6 de noviembre, 2018.

2 Disponible en: https://connections.etf.europa.eu/wikis/home?lang=en#/wiki/Wf591e43b607e_4ccf_8d94_a3256a255147/page/NQF%20inventories

En su diseño, los MNC adoptan diferentes formas y apariencias, de acuerdo con las especificidades nacionales y sectoriales. Su objetivo principal es el de aclarar para estudiantes, padres, proveedores de educación, empleadores y hacedores de políticas, los caminos principales para una cualificación en particular, cómo se puede avanzar, hasta qué punto la transferencia es permitida, y sobre qué base se toman las decisiones sobre reconocimiento.

Si bien las motivaciones y características de los MNC pueden ser similares, las prácticas locales y el legado educativo de cada país ciertamente influyen en la conformación de su diseño.

Para ilustrarlo mejor, se traen a continuación algunas de las definiciones, conceptos y condiciones con que algunos países y regiones acometieron la definición de sus marcos de cualificaciones. Se mencionarán tres experiencias extra regionales y luego algunas de América Latina y el Caribe.

Australia

El Marco de Cualificaciones Australiano (AQF) es una política nacional de cualificaciones reguladas y con garantía de calidad en la educación y la formación. Abarca la escuela secundaria, la educación y la formación profesional (FP) y también la educación superior. Es uno de los marcos más antiguos y de más larga data de su tipo. El AQF se introdujo el 1 de enero de 1995 y logró la plena aplicación en el año 2000. El marco incluye el estándar de calidad para la educación y cuidado infantil³.

Después, en el período 2009–2010, fue revisado para asegurar su pertinencia y coherencia con las orientaciones de políticas nacionales en materia de educación y formación, para de este modo fomentar la confianza en los resultados de las cualificaciones entre todos los interesados.

Se compone de 10 niveles; la complejidad más baja corresponde al nivel uno y la más alta al nivel 10. Cada nivel y cada cualificación están definidos en criterios expresados como resultados de aprendizaje⁴.

Los resultados del aprendizaje se construyen como una taxonomía de lo que se espera que los graduados conozcan, comprendan y sean capaces de hacer como resultado del aprendizaje. Se expresan en términos de las dimensiones del conocimiento.

MNC en Nueva Zelanda⁵

El marco fue establecido por la Autoridad Nacional de Cualificaciones luego de un proceso de desarrollo y consulta pública entre 1990 y 1991. Tiene la finalidad de proveer estándares y cualificaciones consistentes y nacionalmente reconocidas, así como reconocer y acreditar todo tipo de aprendizaje de conocimientos y habilidades; contiene 10 niveles y 17 áreas sectoriales.

Las cualificaciones contenidas en el marco son objeto de medidas de aseguramiento de calidad y además son nacionalmente reconocidas. El MNC se concibe como un sistema de calidad con tres puntas: la primera consiste en que los estándares están registrados, la segunda en que son utilizados

3 Ver: mychild.gov.au

4 Australian Qualifications Framework. Disponible en: <https://www.aqf.edu.au/>

5 OECD. (2004). The role of National Qualifications Systems to promote lifelong learning. Background report of New Zealand. OECD.

por organizaciones acreditadas y la tercera por el sistema moderador que asegura la consistencia a nivel nacional.

Sus objetivos son muy parecidos a los que alientan otras experiencias nacionales:

- crear un marco único y coordinado;
- proveer una base consistente de reconocimiento de los logros educativos donde sea que estos se obtengan;
- motivar la integración de “habilidades académicas” con habilidades aplicadas y acercar teoría y práctica;
- reformar las prácticas evaluativas en educación y formación profesional;
- proveer un sistema de aseguramiento de calidad para las cualificaciones;
- facilitar arreglos educacionales de amplio rango;
- proveer incentivos para incrementar las inversiones individuales y colectivas en educación y formación.

Chile

En 2017, luego de un avance iniciado en ChileValora dos años antes, se estableció un Marco de Cualificaciones en el nivel Técnico Profesional (MCTP) con la finalidad de “contribuir a que en Chile haya un sistema de formación y trabajo articulado, cuya comunicación e integración favorezca el desarrollo de trayectorias educativo laborales que sean significativas tanto para las personas como para el resto de los actores sociales, y que al unísono impulse la mayor competitividad y productividad de los territorios al contar con las capacidades laborales que la industria necesita”⁶.

De manera específica, el MCTP se orienta a: “Promover itinerarios de desarrollo educativo y laboral continuo a lo largo de la vida de las personas, que apunten a aumentar su nivel de cualificación. Fomentar y posibilitar la movilidad de las personas, ya sea entre sectores productivos, entre territorios o entre instituciones de formación. Impulsar la empleabilidad de estudiantes, trabajadoras y trabajadores, al fomentar una oferta de formación pertinente al desarrollo productivo local y nacional. Propiciar y facilitar el reconocimiento de los saberes y capacidades de las personas, donde sea que hayan sido adquiridas, incluso fuera de las fronteras del país”⁷.

El relato de la experiencia de Chile se encuentra más adelante en esta publicación.

Colombia

Este país ha estado trabajando en el tema por lo menos en los últimos 10 años. Se han registrado iniciativas desde el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y desde el Ministerio de Educación, con

6 Marco de Cualificaciones Técnico Profesional de Chile. Disponible en:

<http://www.tecnico-profesional.mineduc.cl/marco-cualificaciones-tecnico-profesional-documento-preliminar/>

7 Ídem.

diferentes grados de coordinación. Se ha estructurado un MNC de ocho niveles y recientemente se definió el catálogo nacional de cualificaciones: “La cualificación se obtiene cuando un organismo competente, después de un proceso de evaluación, reconoce que la persona ha logrado los resultados de aprendizaje correspondientes a un nivel determinado y por lo tanto, posee las competencias necesarias para desempeñarse en un campo de actividad laboral específico”.⁸

“La estructura del Catálogo Nacional de Cualificaciones en su eje vertical debe estar en términos de los 8 niveles del Marco Nacional de Cualificaciones y para su organización en la dimensión horizontal el Ministerio de Educación Nacional viene desarrollando un proyecto para definir las áreas de cualificaciones que permitan contar con un instrumento que albergue las cualificaciones en coherencia con la economía, el empleo, la educación y la formación”.⁹

Costa Rica

Se ha trabajado en el MNC de cinco niveles, centrado en la Educación y la Formación Técnico Profesional (EFTP). Este marco “norma el subsistema de educación y formación técnica profesional, a través de la estandarización de los niveles de formación, descriptores, duración y perfiles de ingreso y egreso de la formación, entre otros. Establece la articulación vertical y horizontal en el sistema educativo costarricense y orienta la atención de la demanda laboral. Además, asocia las cualificaciones con la normativa salarial”.

Se define como “la estructura reconocida nacionalmente, que norma las cualificaciones y las competencias asociadas a partir de un conjunto de criterios técnicos contenidos en los descriptores, con el fin de orientar la formación; clasificar las ocupaciones y puestos para empleo; y facilitar la movilidad de las personas en los diferentes niveles; todo lo anterior de acuerdo con la dinámica del mercado laboral”.¹⁰

Los propósitos declarados de este MNC-EFTP son promover el aprendizaje permanente de las personas y mejorar la empleabilidad; establecer las cualificaciones y las competencias asociadas acorde con las demandas vigentes y proyectadas del sector productivo; orientar a las personas en su ruta de formación de acuerdo con sus intereses y la oferta de la EFTP; informar a las poblaciones interesadas en la EFTP sobre los alcances y el reconocimiento de los diferentes niveles de formación; contribuir a la inclusión social y a una mayor equidad en materia de educación, formación, oportunidades de empleo y retribución salarial; y favorecer la competitividad del sector productivo del país.

República Dominicana

Los inicios del marco son de los más recientes en la región, datan de 2016 con la creación de la Comisión Nacional para el Marco de Cualificaciones. Este es definido como un “instrumento consensuado

8 Lanzamiento del Catálogo Nacional de Cualificaciones. Ministerio de Educación de Colombia. Disponible en: https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-propertyvalue-58999.html?_noredirect=1

9 Ídem.

10 Marco Nacional de Cualificaciones Educación y Formación Técnica Profesional de Costa Rica. Consejo Superior de Educación de Costa Rica. Disponible en: http://cse.go.cr/sites/default/files/acuerdos/marco_nacional_de_cualificaciones_ci_16_12.2015.pdf

de clasificación de las cualificaciones en función de un conjunto de criterios correspondientes a determinados niveles de aprendizaje, cuyo objeto consiste en integrar y coordinar los sistemas de educación y formación del país y en mejorar la transparencia, el acceso, la progresión y la calidad de las cualificaciones en relación con el mercado de trabajo y las necesidades de desarrollo nacional”.

Es un marco de ocho niveles con alcance nacional y que cubre todos los sectores económicos. Entre sus cometidos se anotan favorecer la articulación entre educación y formación profesional, facilitar la progresión educativa y la calidad de las cualificaciones. También incluye la definición de mecanismos de coordinación de los actores de la educación y el trabajo, así como la puesta en marcha del sistema integrado de información sobre las necesidades del mercado de trabajo¹¹.

El relato de la experiencia de República Dominicana se desarrolla más adelante en esta publicación.

Meta-marco regional, el Marco Europeo de Cualificaciones (MEC)¹²

El desarrollo del Marco Europeo de Cualificaciones (MEC) comenzó en 2004, en respuesta a las demandas de los Estados miembros, los interlocutores sociales y otras partes interesadas, que requerían disponer de una referencia común para incrementar la transparencia de las cualificaciones.

El MEC es un marco de referencia para los sistemas de cualificaciones de los países, es un mecanismo de conversión para mejorar la interpretación y comprensión de las cualificaciones en el ámbito de Europa. Sus objetivos principales son fomentar la movilidad de los ciudadanos entre diversos países y facilitarles el acceso al aprendizaje permanente. En muchas partes, se le conoce como un “meta-marco”.

La recomendación del MEC empezó a regir oficialmente en abril de 2008, y se fijó como fecha límite 2010 para que los países establecieran las correspondencias entre sus sistemas nacionales de cualificaciones y el MEC.

Para 2012, todos los certificados de cualificación contienen una referencia al nivel correspondiente del MEC. La mayoría de los países europeos han optado por desarrollar un MNC que sea reflejo y respuesta al MEC.

El MEC vincula los diferentes sistemas y marcos nacionales de cualificaciones mediante una referencia europea común de ocho niveles que abarcan toda la gama de cualificaciones, desde el nivel básico (nivel 1, como pueden ser los títulos de educación básica) hasta los más avanzados (nivel 8, por ejemplo, el doctorado) y que son descritos en términos de resultados de aprendizaje. Dado que se trata de una herramienta para fomentar el aprendizaje permanente, el MEC tiene en cuenta todos los niveles de cualificación de la enseñanza general, la formación profesional, la educación académica y otros tipos de formación.

Como los sistemas de educación y formación europeos son tan diversos, se espera que el MEC, a partir de los resultados de aprendizaje, permita realizar comparaciones y posibilite la cooperación entre países e instituciones.

11 Información extraída de la presentación realizada por Carlos Ariel Jiménez, ministro de la Presidencia de República Dominicana, en el seminario internacional MNC, 2017.

12 Comunidad Europea (2009). El Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente (EQF-MEC). Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

El MEC se centra en los resultados de aprendizaje y no en datos como la duración del estudio. Para el MEC, los resultados de aprendizaje son expresiones de lo que una persona sabe, comprende y es capaz de hacer al culminar un proceso de aprendizaje. Los resultados de aprendizaje se dividen en tres categorías: conocimientos, habilidades y competencias. Esto refleja el hecho de que las cualificaciones, en diferentes combinaciones, abarcan un amplio abanico de resultados de aprendizaje, incluidos los conocimientos teóricos, habilidades prácticas y técnicas, y competencias sociales como el trabajo en equipo.

Una reciente evaluación del MEC muestra que goza de una amplia aceptación, como punto de referencia para el desarrollo del MNC, la aplicación del enfoque basado en los resultados del aprendizaje y la mejora de la transparencia y el reconocimiento de las capacidades y competencias.

IV. ¿Qué uso tienen los MNC?

La utilidad de esta herramienta se funda en los siguientes conceptos clave:

- La **articulación**, fundamentalmente entre los mundos de la educación formal y de la formación profesional, que en la mayor parte de los países adolecen de conexiones y mecanismos de reconocimiento mutuo, con lo cual no se hace realidad la filosofía de la formación a lo largo de la vida.

Este propósito es a la vez uno de los más grandes desafíos a la hora de la implementación, ya que implica que los actores encargados de la educación y la formación lleguen a acuerdos sobre contenidos, cualificaciones, niveles y sobre todo, mecanismos de movilidad y homologación entre cualificaciones. Es la parte menos desarrollada en la región.

- La **movilidad**, que está asociada con la “legibilidad” de las cualificaciones. Al saber desde el inicio que un trabajador posee una cualificación en un nivel determinado, el empleador puede tener una idea de las competencias desarrolladas, su complejidad y alcance. Del mismo modo, para el trabajador esto envía un mensaje sobre la ruta educativo laboral que puede seguir para avanzar en los niveles combinando educación-formación y experiencia. También a nivel internacional los marcos son referentes que permiten la fácil homologación entre países. La experiencia del meta marco europeo está enseñando mucho al respecto.
- La **transparencia**, porque todas las cualificaciones se conocen en un sistema público y regulado. Además, el mecanismo para identificarlas, así como para impartir formación o educación basada en el marco, es único y nacional; esto facilita el control de calidad y por tanto hace transparente la lectura de las cualificaciones desde la oferta y la demanda laborales.
- La **calidad**, garantizada por los procesos homogéneos de levantamiento y reconocimiento de las cualificaciones pero también por la definición de sus contenidos, requisitos de acceso, formas y mecanismos para moverse ascendentemente y para el reconocimiento de la experiencia. Impartir cualificaciones basadas en el marco es un imperativo para los proveedores públicos y privados. Estos últimos necesitan cumplir con los criterios de calidad fijados si aplican para utilizar fondos de programas públicos de formación o educación.

- La **gobernanza**, un factor crítico y ciertamente de los más difíciles de abordar. Las experiencias internacionales muestran que en varios países se han creado estructuras de gobernanza tripartita para dirigir el marco. Es clave en este sentido asegurar que no exista una apropiación particular del mismo y que su implementación, además de resolver problemas reales y sentidos como son la ausencia de calidad y la desarticulación de las cualificaciones, también agregue un factor de innovación en las políticas públicas de desarrollo de talento humano en los países.

Se necesita un órgano rector del marco, ágil, tripartito, con capacidad de dirección y con orientación hacia la aplicación de las cualificaciones en el desarrollo de las competencias para una mejor prosperidad económica y social.

V. ¿Qué nos enseñan las experiencias avanzadas? Lecciones útiles para América Latina

Son varias las lecciones aprendidas de las experiencias tanto a nivel global como las pocas que han avanzado en nuestra región. En 2010, se divulgó un estudio de OIT sobre la implementación e impacto de los MNC en 16 países, entre ellos Chile y México en América Latina; en ese entonces se estimaba que unos 100 países estaban desarrollando MNC (Allais, S., 2010). A pesar del creciente interés internacional, hay muy poca investigación empírica sobre el proceso de diseño en sí, la ejecución y resultados de los MNC en el mercado laboral. Este análisis comparativo internacional de la aplicación y el impacto de los marcos de cualificaciones da un paso importante para llenar este vacío.

Lo bueno, si es breve, dos veces bueno

Un primer punto a destacar se refiere al diseño de esta herramienta. Cuando se utilizan enfoques demasiado complejos, tanto desde la implementación de la formación basada en competencias como en la definición de estándares y de los arreglos para el reconocimiento y validación de las ofertas de formación, tiende a haber una demora en el logro de consensos y sobre todo en el involucramiento de los empleadores y trabajadores en el marco.

Hay una tensión subyacente entre el deseo de clasificar y describir rigurosamente todas las competencias y todas las cualificaciones, y el deseo de simplicidad y transparencia. Algunos marcos terminan con miles de títulos y estipulaciones detalladas de profesiones y cualificaciones en todos los niveles, lo que conduce a procesos de implementación largos y engorrosos y no garantiza su sostenibilidad.

Visiones muy ambiciosas que le asignen al MNC la capacidad mágica de resolver todos los problemas de articulación entre educación y trabajo, resultan igualmente negativas para su implementación. Siempre conviene preguntarse, antes de iniciar el camino hacia la implementación de un MNC, cuáles son los problemas reales que dicha herramienta puede solucionar, y más aún, si no existen otros caminos para solucionarlo. El efecto moda no puede ser el generador de este tipo de trabajo.

La presencia de muchos cursos de corta duración asociados a la capacidad de respuesta de los proveedores de formación puede estar en tensión con la intención del MNC de lograr una mayor regulación, estandarización y calidad. Esto es especialmente claro en el contexto institucional de muchos proveedores diferentes.

Construir sobre lo conocido y aceptado

Los MNC tienden a ser más exitosos cuando no van en contravía de las lógicas institucionales preexistentes. Esto significa que parten de los esfuerzos actuales en marcha y que intentan potenciar a los actores y los procesos y hacerlos más efectivos, reconociendo las lógicas y la institucionalidad que imperan en cada país.

Hay tres formas de ver los MNC. La primera es entenderlos como un intento de hacer más explícitas las relaciones entre las diferentes cualificaciones ya existentes. Aquí el foco es en los sistemas de cualificación existentes más que en las cualificaciones individualmente consideradas. Una segunda vía de entenderlos les asigna el objetivo de hacer más claras y comprensibles las relaciones y los roles entre los distintos agentes que intervienen en la formación y la regulan o ejecutan. Ello es clave para articular, por ejemplo, los Ministerios de Educación y los de Trabajo, o los organismos que financian con los que ejecutan la formación en algunos países. Una tercera forma de entender la introducción de los MNC es verlos como un intento de utilizar el enfoque de formación por resultados o competencias, para orientar una reforma educativa (Allais, S., 2010).

Diálogo, diálogo y más diálogo

Es necesario involucrar a los empleadores y a los trabajadores, y que estos conozcan, entiendan y utilicen el marco en sus procesos de gestión de recursos humanos y en los ámbitos que impliquen la negociación sobre el desarrollo de competencias.

Formación y educación orientadas a resultados

Un punto de debate fuerte es la formación por competencias, que se orienta a generar capacidades y movilizar conocimientos, habilidades y actitudes para lograr resultados tangibles y demostrables. La capacidad de las instituciones de virar hacia una formación por resultados genera una tensión con el MNC.

También es cierto que cuando esa formación por resultados se traduce en un intrincado sistema de unidades y estándares de competencias puede llevar a una rigidez inexpugnable, en la cual el conocimiento se trivializa y se reduce a fragmentos de información codificada. El balance entre el significado real del trabajo y la codificación en estándares debe estar a favor de la practicidad y la transparencia de las cualificaciones.

De acuerdo con la investigación de OIT y con las aplicaciones piloto sobre estándares de competencia en la región, surge la pregunta sobre si se pueden diseñar MNC sin los resultados del aprendizaje. Los investigadores se plantean si se puede utilizar nociones más amplias de los resultados del aprendizaje; en tal caso, los MNC se pueden desarrollar a través de amplias declaraciones de resultados o competencias que eviten los problemas de los modelos más especificados. Esta es una línea que en la región puede verse positivamente reflejada en los diseños curriculares basados en itinerarios de formación como los que tienen el Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial de Brasil (SENAC), el Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial de Brasil (SENAI), el Servicio Nacional de Aprendizaje de Colombia (SENA), el

Servicio Nacional de Capacitación y Empleo de Chile (SENCE) a partir de ChileValora y la mayor parte de las instituciones en América Central.

Pertinencia en el diseño

En todo caso, hay que señalar que las cualificaciones serán de mejor calidad y pertinencia si en su diseño se consideran las necesidades y condiciones de las empresas y los trabajadores en su contexto socioeconómico, si se garantizan sólidos mecanismos para la financiación de la educación y la formación, y si las instituciones de educación y formación profesional se construyen y se mantienen en el tiempo y no sólo con una visión de respuesta a corto plazo.

Pero desde el punto de vista de los insumos para lograrlo, trabajar con las instituciones de formación para fortalecerlas es sumamente importante, así como asegurar que más trabajadores pueden acceder a la educación y la formación a lo largo de la vida, mejorando la cobertura y la capilaridad con la sociedad y las empresas.

Como lo afirma la investigación de OIT, es evidente que los MNC no son la “bala mágica” para mejorar la educación y la formación. Los países que han tenido más éxito en la implementación han tratado el desarrollo de MNC como un complemento a la mejora de la capacidad institucional y no como un sustituto de ella o como una manera de volver a la conformación de las instituciones. En otras palabras, parece que los MNC tienen más probabilidades de tener éxito si los resultados de la formación profesional y los insumos que en ello se utilizan son vistos como relacionados entre sí, y la atención política se centra en los dos.

¿Cómo OIT/Cinterfor acompaña y apoya esta tendencia?

OIT/Cinterfor se propone continuar brindando asistencia técnica a los países que inicien la formulación de sus MNC. Ya en varios países se ha contribuido con asistencia técnica y gestión del conocimiento sobre su implementación.

Además de la guía para la implementación publicada en 2010 y de plena vigencia, el hecho de que cerca de 10 países de la región estén avanzando con diferentes niveles en la implementación de MNC es una muestra de la pertinencia de la acción de OIT en este sentido.

En los últimos eventos y acciones de asistencia técnica donde se ha tratado el tema de MNC, se ha venido configurando la necesidad de articular y tener una visión global de los avances en la materia. Después de los seminarios regionales realizados por ChileValora (2015 y 2017) y por el Instituto Nacional de Formación Técnico-Profesional de República Dominicana (INFOTEP) en 2017, se ha apoyado a Honduras (2017) y se está trabajando en Panamá junto con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF). También se ha continuado divulgando la experiencia en ámbitos como la Red Latinoamericana de Desarrollo de Competencias y Organizaciones Sostenibles (Reunión en Santo Domingo, octubre de 2018).

Dentro del plan de trabajo de OIT/Cinterfor, aprobado por los países miembros en la 43ª Reunión de la Comisión Técnica en San José, Costa Rica (agosto de 2017) se incluyó éste como uno de los ejes

estratégicos a trabajar, especificando que incluirá todas aquellas acciones orientadas a la articulación de la formación profesional con la educación formal, otras formas de educación y de desarrollo de las competencias (por ejemplo, en el trabajo), ya sea mediante el establecimiento de marcos de orientación comunes, como los MNC, los mecanismos de reconocimiento y certificación de competencias o de homologación de resultados educativos.

OIT/Cinterfor continuará relevando, actualizando y poniendo a disposición de sus miembros conocimiento comparado en materia de vinculación entre la formación profesional, la educación formal y el mundo del trabajo, mediante acciones tales como programas o mecanismos de reconocimiento y certificación de competencias, la homologación de resultados educativos o los marcos de orientación comunes, tales como los MNC.

El desarrollo de MNC continuará siendo materia de atención mediante la provisión de asistencia técnica y la cooperación horizontal, toda vez que los países de la región crecientemente se muestran interesados en acometer este desafío. Tanto en el contexto de procesos de integración, como en las subregiones, donde la migración es un tema central, se buscará apoyar en la integración de instrumentos como los anteriores a las políticas de gestión migratoria.

Un desafío inmediato al que OIT/Cinterfor está poniendo atención es a la formulación de un marco regional de cualificaciones que tenga una función orientadora y sirva como meta-marco para los países que deseen articularse en torno a una visión regional que facilite la movilidad y agilice la puesta en marcha de políticas sobre la movilidad y la migración.

Bibliografía

Allais, S. (2010). The implementation and impact of National Qualification Frameworks: Report of a study in 16 countries. ILO. Disponible en: https://www.ilo.org/skills/projects/WCMS_126589/lang--en/index.htm

Billorou, N; Vargas, F. (2010). Herramientas básicas para el diseño e implementación de marcos de cualificaciones: guía de trabajo. Montevideo: OIT/Cinterfor. Disponible en: <http://www.oitcinterfor.org/node/6105>

Comunidad Europea (2009). El Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente (EQF-MEC). Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

OECD. (2004). The role of National Qualifications Systems to promote lifelong learning. Background report of New Zealand. OECD.

Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195). Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312533

2

Articulación público-privada en el desarrollo de políticas públicas: el caso del Marco de Cualificaciones técnico profesional y el Consejo Asesor de Formación Técnico Profesional en Chile

Gonzalo Donoso Traverso*

*Agradecimiento especial a Pabla Avila,
Jefa de Centros y Evaluadores en ChileValora*

* Gonzalo Donoso Traverso, consultor de OIT/Cinterfor, es sociólogo, magíster en Gestión y Políticas Públicas. Ha sido jefe del proyecto Marco de Cualificaciones Técnico-Profesional del Ministerio de Educación, Secretaría Ejecutiva de Formación Técnico Profesional del Gobierno de Chile.

El presente documento describe dos iniciativas de política pública generadas en el pasado proceso de reforma al sistema educativo formal chileno (2014-2018): el Marco de Cualificaciones Técnico Profesional y la Estrategia Nacional de Formación Técnico Profesional, y los vínculos entre ambas. Dicha relación permite apreciar el apalancamiento de estos dos instrumentos en aras del desarrollo de la formación técnico profesional, gracias al trabajo mancomunado entre el Ministerio de Educación, la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), ChileValora, Vertebral Chile, la Confederación para la Producción y el Comercio, entre otros actores. El impacto político de estos instrumentos quedó reflejado en la nueva ley de Educación Superior, que impele su desarrollo e implementación.

I. Introducción

En Chile, el instrumento del marco de cualificaciones ha sido parte del imaginario del sistema laboral y educativo por casi 14 años. Su discusión ha sido fluctuante; muchas veces ingresó a la agenda de gobierno¹³ (Kingdon, J., 2003), por ejemplo, a través del programa Chile Califica -que no logró mantenerse-, y en otros casos fue parte de la agenda pública¹⁴ (Cobb et al., 1976), mediante instituciones de educación superior y el sector productivo. Sin embargo, a la fecha no ha logrado escalar como política pública.

El propósito de este documento es describir la deriva histórica que ha determinado el desarrollo del Marco de Cualificaciones Técnico Profesional (MCTP) y el Consejo Asesor de Formación Técnico Profesional (FTP), que lograron vincular activamente a los ministerios de Trabajo, Educación y Economía, más representantes de sectores productivos, trabajadores y oferentes formativos en pos del desarrollo de la FTP. En sí, denota el esfuerzo de generar una iniciativa de política pública a partir de un acuerdo político entre un grupo de actores, previo al inicio del desarrollo técnico.

La primera de las iniciativas a describir es el MCTP, único instrumento oficialmente reconocido por el Ministerio de Educación durante el último período de reforma del sistema educativo, desarrollado entre 2014 y 2018. Su construcción y problematización ha sido producto de la realización de un conjunto de experiencias previas, que no lograron generar una ventana de oportunidad propicia para su implementación e institucionalización, situación que a la fecha puede haber cambiado.

La segunda iniciativa es el Consejo Asesor de FTP, instancia de coordinación político-técnica que busca guiar el desarrollo de la FTP de una manera planificada. Su objetivo principal es el desarrollo de una Estrategia Nacional de Formación Técnico Profesional. Este consejo cuenta con la participación de ministros de Estado, sector productivo, trabajadores e instituciones formativas, más el apoyo de expertos. Lo relevante de esta experiencia es que es una instancia de trabajo conjunto efectivo entre los diferentes actores del sistema FTP, que a la vez se fortalece con el MCTP.

El presente documento debe ser entendido a la luz de que uno de los principales factores que incide en el diseño y posterior implementación de este tipo de iniciativas es el logro de un acuerdo político-

13 Esta agenda incluye las tres vertientes que forman un proceso político: reconocimiento del problema, generación de propuestas de política pública y eventos en torno al tema. En este caso el Estado plantea la necesidad de desarrollar una acción.

14 Esta agenda concentra todos aquellos temas o problemas que son objeto de atención o preocupación por parte de un grupo cuantificable del público y de preocupación de alguna unidad del gobierno respecto a la percepción de estos miembros de la comunidad.

técnico de los actores relevantes, circunscrito a un emprendedor de política pública¹⁵ (el Ministerio de Educación -Mineduc-) que fue capaz de impulsar su desarrollo.

A continuación, se presenta una breve descripción del marco de cualificaciones en Chile y la presentación del MCTP, con un análisis de los principales eventos que condicionaron el desarrollo de este instrumento, la instalación del Consejo Asesor y el desarrollo de la Estrategia Nacional de FTP. Finalmente se presentará una propuesta de elementos a considerar para el desarrollo de las iniciativas objeto de este documento.

II. Marcos de Cualificaciones y su posicionamiento en Chile

a) Definiciones generales

Durante los últimos años, una de las necesidades que ha logrado instalarse en las agendas formativo-laborales de distintos países es la de contar con un marco de cualificaciones. Si bien es discutible si su incorporación es o no adecuada, de acuerdo con el estado de desarrollo de los sistemas de educación y trabajo, sí ha logrado instalar la necesidad de mejorar la calidad y la pertinencia de los aprendizajes, y sobre todo, la transparencia del proceso formativo para las personas y los empleadores, así como la comparabilidad con otros sistemas.

Hoy, todos los sistemas formativos poseen cualificaciones, tengan o no un marco. Estas son definidas como: "(...) el resultado formal de un proceso de evaluación y validación que se obtiene cuando un organismo competente establece que el aprendizaje de un individuo ha superado un nivel determinado" (Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional, 2013). A modo de ejemplo, la educación formal al final de cada ciclo refleja el logro de una cualificación.

Las cualificaciones se insertan en un sistema. Así, los sistemas de cualificaciones "(...) incluyen todos los aspectos que dan como resultado el reconocimiento de aprendizajes. Esto implica desarrollar y operacionalizar la política de cualificaciones, los arreglos institucionales, procesos de aseguramiento de la calidad, logro y obtención de certificaciones, reconocimiento de habilidades y otros mecanismos que vinculan la educación y el entrenamiento del mercado del trabajo y la sociedad civil" (Tuck, R., 2007; traducción libre).

La discusión de si en Chile hay o no un sistema integrado de cualificaciones se ha dado en distintas ocasiones, la última durante 2016, y su conclusión fue negativa (Mineduc, 2018). Lo que sí está claro es que se debe avanzar hacia una estructura articulada que resguarde el desarrollo de aprendizajes a lo largo de la vida (Mineduc & Corfo, 2018). Un instrumento que de insertarse en este sistema puede contribuir a su mejora, transformarlo o regularlo (entre otros efectos), es un marco de cualificaciones. Este es "(...) un instrumento para el desarrollo y clasificación de cualificaciones en base a un conjunto de criterios orientados a clasificar el logro de los aprendizajes alcanzados. Este conjunto de criterios puede estar implícito en los mismos descriptores de la cualificación o expuesto de manera explícita en la forma de un conjunto de descriptores de nivel. El foco de un marco puede ser de carácter comprehensivo a todos los logros y rutas de aprendizaje o estar enmarcado en un sector específico, como ejemplo en educación inicial,¹⁶ de adultos, entrenamiento en un área específica, etc. Algunos marcos pueden tener mayores elementos de

15 Un emprendedor de políticas públicas es aquel actor interesado (individual o grupalmente, desde el Estado o desde el sector privado) en relevar un tema en la agenda pública y de gobierno, utilizando los medios disponibles para ello.

16 O más bien, en nuestro caso, las entregadas por la enseñanza media o la educación de adultos la cual entrega oficios.

diseño y una mirada más rígida; otros pueden tener bases legales, mientras que algunos representan un consenso de miradas referidas al resto de los grupos de interés. Todos los marcos establecen una base para mejorar la calidad, accesibilidad, vinculación y reconocimiento de las cualificaciones por parte del sector público y privado, nacional e internacionalmente” (OCDE, 2006; traducción libre).

Así, un marco contribuye de manera significativa a optimizar un sistema de cualificaciones. Concilia las demandas del sector productivo con la oferta de competencias de trabajadores y estudiantes, de acuerdo a las necesidades económicas y sociales del país; facilita el acceso a la formación y el aprendizaje a lo largo de la vida de las personas, orientándolas en sus opciones para construir trayectorias formativo-laborales significativas; destaca los resultados de aprendizaje como componentes fundamentales de reconocimiento de competencias y las experiencias adquiridas por las personas; fomenta la calidad y pertinencia de la oferta formativa permitiendo que las personas accedan a “pasarelas” entre distintos tipos de formación; establece distinciones entre los aprendizajes esperados para cada nivel de cualificación, en forma de conocimientos, destrezas y competencias (Mineduc & Corfo, 2016).

b) Antecedentes relevantes

Uno de los programas más importantes enfocado a la vinculación entre educación y trabajo fue “Chile Califica”. Este se desarrolló entre 2002 y 2010 como un esfuerzo conjunto entre Mineduc y los ministerios de Trabajo y Previsión Social (Mintrab) y de Economía, Fomento y Turismo (Minecon). Se buscaba, a través de este programa, que Chile pasara de reconocer solo las calificaciones formales a un sistema, a también reconocer los aprendizajes no formales e informales. Se trató de avanzar hacia un sistema que reconociera las trayectorias de las personas, articulando el sistema formativo (formal y no formal) para fortalecer su vinculación con las necesidades de los sectores productivos (Santiago Consultores, 2009).

Dentro del contexto del programa “Chile Califica”, se desarrolló una propuesta para la construcción de un Marco Nacional de Cualificaciones. En su construcción participó Mineduc, SENCE y la Universidad Técnica Federico Santa María. Este marco estuvo muy influenciado por la experiencia australiana. La propuesta contenía ocho niveles de cualificación y nunca fue presentada formalmente. En términos estratégicos y de política pública, se relevó la criticidad, por primera vez, de que un marco se instale como política de Estado y no de gobierno.

Este programa es un referente en la política pública; sin embargo, sus impactos son discutibles debido a que no logró instalar la mayoría de sus productos. Su principal logro se cristalizó en la Ley 20.267, que creó el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales. La comisión de este sistema es ChileValora¹⁷, que en 2014 desarrolló el primer marco de cualificaciones reconocido por una agencia del Estado. Este fue construido gracias al apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la OIT y el SENCE. Si bien es un referente para el sistema, y fue utilizado por SENCE y ChileValora (el cual alineó su catálogo de perfiles), contó con una limitante no menor: Mineduc no participó activamente de dicha iniciativa, lo que redujo su impacto en el sistema (aunque esto no impidió que instituciones educativas formales lo utilizaran como referencia).

Ambas experiencias buscaron ser comprehensivas y vincular tanto al sistema formal como no formal.

¹⁷ ChileValora inicia sus funciones en 2008, al alero de la Ley 20.267 que crea el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales. Es de carácter tripartito y su función principal es el reconocimiento formal de competencias laborales de la forma en que las personas las hayan adquirido.

Desde otro enfoque, existen aproximaciones que buscaron generar documentos de interés para fortalecer esta iniciativa o hicieron aproximaciones parciales.

El primer elemento a destacar es el proyecto MECESUP¹⁸ UCN 701 “Diseño de un Marco para el Sistema de Educación Superior Chileno”, vinculado al Consejo de Rectores y Universidades de Chile 2007-2010. Este proyecto logró levantar en la agenda del sistema universitario la discusión en torno a la importancia de contar con un marco de cualificaciones, en especial en un sistema que resulta opaco para los estudiantes y el sector productivo.

La segunda iniciativa es el documento elaborado por el Consejo Nacional de Educación (CNED): “Hacia un Marco de Cualificaciones para Chile”, presentado en 2014. Este resumió un proceso de discusión entre expertos de diversos ámbitos, relevando los principales elementos para el diseño e implementación de un marco de cualificaciones.

La tercera iniciativa es una aplicación parcial desarrollada por Inacap, una de las instituciones de educación superior técnico profesional (terciaria no universitaria) más importantes del país. Una de sus motivaciones fue la necesidad de tener una mayor articulación en los niveles formativos que provee, ya que como organización puede entregar todos los tipos de formación en la educación terciaria y es proveedor de educación no formal, además de controlar instituciones que se enmarcan en las tres figuras permitidas en la ley 21.091¹⁹.

Desde el sector productivo, en 2011, el Consejo de Competencias Mineras desarrolló el Marco de Cualificaciones Sectorial para la Minería, que se volvió un referente en el sistema. En base a cinco niveles, se describe de modo general el alcance y los resultados que debiera obtener una persona a través del proceso de aprendizaje (sea este formal, no formal e informal).

El último instrumento a destacar es el Marco Nacional de Cualificaciones para la Educación Superior elaborado por la División de Educación Superior de Mineduc. Este contaba de cinco niveles y consideraba solamente a la educación terciaria. Si bien comenzó a ser desarrollado en paralelo al MCTP, durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet, fue detenido en 2017 por las nuevas autoridades de la misma división, y no ha sido retomado por Mineduc.

Como se observa, Chile posee un conjunto de experiencias no menor en torno a esta temática, la cual ha permanecido en la agenda pública y ha logrado ingresar a la agenda de gobierno durante algunos períodos. Es aprovechando este conjunto de experiencias que se desarrolló el MCTP.

c) Marco de Cualificaciones para la Formación Técnico Profesional

La Secretaría Ejecutiva de Formación Técnico Profesional (SEFTP) de Mineduc comenzó el desarrollo del MCTP en 2014. Considerando las experiencias descritas, el equipo técnico a cargo de desarrollar este proyecto realizó el siguiente diagnóstico:

- Falta de articulación entre los distintos niveles formativos y sus respectivos sistemas de aseguramiento de la calidad.

18 Programa de Mejoramiento de la Educación Terciaria de Mineduc. Disponible en: http://dfi.mineduc.cl/index2.php?id_portal=59&id_seccion=3586&id_contenido=14892

19 Centros de formación técnica, institutos profesionales y universidades.

- Pasajes formativos estancos y dificultad para diseñar trayectorias, tanto lineales como no lineales.
- Las credenciales existentes son poco legibles para las personas y los sectores productivos.
- Se requiere potenciar el reconocimiento de aprendizajes adquiridos en distintos contextos.
- Se requiere un mayor involucramiento de los sectores productivos en los procesos formativos.
- Sistema de cualificaciones complejo y poco articulado.

Es por ello que basó el desarrollo del proyecto en las siguientes premisas:

- Ha de ser un puente entre el mundo laboral y el formativo.
- Debe facilitar el desarrollo de trayectorias formativo-laborales.
- Ha de propiciar la articulación entre niveles y modalidades formativas.
- Debe ser un referente para la mejora de la calidad.
- Debe facilitar el reconocimiento de los aprendizajes de las personas.
- Debe mejorar la empleabilidad de las personas.

Bajo estos puntos, SENCE, ChileValora, Mineduc y Corfo pusieron a disposición tanto recursos monetarios como equipos técnicos para el desarrollo del MCTP, que estaría orientado a reconocer/ordenar todas aquellas cualificaciones pertenecientes a la FTP, como también vincular a la educación informal, siempre considerando a aquella formación orientada netamente al mundo del trabajo, es decir, la FTP.

Esta se consideró una tarea de largo plazo, no solo su diseño sino su futura implementación. La validez del instrumento radicaría en su capacidad de reflejar un diálogo amplio, denotado en un acuerdo social y de equidad de trato entre los actores involucrados.

Es así que además de los actores ya mencionados, se trabajó con gremios formativos e instituciones de educación superior, liceos de educación media técnico profesional, curriculistas, empleadores, gremios del sector productivo y organismos sectoriales de competencias laborales. Teniendo como base la necesidad de fortalecer a la FTP, visibilizarla en la política pública y ordenar el sistema, se buscó asegurar la máxima participación de los actores en base a un proceso de consulta iterativo entre el mundo formativo y el productivo, hasta llegar a un resultado de consenso. A su vez, debía considerar todas las experiencias desarrolladas a la fecha con el propósito de incluir a la mayor cantidad de actores a dicho proceso.

El resultado final fue un instrumento que contó con cinco niveles, tres dimensiones y 8 subdimensiones.

Gráfico 1: Diagrama Matriz MCTP

DIMENSIONES	HABILIDADES				APLICACIÓN EN CONTEXTO			CONOCIMIENTOS
Subdimensiones	Información (Habilidades Cognitivas)	Resolución de Problemas	Uso de Recursos (Técnicas)	Comunicación	Trabajo con Otros	Autonomía	Ética y Responsabilidad	Conocimientos
Niveles	RESULTADOS DE APRENDIZAJE POR NIVEL Y SUBDIMENSIÓN							
1								
2								
3								
4								
5								

Fuente: Marco de Cualificaciones Técnico Profesional, 2018.

A su vez, las credenciales asociadas a cada nivel de cualificación y su equivalencia con CINE UNESCO²⁰ pueden ser observadas en el siguiente diagrama:

Gráfico 2: Credenciales asociadas a los niveles del MCTP

NIVEL	EJEMPLOS DE CREDENCIALES	CINE UNESCO 2011
1	<ul style="list-style-type: none"> Título Profesional con o sin Licenciatura. Credenciales equivalentes como certificado Chile Valora o certificado del mismo nivel por otro método de reconocimiento de aprendizajes. 	CINE 6 Grado en educación terciaria o nivel equivalente
4	<ul style="list-style-type: none"> Certificaciones posteriores al Título TNS. Título Técnico de Nivel Superior. Credenciales equivalentes como certificado Chile Valora o certificado del mismo nivel por otro método de reconocimiento de aprendizajes. 	CINE 5 Educación terciaria de ciclo corto
3	<ul style="list-style-type: none"> Certificaciones posteriores al Título TNM (especialización, capacitación, oficios avanzados, aprendices, etc.). Título Técnico de Nivel Medio. Credenciales equivalentes como certificado Chile Valora o certificado del mismo nivel por otro método de reconocimiento de aprendizajes. 	CINE 4 Educación terciaria o no terciaria CINE 3 Educación secundaria alta
2	<ul style="list-style-type: none"> Credenciales equivalentes como certificado Chile Valora o certificado del mismo nivel por otro método de reconocimiento de aprendizajes. Se asocian a espacios de aprendizaje relacionados con una amplia y diversa gama de oficios. 	CINE 2 Educación secundaria baja
1	<ul style="list-style-type: none"> Credenciales equivalentes o certificado del mismo nivel por otro método de reconocimiento de aprendizajes. Se asocian a espacios de aprendizaje relacionados con oficios básicos. 	CINE 1 Educación primaria

Fuente: Elaboración propia a partir del Marco de Cualificaciones Técnico Profesional, 2018.

20 La Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) es la estructura de clasificación para organizar la información en educación y la formación implementada por Unesco (facilita la comparabilidad de los niveles y credenciales entre distintos sistemas educativos).

Finalmente, el MCTP fue aplicado en un conjunto de ocupaciones pertenecientes a Tecnologías de la Información, Minería y Logística, labor donde participó activamente un conjunto de curriculistas, pertenecientes a distintas instituciones formativas, organismos sectoriales de competencias laborales y las mesas de capital humano de Corfo.²¹

A continuación, se señalan los principales elementos contextuales que determinaron la construcción del MCTP y el desarrollo de la Estrategia FTP, que marcarán la pauta para un potencial proceso de implementación.

III. El desarrollo del proceso de reforma y el reposicionamiento de la formación técnica

El movimiento estudiantil desarrollado en 2011 logró posicionar en la agenda pública y posteriormente en la de gobierno la necesidad de desarrollar cambios estructurales al sistema educativo, sobre la base del lema "Educación gratuita de calidad y sin lucro". Dichas demandas fueron acogidas por el programa de gobierno de la expresidenta Michelle Bachelet (Bachelet, M., 2013) generando una ventana de oportunidad para el desarrollo de una reforma estructural al sistema educativo formal chileno²².

En dicho escenario, surgieron aristas que permitieron posicionar, en la agenda de Mineduc, la creación de un marco de cualificaciones:

- La primera hace referencia al CNED, que intentando actuar como emprendedor de política pública, desarrolló mesas de trabajo en torno a la generación de directrices para la elaboración de un marco de cualificaciones, entregando un set de recomendaciones a las autoridades que conformarían el gobierno de Bachelet.
- La segunda iniciativa está enmarcada en la FTP y fue llevada a cabo por la SEFTP de Mineduc, que actuó como emprendedor de política pública diseñando un plan para el desarrollo de la FTP, consensado con los principales grupos de interés de este subsistema formativo (CNED, 2014). Uno de los componentes de dicho plan fue la creación de un marco de cualificaciones.

A continuación, se presentarán los elementos principales que determinaron el desarrollo del MCTP.

a) El desarrollo de la formación técnica y el rol del Marco de Cualificaciones Técnico Profesional

Las acciones implementadas, descritas a lo largo de este apartado, utilizaron como hoja de ruta el diseño y posterior adjudicación de un préstamo de política del BID N°3529/OCH "Programa de Fortalecimiento de la Educación Técnico Profesional". Para este préstamo, la creación de un marco de cualificaciones tuvo un rol fundamental; fue parte de seis componentes adscritos a diversas cláusulas de utilización de recursos. En el primer tramo del préstamo se especificaba el desarrollo de una Política Nacional de Formación Técnico Profesional (publicada en 2016), la cual le entregó un sustento técnico-político a un conjunto de iniciativas en torno a la FTP y reposicionó en la agenda de gobierno a este tipo de

21 El Marco de Cualificaciones Técnico Profesional se puede descargar desde el siguiente link: <http://www.tecnicoprofesional.mineduc.cl/descargas/material-de-apoyo-y-consulta/>

22 El sistema educativo chileno mantuvo las estructuras basales generadas en la reforma implementada en los años 80 durante la dictadura militar (Donoso, S., 2013).

formación en base a un conjunto de componentes donde destaca el MCTP y el Consejo Asesor de Formación Técnico Profesional, encargado de elaborar la Estrategia FTP (OEI, 2014).

En este escenario deben destacarse las reuniones desarrolladas por el CNED, las cuales arrojaron el documento llamado “Hacia un Marco Nacional de Cualificaciones para Chile” (2014), aunque luego de su publicación, este actor pronto abandonaría la agenda pública en torno a este tema. En paralelo, comienza a generarse un progresivo posicionamiento de la FTP en la agenda de gobierno (Grupo Educar, 2014). La SEFTP, aprovechando el acervo proveniente de experiencias anteriores y que muchas de las personas que formaron parte de dichos proyectos se encontraban en distintas organizaciones privadas y estatales (vinculadas a la FTP), decidió iniciar un plan que buscaba concitar un acuerdo político-técnico para avanzar en la creación de un marco parcial. Así, como punto de partida, se llevaron a cabo reuniones preparatorias con el SENCE -dependiente del Mintrab-, con la Comisión del Sistema Nacional de Competencias Laborales, con ChileValora, con Corfo -dependiente de Minecon- y con la Unidad de Currículum y Evaluación (UCE), perteneciente a Mineduc.

Dichas reuniones tomaron aproximadamente tres meses y en ellas se definieron compromisos técnicos centrados en los siguientes elementos: rol de cada uno de los actores en la elaboración del marco, financiamiento y definición del facilitador externo, unido a futuras líneas de implementación del instrumento. Así, se estableció que Mineduc financiaría la construcción del marco general para la FTP y Corfo entregaría recursos para la aplicación de este instrumento en ocupaciones pertenecientes a Logística, Tecnologías de la Información y Minería (Mineduc & Corfo, 2018). De la misma manera, se conformó una mesa técnica que analizaría los avances realizados por el facilitador, compuesta por representantes de cada uno de los actores ya mencionados.

Uno de los puntos focales que sentó la base para el desarrollo de estas tareas fue la limitación del educentrismo del sistema educativo formal (Palmer, 2012), el cual tiende a excluir a otros actores, en especial aquellos provenientes del mundo laboral²³ (no formal). Entendiendo que un marco de cualificaciones es una herramienta con una complejidad político-técnica que en primer término se basa en un acuerdo entre distintos grupos de interés, se buscó subsanar problemas de coordinación (y respaldo) acaecidos en experiencias anteriores, como las siguientes:

- En el caso de ChileCalifica, a pesar de ser un proyecto del Banco Mundial con foco en la FTP, al momento de traspasar las iniciativas generadas al Estado, no contó con la visión y sustento político que permitiera la instalación de los productos generados (Santiago Consultores, 2009; Sepúlveda, 2018).
- El documento “Bases para una Política de Formación Técnico Profesional” no logró ser implementado en las postrimerías del primer gobierno de Michelle Bachelet (Bachelet, M., 2013) y fue afectado por el cambio de gobierno.²⁴
- La tercera experiencia proviene del marco de cualificaciones elaborado por ChileValora, con apoyo del BID y la OIT. Este no contó con la participación activa de Mineduc, de lo cual se colige que el desarrollo del instrumento tuvo un impacto enmarcado en la educación no formal al no ser considerado formalmente por la política pública desarrollada por Mineduc.

23 En Chile, esto también es válido para las iniciativas elaboradas desde el mundo del trabajo.

24 En él se menciona la importancia de contar con un marco de cualificaciones y de un Consejo de Formación Técnico Profesional (pp. 44-45).

- La cuarta causa proviene de la sensibilidad de la agenda de políticas públicas a los cambios de gobierno. El sistema político chileno posee ciclos presidenciales de cuatro años sin reelección. En 2010 se rompe el ciclo de gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, iniciado el año 1990, dando pie a un período de alternancia política entre partidos de derecha e izquierda. Así, se ha hecho más complejo impulsar políticas públicas de continuidad, pues se definen iniciativas de gobierno más no de Estado.²⁵

Así, el MCTP se inició con una mirada político-técnica, que tomaba en cuenta las experiencias anteriores buscando incluir a la mayor cantidad de actores con el propósito de otorgarle viabilidad y sustentabilidad política en el tiempo, gracias a la disposición de un conjunto de personas que habían sido parte de diversas iniciativas en el área, lo que le permitió afrontar desafíos no menores ante el ciclo de reforma a la educación formal.

b) El marco de cualificaciones y Consejo Asesor de Formación Técnico Profesional: visualización de la formación técnico profesional

La política pública históricamente no contempló a la FTP en su justo valor (Arellano *et al.*, 2016); esta última ha sido supeditada históricamente a la formación académica (Von Chrismar, M., 2008) y ha sido vista como una educación para personas de menores recursos y de segundo orden. En Chile, la introducción de la FTP la impulsaron congregaciones religiosas en los albores de este país (Dittborn, P., 2007), lo que lleva a comprender que la primera barrera para el tratamiento de la FTP es cultural, reflejada en la valoración social del técnico. Mejorar la percepción de este tipo de formación se volvió una meta prioritaria²⁶, tema que no fue de fácil instalación.

Como ya fue mencionado, el préstamo de política, construido con la colaboración de los principales actores del sistema FTP²⁷, trazó una hoja de ruta que dio pie a la sensibilización de las autoridades de Mineduc. Esto se sumó a que el desarrollo de las reformas estructurales obligó a los equipos técnicos de Mineduc, que trabajaban en dicha medida, a visualizar y destacar a la FTP. Esto se volvió un problema, ya que este actor no había trabajado activamente en torno a esta temática (Donoso *et al.*, 2017).

La discusión en torno a la FTP no se dio en el proyecto de Nueva Educación Pública²⁸ (NEP; Ley N° 21.040) sino en el contexto de la Ley de Educación Superior (Ley N° 21.091). Esto, en parte, gracias a la Asociación de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica Vertebral Chile, instituciones que contienen cerca del 36% de la matrícula de pregrado de Educación Superior (Mineduc, 2018a).

25 Esta situación puede ser ejemplificada con varios casos. El programa Elige Vivir Sano, impulsado durante el primer gobierno de Sebastián Piñera, no fue considerado en la posterior administración de Michelle Bachelet y luego fue reactivado en el actual gobierno de Sebastián Piñera (Bachelet, 2013; Piñera, 2017). La iniciativa de Liceos Bicentenario (que fue una acción, no un programa) desarrollada durante el primer período de gobierno de Piñera no fue contemplada durante el segundo período de Bachelet. Hoy esta iniciativa está siendo reimpulsada (Piñera, 2017). De la misma manera, es muy probable que la iniciativa +Capaz, impulsada por el anterior gobierno de Bachelet, no tenga continuidad al no ser contemplada por el programa del actual gobierno (Piñera, 2017). Un último ejemplo proviene de la presencia de las unidades de educación técnica de nivel medio (secundario) en Mineduc. Durante los gobiernos de Bachelet, estas unidades forman parte de la orgánica formal de Mineduc, mientras que en ambos gobiernos de Piñera fueron suprimidas y reubicadas en unidades asesoras de las autoridades, redefiniendo el carácter formal de relaciones con los establecimientos.

26 Von Chrismar señala que, en su origen, la formación académica se centra en la búsqueda de una verdad trascendental. Los actores no podían ser restringidos en su búsqueda, origen de la libertad académica de las universidades, la cual posee una mayor importancia a toda actividad de carácter manual. En contrapartida, la FTP surge de la labor de los artesanos y sus aprendices, como una actividad de directa incidencia en el mundo, lo que la supeditaba a la búsqueda trascendental de la verdad.

27 Participaron: profesionales de SENCE, ChileValora, instituciones de educación superior, sostenedores de establecimientos educacionales de nivel secundario, expertos y otros agentes del Estado.

28 Orientado a la educación primaria y secundaria.

Esta asociación presionó al gobierno para que la Educación Superior Técnico Profesional (ESTP) fuera considerada con mayor fuerza en el proceso de reforma, entregando su apoyo explícito y público al MCTP, que estaba en fase de desarrollo. Así, este instrumento se volvió uno de los principales ejes de discusión en el posicionamiento de la FTP en la agenda de gobierno (a nivel macro).

Durante dicho período, la Política Nacional de Formación Técnico-Profesional y el MCTP permitieron avanzar en la generación de un vínculo entre distintos actores del sistema. A modo de ejemplo, el MCTP contó con la participación de (Mineduc & Corfo, 2018):

- Organismos del Estado:
 - Ministerio de Educación: SEFTP, División de Educación Superior (DIVESUP), UCE, División de Educación General (DEG), Centro de Perfeccionamiento Experimental e Investigaciones Pedagógicas (CPEIP), Coordinación Nacional de Educación de Personas Jóvenes y Adultos (EPJA) y el Programa de Acompañamiento y Acceso efectivo a la Educación Superior (PACE).
 - Ministerio del Trabajo: SENCE y ChileValora.
 - Ministerio de Economía: Corfo.
 - Consejo Nacional de Educación (CNED).
 - Agencia de Calidad de la Educación.
- Representantes de instituciones formativas:
 - Organismos técnicos de capacitación²⁹.
 - Establecimientos de educación media técnico profesional³⁰.
 - Instituciones de educación superior³¹.
- Representantes de organizaciones y gremios:
 - Organizaciones pertenecientes al sector productivo: Consejo Minero, Cámara Chilena de la Construcción, Confederación de la Producción y el Comercio, Sociedad Nacional de Minería, Sociedad Nacional de Agricultura, Sociedad de Fomento Fabril, entre otros.
 - Organizaciones de educación superior: Consejo de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, Vertebral-Chile.
- Representantes de organismos internacionales:
 - Banco Interamericano de Desarrollo.
 - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
 - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

La fase de diseño duró casi dos años. Las principales tensiones surgieron de la coordinación política con la educación universitaria mas no necesariamente del proceso técnico de construcción del instrumento. El trabajo conjunto entre SENCE, Corfo y ChileValora fue constante en todas las fases del proyecto y resultó fundamental, en especial debido a que los actores no habían logrado desarrollar lazos sostenidos en el tiempo (específicamente entre Mineduc y el resto de los actores). Ante dicho

29 Educación no formal.

30 Educación técnica en nivel secundario.

31 Educación técnica en nivel terciario.

contexto de sensibilización, tensión y trabajo conjunto, en 2016 se generó un espacio propicio para impulsar el Consejo Asesor Técnico Profesional, instancia político-técnica que permitió consolidar el posicionamiento alcanzado por la FTP y que a la fecha ha demostrado tener una relación de apalancamiento mutuo con el MCTP, facilitando su publicación en enero de 2018.

En términos históricos, la necesidad de generar un consejo fue instalado en la agenda pública gracias al documento “Bases para una Política Nacional de Formación Técnico Profesional”, que proponía ligar dicho consejo directamente a la construcción de un marco de cualificaciones (Mineduc, 2009).

Previamente, agencias internacionales habían levantado la necesidad de impulsar una iniciativa de este tipo, debido a que una de las características centrales de los sistemas de FTP es la existencia de instancias de coordinación entre actores del sistema público y privado, vinculados al mundo educativo y económico. En la Política Nacional de Formación Técnico Profesional se señala que esta es una de las principales debilidades de nuestro sistema (Mineduc, 2016; OCDE 2010; Unesco, 2015).

Como ya fue mencionado, este consejo también fue un componente del préstamo de política pública del BID N°3539/OCH. Luego de casi dos años de trabajo conjunto con distintos actores que lo compondrían, sesionó por primera vez el 22 de agosto de 2016 y fue presidido por la ministra de Educación de la época, contó con la participación de 17 personas: ministros, representantes del sector productivo, trabajadores, expertos e instituciones formativas³². El Consejo sesionó 10 veces entre los años 2016 y 2017, dando origen a una propuesta de Estrategia Nacional de Formación Técnico Profesional.

c) La Estrategia Nacional de Formación Técnico Profesional

El MCTP enfrentó una serie de problemas políticos previo a su lanzamiento, que fueron salvados, en parte, gracias a la acción del Consejo (esto será descrito con posterioridad).

La labor del Consejo fue desarrollada junto con Unesco y contó con el apoyo del Doctor Leandro Sepúlveda, académico de la Universidad Alberto Hurtado y experto en formación técnica, y de la Doctora Úrsula Renold, directora de equipo de investigación de sistemas educativos del instituto KOF de la Universidad de ETH³³, Zúrich.³⁴ El Consejo también fue apoyado por Unesco, de manera específica por el Doctor Boherne Chakroun, director de la Sección de Formación Técnico Profesional de Unesco en París, Francia.

Para la elaboración de la Estrategia se desarrollaron tres documentos base: una descripción de la arquitectura existente en el sistema, otro que definió cuál era la visión y la misión de la formación técnica, y un diagnóstico de nudos críticos. Estos documentos fueron discutidos con los principales grupos de interés de la FTP (públicos, privados, pertenecientes al mundo de la educación y del trabajo).

Como resultado, la estrategia propuso una hoja de ruta (con metas de corto, mediano y largo plazo) para la implementación de la Estrategia, donde destacan los siguientes elementos (p. 51):

³² Tanto de educación media técnico profesional como de educación superior técnico profesional.

³³ Instituto Federal Suizo de Tecnología.

³⁴ Suiza es uno de los tres países más avanzados del mundo en formación técnica. En la actualidad asesoran en sus procesos de reforma a Estados Unidos (California y Colorado), Nepal, Benín, Sudáfrica, India, Serbia y Costa Rica.

- Dimensión: gobernanza e institucionalidad:
 - Fortalecimiento de la institucionalidad actual.
 - Creación de una Agencia de Formación Técnico Profesional.
- Dimensión: pertinencia y calidad:
 - Utilizar el Marco de Cualificaciones como instrumento orientador de la oferta formativa, el cual se apalanca con el sistema de aseguramiento de la calidad.
 - Establecer mecanismos pertinentes para el aseguramiento de la calidad en la formación técnica, tanto para la educación media como superior.
 - Instalar procesos de formación de formadores.
- Dimensión: trayectorias y rutas formativas:
 - Crear un sistema de orientación vocacional.
 - Establecer orientaciones para el reconocimiento de aprendizajes, desarrollo de credenciales y certificaciones.
 - Asegurar el desarrollo de trayectorias formativas en la Educación Pública.
 - Revisar la estructura de títulos y grados.

La estrategia también define indicadores para el monitoreo de la Estrategia (p. 53):

- Resultados (*outputs*) para la FTP.
- Cobertura.
- Calidad y pertinencia de la oferta (uno de los indicadores es adscripción al MCTP).
- Financiamiento.

Finalmente, establece una comparación funcional entre el escenario actual y aquel al cual se desea llegar.

La elaboración de la Estrategia es el reflejo de una deriva histórica de casi 10 años y del aprovechamiento de una ventana de oportunidad que no se había dado a la fecha. Es así que el 22 de enero de 2018, el Consejo entregó la Estrategia FTP a Presidencia (El Mostrador, 2018).

El propósito velado de la Estrategia fue saldar una deuda del Estado para con la formación técnica. Esta se basa en que no ha sido objeto sistemático de la política pública, además de ser vulnerable a los cambios de gobierno. Es por ello que la conformación del Consejo buscó y busca representar a todos los sectores involucrados en el sistema y garantizar la mayor diversidad política, en pos de alcanzar un gran acuerdo que vuelva a la formación técnica una política de Estado (no de gobierno), para así otorgarle el impulso requerido para contribuir al desarrollo social y productivo del país.

d) El Marco de Cualificaciones y el Consejo Asesor de Formación Técnico Profesional en la reforma: tensiones y logros

La relación del MCTP y del Consejo con el proceso de reforma requiere de un apartado propio. En dicho proceso la relación entre los distintos grupos de interés experimentó una serie de tensiones:

- La primera dice relación con las capacidades técnicas de Mineduc para el tratamiento de la FTP: durante 10 años no poseyó equipos técnicos (regulares) en la estructura formal del ministerio. Esto implicó que mucho del saber técnico al interior del Estado se perdiera (Donoso *et al.*, 2017), tensionando el proceso de reforma al interior de Mineduc al tener que generar medidas sin todo el acervo necesario.
- Las características del sistema de educación superior chileno centran el rol del Estado para la definición de políticas públicas en la entrega de recursos a las instituciones mediante la creación de cuasi-mercados (Salazar & Leihy, 2013; 2017). Esto implica que, ante un proceso de reforma, tanto el sistema universitario como el FTP se movilizarían en aras de resguardar sus intereses (captación de recursos) y surgirían un conjunto de tensiones en torno a la potencial ruptura del status quo (Salazar & Leihy, 2017a). Así, el MCTP quedó atrapado, volviéndose uno de los puntos más visibles de tensión entre ambos actores.
- Si bien como instrumento el Marco de Cualificaciones (Mineduc, 2016) fue contemplado desde sus inicios, la valoración de este fue disímil. Para un sector académico tradicional, este instrumento limitaría la autonomía de las universidades (similar al caso australiano); para otro sector universitario es relevante, pero debe mantener la estructura de títulos y grados, la cual supedita la FTP a la formación académica, complementado con una propuesta orientada a créditos transferibles fija, que solidifica el actual sistema. Cabe señalar que la OCDE señaló en su informe del año 2009 que la estructura de títulos y grados de la educación terciaria es vetusta y requiere ser actualizada; así, la tensión se cristalizó en si una propuesta de marco mantiene o no el status quo, y por ende preserva parte de la estructura de mercado de la educación terciaria³⁵, o si abre la posibilidad de una modificación de esa estructura. El sector FTP vio en dicho instrumento la posibilidad de visibilizarse y, desde una perspectiva transformacional, reposicionarse en el sistema formativo (Vertebral, 2014; 2015; 2016).

Es bajo esta tensión que el MCTP se vio fortalecido, no sólo por el apoyo explícito de grupos de interés, sino también por la creación del Consejo Asesor, que le permitió visibilizarse aún más ante los principales tomadores de decisiones (ministros), concitar un mayor respaldo por parte de los grupos de interés y ser considerado como uno de los componentes de la Estrategia, contribuyendo a la sensibilización de la ministra de Educación y llevando a que la ley de Educación Superior contemplara algunos elementos específicos para este tipo de formación.

³⁵ En el sistema chileno, la FTP de nivel terciario no posee cursos de posgrado, por ejemplo, magísteres profesionalizantes. Sólo las universidades pueden dictar magísteres y, generalmente, exigen como requisito poseer una licenciatura (grado académico). No existen pasarelas desarrolladas entre el sistema académico y técnico como tampoco al interior del sistema técnico en sí mismo (entre técnicos de nivel superior y profesionales sin licenciatura), dejándolo al arbitrio o capacidad de coordinación de cada institución educativa. Parte del sistema universitario propuso orientar los niveles a la jerarquía vigente de títulos y grados, solidificando la estructura de provisión actual de oferta formativa, mientras que el sector FTP buscaba transformarla equiparándola en valor a una ruta académica.

Así, se logró incluir en la que finalmente fue la Ley 21.091, los siguientes temas:

- Se establece la existencia de un sistema universitario y uno técnico profesional, con particularidades propias en los sistemas de acceso y aseguramiento de la calidad.
- Se presenta una definición para todo el sistema técnico profesional, tanto para la enseñanza formal como no formal (artículo 15)³⁶. Este es un punto particular, pues en una ley específica para la educación superior se presenta una definición holística, que incluye al mundo del trabajo.
- Establece la conformación de un Consejo Asesor de Formación Técnico Profesional, definido por el Presidente de la República, el cual está conformado por los principales grupos de interés y es presidido por el Ministro de Educación, quien coordina la implementación de la Estrategia (artículo 17).
- A su vez, la Estrategia no está configurada únicamente para la educación superior, sino que se orienta a la definición presentada en el artículo 15.
- En ella se definen contenidos mínimos y debe ser revisada cada cinco años (artículo 16).

Uno de los artículos más relevantes para el Marco de Cualificaciones se encuentra en las Disposiciones Finales, en su artículo quinto. En este se señala que dentro de un año se deberá implementar un piloto del Marco de Cualificaciones, asociado a la FTP. En su diseño se considera a representantes del sector productivo, trabajadores y expertos.

Además, la Subsecretaría de Educación Superior de Mineduc³⁷ habrá de presentar, en un plazo de tres años, una propuesta final, la que deberá contener las modificaciones legales que permitan su implementación.

En ninguna medida las iniciativas señaladas hacen total justicia para con el abandono de la política pública hacia la FTP (Donoso *et al.*, 2017), al menos desde el sistema formal. Resulta sorprendente que la ventana de oportunidad generada se dio en uno de los niveles formativos más reticentes a incorporar a la FTP (educación terciaria) debido a la presencia de las universidades, visibilizando de manera concreta, por primera vez, a la FTP como un sistema.

Esta iniciativa no habría sido posible sin el trabajo de todos los actores mencionados, quienes realizaron un gasto no menor posicionando el tema. Sin el rol activo que asumió la SEFTP, ChileValora, SENCE, Corfo, Vertebral y un conjunto de expertos, habría sido imposible incorporar el MCTP y el Consejo Asesor en la agenda de gobierno.

36 Artículo 15.- Se entenderá por formación técnico profesional todo proceso de enseñanza de carácter formal y no formal, que contemple el estudio de las tecnologías y las ciencias relacionadas, el desarrollo de aptitudes, competencias, habilidades y conocimientos relacionados con ocupaciones en diversos sectores económicos. Deberá promover el aprendizaje permanente de las personas y su integración en la sociedad. En el ámbito de la enseñanza formal, la formación técnico profesional considera los niveles de educación media de formación técnico profesional y el nivel de educación superior técnico profesional, así como la modalidad de educación de adultos en el nivel de educación media técnico profesional. En el ámbito de la enseñanza no formal considera todo tipo de formación orientada al mundo del trabajo. Asimismo, contempla todos aquellos mecanismos que faciliten la articulación entre ambos tipos de enseñanza, permitiendo la conformación de trayectorias educativas y laborales.

37 Actual División de Educación Superior (DIVESUP).

IV. Tránsito de la FTP ante un cambio de gobierno

La elección presidencial de 2017 determinó un cambio en la coalición gobernante, que pasó de un gobierno de centro izquierda a un gobierno de derecha. La tensión existente ante un cambio de gobierno y la fragilidad de la FTP en la agenda fue un tema no menor al momento de analizar el potencial proceso de instalación del nuevo gobierno, en especial porque hasta esa fecha la FTP nunca había alcanzado tanta visibilidad.

Sin embargo, ha de hacerse la siguiente salvedad: por primera vez, la FTP obtuvo un rol protagónico en un proceso electoral. El actual presidente Sebastián Piñera prometió, en su programa de gobierno, enfocarse en el desarrollo de este tipo de formación (Piñera, S., 2017).

Hoy, un conjunto de actores ha comenzado a trabajar en torno al MCTP, ChileValora ha iniciado la migración de su catálogo de perfiles a este instrumento, reflejando su compromiso con este desarrollo. La Confederación para la Producción y el Comercio (CPC), principal gremio empresarial de Chile, está desarrollando siete grupos de ocupaciones a partir del MCTP y el Programa Eleva, financiado por el Fondo de Innovación Estratégica de Minecon, se encuentra utilizando el MCTP para vincular cualificaciones mineras.

Otro factor relevante es la implementación de la Ley 21.091, que fue promulgada en el presente gobierno y por lo tanto deberá comenzar su implementación durante esta administración. Esto ha llevado a que tanto el Consejo como el MCTP comiencen a ingresar, nuevamente, en la agenda de Mineduc para iniciar su proceso de instalación oficial. Quizás, la principal pregunta es si logrará impulsar las iniciativas a tiempo mientras el resto del sistema utiliza el instrumento (sin salir de la agenda de gobierno) como también si podrá concitar el mismo apoyo de los grupos de interés, transformar el sistema de cualificaciones y, sobre todo, mejorar el sistema de FTP chileno.

V. Reflexiones finales en torno al proceso

Una de las principales lecciones proviene del desarrollo de un diseño de implementación de políticas públicas concatenadas. Para el trabajo desarrollado por la SEFTP resultó fundamental el préstamo de política BID, la labor de sus colaboradores estratégicos Corfo, SENCE y ChileValora, y que un actor externo como Vertebral Chile decidiera respaldar las medidas implementadas, en especial el MCTP. La Estrategia FTP permitió vislumbrar que el Marco requería apoyos adicionales, sobre todo, que lo fundamental es generar lazos de confianza duraderos entre los actores participantes.

Los desafíos de implementación que surgen para el MCTP se enmarcan en dos áreas de acción:

- La primera área:
 - Difusión del Marco.
 - Aplicaciones en el diseño de la oferta.
 - Re-diseño de currículo de Educación Media Técnico Profesional.
 - Definición de perfiles de egreso en ESTP.
 - Alineación de capacitación y perfiles ocupacionales.

- Vinculación con los sistemas de aseguramiento de calidad.
- Revisión de credenciales existentes.
- Referente para orientación vocacional.
- Vinculación a procesos de *assessment* de los sistemas formativos.
- La segunda área:
 - Avanzar hacia una institucionalidad y gobernanza encargada de la administración y actualización permanente del MCTP.
 - Desarrollo de cualificaciones alineadas con el MCTP en sectores estratégicos y plataformas habilitantes definidas por Corfo, en todas aquellas actividades intensivas en empleo o donde los *roadmap* estratégicos han detectado brechas de capital humano.
 - Incorporación de otros sectores productivos a la definición de cualificaciones alineadas al Marco.

En el caso de la Estrategia y la labor del Consejo, sus desafíos se enmarcan en mantener su legitimidad político-técnica, respondiendo en primer término a las demandas adscritas en la ley de Educación Superior, como también de coordinar a los distintos actores pertenecientes al sistema, resguardando la participación activa de sus consejeros. Su vigencia depende del grado de influencia en la agenda de gobierno, de concatenar y apalancar distintas iniciativas de política pública (como el MCTP) y de transformar el desarrollo de la FTP en una política de Estado en base a las definiciones que se estipulen en la Estrategia.

Ambos instrumentos reflejan la importancia de la voluntad política para impulsar iniciativas de política pública, como también que un alto grado de participación de los grupos de interés permite regular las expectativas de corto, mediano y largo plazo en torno al uso de los instrumentos, además de mantener en la agenda de gobierno iniciativas que aspiran a transformarse en políticas de Estado.

Bibliografía

Arellano, M.; Herrera, M. & Donoso, G. (2016). Política Nacional de Educación Técnico Profesional en el Contexto Social de la Reforma. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.

Bachelet M. (2013). Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018. Santiago, Chile.

CEDEFOP, ETF, UNESCO (2013). Global national qualifications framework inventory. European Training Foundation, Italy.

ChileValora (2014). Marco de Cualificaciones para la Formación y Certificación Laboral. Resumen Ejecutivo. Santiago, Chile.

CNED (2014). Hacia un Marco Nacional de Cualificaciones. Santiago, Chile.

Cobb, R., Keith, J. & Ross, M. H. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. The American Political Science Review, Nº 70.

- Contraloría General De La República De Chile (2016). Financiamiento Fiscal A La Educación Superior. Chile.
- Dittborn, P. (2007). Historia Y Perspectivas Acerca De La Educación Técnica De Nivel Superior. Revista Calidad de la Educación, N° 27.
- Donoso, S. (2013). El Derecho a Educación en Chile: Nueva Ciudadanía tras el Ocaso Neoliberal. Bravo y Allende Editores, Santiago, Chile.
- Donoso, G.; Herrera, M. & Lincovil, C. (2017). Análisis del Rol del Estado para con la Educación Técnico Profesional. En Desafíos para la educación técnico profesional en Chile. Estudios Sociales, N° 125/2017, Pp. 161-193.
- Fernández, E. (2015). "Políticas Públicas de Educación Superior Desde 1990 hasta el Presente". En Bernasconi, Andrés (editor), La Educación Superior en Chile: Transformación, Desarrollo y Crisis, Ediciones UC.
- Kingdon, J. (2003). Agendas, Alternatives, and Public Policy. Addison-Wesley Educational Publishers, 2ª ed., Estados Unidos.
- Larrañaga, O.; Cabezas, G.; Dussailant, F. (2014). Estudio De La Educación Técnico Profesional. PNUD.
- MECESUP (2010). Diseño de un Marco de Cualificaciones para el Sistema de Educación Superior Chileno. Santiago, Chile.
- Mineduc (2009). Bases para una Política de Formación Técnico-Profesional en Chile. Santiago, Chile.
- Mineduc (2016). Política Nacional de Formación Técnico-Profesional. Santiago, Chile.
- Mineduc (2016a). Bases para una Reforma al Sistema Nacional de Educación Superior. Santiago, Chile.
- Mineduc (2018). Estrategia Nacional de Formación Técnico-Profesional. Santiago, Chile.
- Mineduc & Corfo (2016). Marco de Cualificaciones Técnico Profesional: Documento Preliminar. Santiago, Chile.
- Mineduc & Corfo (2018). Marco de Cualificaciones Técnico Profesional. Santiago, Chile.
- OECD (2006). Moving Mountains - The Role of National Qualifications Systems in Promoting Lifelong Learning. París, Francia.
- OECD (2009). Informe sobre la Educación Superior en Chile. París, Francia.
- OECD (2010). Learning for Jobs: OECD Reports on Vocational Education and Training – Chile: a First Report. París, Francia.
- Palmer, R. (2014). Technical and vocational skills post -2015: Avoiding another vague skills goal? International Journal of Educational Development, N° 39, pp. 32-39.
- Piñera, S. (2017). Programa de Gobierno 2018-2022: Construyamos Tiempos Mejores para Chile. Santiago, Chile.
- Salazar, J. & Leihy, P. (2013). El Manual invisible: Tres Décadas de Políticas de Educación Superior en Chile (1980-2010). Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 21, N° 34.

Salazar, J. & Leihy, P. (2017). El Largo Viaje: Los Esquemas de Coordinación de la Educación Superior Chilena en Perspectiva. Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 25, N° 4.

Santiago Consultores (2009). Evaluación En Profundidad Del Programa Chile Califica. Chile.

Sepúlveda, L. (2018). "Cincuenta años de Educación Media Técnico-Profesional en Chile". En Mineduc, Reflexiones para el Desarrollo de una Estrategia Nacional de Formación-Técnico Profesional. Santiago.

Renold, U. & Caves, K. (2017). Constitutional Reform and its Impact on TVET Governance in Nepal. A report in support of developing understanding and finding the way forward for federalizing the TVET sector in Nepal. KOF Research Collection. Zurich, Suiza.

Tuck, R. (2007). An introductory guide to national qualifications framework: Conceptual and practical issues for policy makers. ILO Ginebra, Suiza.

UNESCO (2015). Unleashing the Potential Transforming Technical and Vocational Education and Training. París: UNESCO.

Vertebral Chile (2014). Refortaleciendo la Educación Superior Técnico Profesional. Chile

Vertebral Chile (2015). Reforma y Educación Técnico Profesional: Un análisis Vertebral, una propuesta de Vertebral. Chile.

Vertebral Chile (2016). Derribando Mitos en la Educación Técnico Profesional, una propuesta Vertebral. Chile.

Vertebral Chile (2016a). Aspectos Críticos y Propuestas para la Reforma: Abriendo Caminos en la Educación Superior Técnico Profesional. Chile.

Von Chrismar, M. (2008). "El Futuro de las Instituciones Técnico Profesionales". En Brunner, J. & Peña, C. (editores), Reforma a la Educación Superior, Ediciones Diego Portales.

Leyes:

Chile. Ministerio de Educación (1990). Ley 18.962: Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, marzo 1990. 26 pp.

Chile. Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Ley 20.267: Crea el Sistema de Certificación y Perfecciona el Estatuto de capacitación y Empleo. Junio 2008. 15 pp.

Chile. Ministerio de Educación (2009). Ley 20.370: Ley General de Enseñanza de Enseñanza, septiembre 2009. 28 pp.

Chile. Ministerio de Educación (2017). Ley 21.040: Crea el Sistema de Educación Pública, noviembre 2017. 84 pp.

Chile. Ministerio de Educación (2018). Ley 21.091: Ley de Educación Superior, mayo 2018. 62 pp.

Artículos periódicos en la Web

CNA (2014). *Nuevos Escenarios para la ETP*. [en línea] CNA en Internet. Acceso: 22 de julio, 2018. <https://www.cnachile.cl/noticias/Paginas/educacion-tecnico-profesional.aspx>

El Mercurio (2017). *Marco de Cualificaciones Técnico Profesional* [en línea] El Mercurio en Internet. Acceso: 22 de julio, 2018. <http://www.elmercurio.com/blogs/2017/11/23/55974/Marco-de-cualificacion-tecnico-profesional.aspx>

El Mercurio (2017). *Reforma y Educación Superior Técnico Profesional* [en línea] El Mercurio en Internet. Acceso: 22 de julio, 2018. <http://www.elmercurio.com/blogs/2017/04/09/50192/Reforma-y-educacion-superior-tecnico-profesional.aspx>

El Mostrador (2016). *Mineduc Constituye el Consejo Asesor de Formación Técnico Profesional*. [en línea] El Mostrador en Internet. Acceso: 22 de julio, 2018. <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/08/22/mineduc-constituye-el-consejo-asesor-de-formacion-tecnico-profesional/>

El Mostrador (2018). *Consejo Asesor entregó a Bachelet la Estrategia Nacional de Formación Técnico Profesional*. [en línea] El Mostrador en Internet. Acceso: 22 de julio, 2018. <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2018/01/22/consejo-asesor-entrego-a-bachelet-la-estrategia-nacional-de-formacion-tecnico-profesional-2018-2030/>

Muñoz, M. (2014). *Deudas Pendientes con los Técnicos* [en línea] Grupo Educar en Internet. Acceso: 22 de julio, 2018. <https://www.grupoeducar.cl/noticia/deudas-pendientes-con-los-tecnicos/>

OEI (2014). *Ministro Eyzaguirre anuncia que en 2015 se presentará Nueva Política Nacional de Formación Técnico Profesional* [en línea] OEI en Internet. Acceso: 22 de julio, 2018. <https://www.oei.es/historico/noticias/spip.php?article14377>

Vertebral-Chile (2018). *Lanzamiento de Marco de Cualificaciones para la Educación Técnico Profesional* [en línea] Vertebral-Chile en Internet. Acceso: 22 de julio, 2018. <http://vertebralchile.cl/2018/01/22/lanzamiento-de-marco-de-cualificaciones-para-la-educacion-tecnico-profesional/>

Salazar, J. & Leihy, P. (2017a). *La Reforma a la educación superior está muerta: ¿Vive la Reforma?* [en línea] Ciper Chile en Internet. Acceso: 22 de julio, 2018. <https://ciperchile.cl/2017/03/23/la-reforma-a-la-educacion-superior-esta-muerta-vive-la-reforma/>

3

Análisis de experiencias de implementación en América Latina y el Caribe - República Dominicana

Francisca María Arbizu Echávarri*

* Francisca María Arbizu Echávarri, consultora de OIT/Cinterfor, con amplia formación y experiencia en cualificaciones y educación técnica y formación profesional. Ha trabajado en la cooperación al desarrollo en diversos países (República Dominicana, Nicaragua, Haití, Colombia, Cabo Verde, entre otros) y en la referenciación del Marco Nacional de Cualificaciones de Inglaterra y Norte de Irlanda, y de Portugal al Marco Europeo de Cualificaciones en el periodo 2009-2010.

Este artículo presenta la experiencia de implementación del Marco Nacional de Cualificaciones en la República Dominicana. Ha sido elaborado por una de sus protagonistas quien ha apoyado técnicamente el proceso desde sus tempranos momentos. Inicia narrando el comienzo del proceso, repasa el contexto económico del país y hace un diagnóstico de la situación de la oferta de cualificaciones. Narra en detalle las diferentes etapas que se han adelantado en el camino hacia la implementación del marco, la mayoría de las cuales han contado con su consultoría técnica. Finaliza mencionando el marco legislativo en vía de aprobación hacia el establecimiento de esta herramienta.

I. Origen institucional de la iniciativa

A fin de contribuir con las perspectivas del Pacto Nacional para la Educación, la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 y el Plan Decenal de Educación 2008/2018, que prevén la diversificación de la oferta educativa técnico profesional y, con ello, mejorar la relación entre la demanda de los sectores productivos y las competencias adquiridas a través de la educación y la formación técnico profesional, se hace necesario la elaboración de un Marco Nacional de Cualificaciones en República Dominicana (MNC-RD) que permita romper las barreras de acceso existentes entre las ofertas formativas de las diferentes instituciones que componen el sistema educativo dominicano, a saber: Ministerio de Educación de República Dominicana (MINERD), Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCYT) y el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP).

La creación de un instrumento que articule el sistema educativo dominicano y el mundo laboral, y que permita mejorar la calidad y la pertinencia de lo que se hace y al mismo tiempo proporcione una educación más equitativa y accesible a todos los ciudadanos, es un objetivo perseguido en República Dominicana y manifestado en el Pacto Nacional para la Reforma Educativa (2014-2030) del 1° de abril de 2014, el Plan Decenal de Educación 2008/2018 y la Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 en favor de la diversificación de la oferta educativa técnico profesional y del fortalecimiento del sistema de capacitación laboral para facilitar la inserción al trabajo productivo de la población. Así, el desarrollo de un MNC figura en los planes operativos del MINERD, las metas del gobierno (SIGOB) y los resultados de las mesas de discusión de la Iniciativa Dominicana por una Educación de Calidad (IDEC).

En consecuencia, el 26 de junio de 2016 el Presidente de la República firmó el Decreto 173-16 por el que se crea la Comisión Nacional para la elaboración del MNC, como órgano consultivo y de asesoramiento del gobierno en la materia, presidido por el Ministerio de la Presidencia e integrado por instituciones públicas, organizaciones de trabajadores y del sector privado. Tiene por objetivo principal impulsar la creación del MNC y sus funciones son establecer los objetivos y el alcance de este; diseñar la estructura interna, con expresión de niveles y descriptores; realizar un pilotaje del marco diseñado, definir los mecanismos de garantía de calidad; diseñar la estructura institucional para su puesta en marcha y promover su adopción oficial. El trabajo de la Comisión Nacional estará apoyado por un Comité Técnico interinstitucional, creado por el mismo decreto.

En el país hay diversos títulos y certificados (cualificaciones) que son expedidos por instituciones. Un marco para el desarrollo, el reconocimiento y la obtención de las cualificaciones en el país expresa un acuerdo de los actores sociales involucrados sobre la estructura y la clasificación de las cualificaciones a nivel nacional y sobre las equivalencias y rutas de progresión de las personas a través de las mismas.

Con la creación de un MNC para República Dominicana se pretende disponer de una herramienta que permita que el ciudadano tenga acceso a una educación y formación basada en competencias, orientada a las demandas que exige el mercado y la sociedad, que le otorgue una ventaja competitiva dentro del mercado laboral y fortalezca la productividad y competitividad del país. El MNC puede permitir la comunicación horizontal y vertical entre las cualificaciones, con sus respectivas pasarelas, a fin de romper las barreras de acceso del sistema educativo dominicano.

Además, puede recomendar la realización de gestiones frente a la cooperación internacional y organismos multilaterales, para obtener los apoyos técnicos y financieros que favorezcan su trabajo.

El sistema educativo en la República Dominicana se encuentra regido por tres instituciones, y tres leyes diferentes que rigen a cada una de ellas:

1. Ministerio de Educación (MINERD), que es responsable de la educación formal primaria y secundaria. Ley 66-97 General de Educación.
2. Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (MESCYT), que tiene a su cargo la educación superior. Ley 139-01 de Educación Superior, Ciencia y Tecnología.
3. Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), que se encarga de la formación técnico profesional. Ley 116-80 que crea el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional. Reglamento N° 1894 para la aplicación de la Ley 116-80.

En este orden y como se mencionó en párrafos anteriores, con el Decreto 173-16 se crea la Comisión Nacional para la elaboración del MNC, y con ello se pretende disponer de una herramienta que permita al ciudadano acceder a una educación y formación basada en competencias, orientada a las demandas que exige el mercado y la sociedad, que le otorgue una ventaja competitiva dentro del mercado laboral y fortalezca la productividad y competitividad del país. Por otro lado, el MNC va a permitir la existencia de niveles educativos, con sus respectivas pasarelas, a fin de romper las barreras de acceso que actualmente existen en el Sistema Educativo dominicano.

I. 1. Contexto económico, laboral y formativo de República Dominicana en relación a la creación del Marco Nacional de Cualificaciones

República Dominicana, situada en el Caribe, tiene una superficie de 48.670 Km² por lo que se encuentra entre los países pequeños, y cuenta con una población de 10.075.000 personas. De acuerdo al análisis del Desempeño Económico y Social de República Dominicana, 2016 (MEPYD, 2017) el país ha sido exitoso en lograr un crecimiento económico sobresaliente, pero no tanto en lograr que este sea inclusivo. El PIB de la economía dominicana registró una expansión de 6,6%, que está por encima del promedio del período 2000-2015 (4,8%).

La favorable evolución de la economía nacional incidió en la dinámica del mercado de trabajo. La ocupación creció 2,8%, sustentada en la demanda de trabajadores asalariados, principalmente del sector privado. La población ocupada con estudios secundarios exhibió el mayor dinamismo (7%), seguida por el grupo con estudios universitarios (4,5%), en tanto que se contrajo para aquellas personas con escaso nivel educativo. La tasa de desempleo ampliado fue de 13,4% en 2016, mientras que, al

considerar el desempleo abierto, fue de 5,8%. Esos desarrollos en el ámbito económico posibilitaron el logro de progresos en las condiciones de vida y bienestar de la población, en lo que inciden los amplios programas de asistencia social desarrollados por el gobierno.

La buena evolución de la economía y el empleo en República Dominicana requiere contar con una fuerza de trabajo acorde con las cualificaciones demandadas por los diversos sectores. El país descendió 12 puestos en el Índice Global de Competitividad 2017-2018, y se ubicó en el lugar 104 entre las 137 naciones analizadas por el Foro Económico Mundial. Entre los factores más problemáticos a la hora de hacer negocios en el país se encuentra una fuerza de trabajo inadecuadamente educada. La capacidad del mercado laboral de ser eficiente mostró un retroceso con respecto al año anterior, con el problema, entre otros, de su poca capacidad para retener y también para atraer al talento. Los desarrollos mencionados confluyen en uno de los logros más importantes en la gestión gubernamental de los últimos años: la reducción de la incidencia de la pobreza. La pobreza general pasó de 30,8% en 2015 a 28,9% en 2016, es decir, la población en pobreza general descendió a 2,9 millones en 2016, cerca de 160 mil personas menos que el año anterior.

El sector educativo en República Dominicana ha vivido un notable dinamismo desde 2010, pues la mejora de la educación pública del nivel preuniversitario ha sido un eje prioritario del gobierno. La principal medida puesta en marcha fue incrementar el presupuesto sectorial hasta alcanzar el 4% del Producto Interno Bruto, duplicando el promedio del presupuesto anual de las dos décadas anteriores.

El campo educativo, de acuerdo a los indicadores construidos con información de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT), experimentó progresos en 2016. El esfuerzo financiero realizado en apoyo a la educación, para el conjunto del sistema, tuvo un incremento de 9,8%. El nivel que absorbió mayores recursos fue el básico, con un incremento de 17,2%. Sin embargo, los mayores incrementos relativos se registraron en educación inicial (45,8%), educación técnica (38,4%) y educación media (29%). Las tasas netas de matriculación en 2016 indican que la proporción de niños que cursan la educación inicial (de 3 a 5 años) fue de 33,92%. En el nivel básico fue de 94,92%, mientras que en el nivel medio creció a 62,3%. La matrícula del nivel superior registró un incremento sustancial, al posicionarse en 27,8%.

Una cualificación es el resultado formal de un proceso de evaluación y validación que se obtiene cuando un organismo competente establece que una persona ha alcanzado los resultados de aprendizaje correspondientes a unas normas determinadas. En República Dominicana, diferentes organismos otorgan títulos y certificados, como el MINERD, MESCOT e INFOTEP, pero sus normas son diferentes y con frecuencia no están articuladas.

Según el Estudio prospectivo sobre demandas de cualificaciones técnico profesionales en República Dominicana³⁸, los niveles de dificultad de los empleadores dominicanos para cubrir las vacantes de sus empresas varían según las áreas de desempeño profesional y las áreas ocupacionales. Las mayores están en las funciones que requieren competencias específicas relacionadas con el dominio de la tecnología industrial, donde más del 70% de los empleadores consultados dicen confrontar graves dificultades para conseguir en el mercado de trabajo candidatos con los perfiles deseados para ocupar esas plazas.

38 Amargós, O., Hasbún, D. y Pérez Ogando, V. (2015). "Estudio prospectivo sobre demandas de cualificaciones técnico-profesionales en República Dominicana", Instituto de Cooperación Técnico Social, Inc. (INCOTESI), Santo Domingo, República Dominicana.

El 36,2% de las empresas dominicanas considera que la falta de competencias de sus empleados es una dificultad muy seria para sus empresas³⁹. Este porcentaje es similar al que se registra en los países de la OCDE, donde el 40% de los empresarios informan que tienen dificultades para conseguir personal que reúna las competencias que le permitan desempeñar las tareas requeridas para el trabajo⁴⁰.

El uso del instrumento de clasificación y articulación de las cualificaciones de la educación y de la formación para el trabajo -Marco Nacional de Cualificaciones-, al estructurar en niveles, permite detectar ese desajuste de competencias (*skills mismatch*) entre las ofrecidas por la educación y las demandadas. La columna vertebral de todo MNC es la estructura en niveles, la identificación de las cualificaciones reconocibles y acreditables en el país, y su articulación.

El Sistema Nacional de Cualificaciones –del cual el MNC hace parte- tiene un espectro más amplio y hace referencia a los mecanismos e instrumentos necesarios para un efectivo reconocimiento de los aprendizajes: los arreglos institucionales, los procesos de aseguramiento de la calidad, los procesos de evaluación y certificación y demás instrumentos encaminados a articular la educación y la formación con las necesidades del sector productivo, del mercado de trabajo y de desarrollo de los individuos y la sociedad.

1.1.1. La oferta formativa proveedora de cualificaciones del Ministerio de Educación

En el MINERD, las cualificaciones se organizan de la siguiente forma.

En la modalidad de Educación Técnico Profesional existen dos niveles y un conjunto de Bachilleres Técnicos y Técnicos Básicos que han pasado por un proceso de revisión y actualización curricular en el período 2012-2016, organizados en 17 familias profesionales que han sido aprobadas en ordenanzas para validación por el Consejo Nacional de Educación en mayo de 2017, con el modelo dispuesto en la Ordenanza 03-2017⁴¹ que establece las directrices de la educación técnico-profesional, así como su aplicación en los subsistemas de educación de adultos y de educación especial en lo referente a lo vocacional laboral:

- **Técnico Básico** de carácter educativo post primario. La Ordenanza 1-95 (arts. 30 y 38) estableció 43 menciones de un año de duración y sin continuidad educativa. Se imparten en escuelas vocacionales laborales, centros de las Fuerzas Armadas y centros privados. La formación es de importancia para dar respuesta a los colectivos vulnerables, o que requieren de un empleo. Los 23 nuevos planes de Técnico Básico aprobados en 2017 son de dos años de duración, y conducen a título de Técnico Básico con efectos académicos, pues tienen continuidad en el Bachiller, y efectos laborales. Del total de la matrícula del año escolar 2017-2018, según datos facilitados por la Dirección de Educación Técnico Profesional, el 43,5% corresponde al título de Belleza, Mención Cosmetología, que era impartido en 27 centros. Los títulos de la familia de Administración y Comercio (Auxiliar de Contabilidad, Secretariado Auxiliar y Cajero Comercial) suponen el 24% de la oferta y el 22,2% corresponde al título de Digitador de Computadora.

39 Disponible en <http://espanol.enterprisesurveys.org/data/exploreeconomies/2010/dominican-republic#workforce>

40 OECD (2016), *Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skill Needs*, OECD Publishing, París. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252073-en> Página 15: "Evidence of mismatch and shortages in selected countries".

41 <http://www.educando.edu.do/portal/ordenanzas-modalidad-tecnico-profesional/>

- **Bachillerato Técnico.** Corresponde a una de las modalidades del Segundo Ciclo del nivel medio. La Ordenanza 02-2010 reformuló 33 perfiles y sus planes de estudio. Los egresados reciben el título de bachiller técnico. Con una duración de dos años, funciona en tanda extendida con 40 períodos lectivos semanales, y 1.800 horas/año. El Bachiller ofrece una formación general común a las demás modalidades, equivalente a 30% de la carga académica total, y una formación especializada de 70%. En mayo de 2017, el Consejo Nacional de Educación aprobó la Ordenanza 03-2017, que configura un modelo basado en competencias, fruto de la actualización curricular, que ha conducido a 53 nuevos títulos de Bachiller Técnico que responden a las necesidades sociales y productivas.

El Bachillerato Técnico se impartió en el año escolar 2017-2018 en 240 centros distribuidos por todas las provincias del país. Un total de 60 centros fueron del sector privado, y el resto del sector público y semioficial. La matrícula total ascendió a 67.109 estudiantes, de acuerdo con datos del Sistema de Información para la Gestión Escolar de República Dominicana (SIGERD). De ellos, 5.284 estudiaron en el sector privado y el resto en el sector público y semioficial. En el año escolar 2015-2016 la matrícula total ascendió a 44.344 estudiantes distribuidos en 210 centros. Hay grandes diferencias en la matrícula en función de la familia profesional; así, Administración y Comercio (38,2%) e Informática y Comunicaciones (25,8%), Electricidad y Electrónica (10,1%), Salud (9,4%) y Turismo y Hostelería (8,4%) son las mayoritarias de la oferta total.

- La **Modalidad en Artes** fue regulada en la Ordenanza 1'95. El currículo ofrece las especialidades en Música, Artes Visuales, Artes Escénicas y Artes Aplicadas, que se actualizaron en 2017. El Bachillerato en Artes se impartió en el año escolar 2017-2018 en 24 centros distribuidos en 14 provincias del país. La matrícula total ascendió a 5.027 estudiantes, de acuerdo con datos del SIGERD.
- **Educación Laboral** en el subsistema de educación de jóvenes y adultos está destinada a ofrecer alternativas al estudiante, en especial al adulto que deserta del sistema regular, para que se capacite en un oficio que le permita integrarse al trabajo productivo y reingresar al sistema educativo. Su reglamentación data de 1988.

I.1.2. La oferta formativa proveedora de calificaciones de la Educación Superior

El MESCYT⁴² tuvo una matrícula en las Instituciones de Estudios Superiores (IES) de 455.822 estudiantes en 2014, distribuidos en:

- **Técnico Superior.** Las carreras del nivel tienen dos años de duración y una carga académica de 85 créditos mínimos. Este nivel tuvo 12.638 estudiantes (2,77%).
- **Grado.** Para ese nivel se establece una carga académica mínima, en general, de 140 créditos. En 2014 registró el mayor porcentaje de matrícula, 94,72%, con 431.749 estudiantes.
- **Especialización.** Tiene una carga mínima de 20 créditos y una duración mínima de un año. El nivel de especialidad reportó 2.233 estudiantes (0,49%).

42 Informe General Sobre Estadísticas de Educación Superior 2013-2014 y Resumen Histórico 2005-2014, MESCYT.

- **Maestría, Máster o Magíster.** Tiene una carga académica mínima de 40 créditos y una duración mínima de dos años. La Maestría contó en 2014 con 9.202 estudiantes (2,02%).
- **Doctorado (PhD).** Tiene como mínimo 60 créditos y tres años de duración mínima. El nivel de Doctor es de baja implementación por las IES dominicanas.

De acuerdo a las estadísticas del MESCyT de 2016, había un total de 505.936 estudiantes. El 97,3% de la matrícula correspondía a las universidades, el 1,2% a los Institutos Especializados de Estudios Superiores y el 1,5% a los Institutos Técnicos Superiores. En forma similar, en términos de niveles, al nivel de grado le corresponden 491.345 estudiantes, el 93,6% del total; al nivel de maestría el 2,4%; el 3,3% al técnico superior y, finalmente, el 0,7% al de especialidades. En el quinquenio 2012-2016, el sector privado experimentó un crecimiento en su matrícula del orden de 17%, mientras que el del sector público fue de 8,7%. Esto significa que el crecimiento de la matrícula del sector privado fue casi el doble que la del sector público.

I.1.3. La oferta formativa proveedora de cualificaciones de la Formación Técnico Profesional

INFOTEP⁴³ no tiene establecidos niveles. Los títulos y certificados son expedidos a los participantes que completan los módulos de un itinerario con salida plena o un programa completo equivalente, que implica la adquisición de un conjunto organizado de conocimientos, habilidades y destrezas de una manera sistemática y continua, con exigencia de evaluación de rendimiento, o que han superado las pruebas de validación correspondientes a esas salidas plenas, autorizadas o implementadas por el INFOTEP. Expide los siguientes títulos:

- **Técnico.** Es otorgado a los aprendices y/o participantes que completen el programa de Formación Técnico Profesional en su salida plena o que tengan las competencias, y que superen la evaluación final ante la Comisión Evaluadora. Los trabajadores o participantes que deseen optar por el título de "Técnico", podrán hacerlo de las siguientes formas opcionales:
 - a) Completando el programa de la Formación Dual, en la ocupación que deseen titularse.
 - b) Completando el itinerario de Formación de Habilidad/Complementación o la Formación Continua en Centros, homologado con el programa correspondiente de la Formación Dual y superando las pruebas finales teóricas y prácticas establecidas en esta modalidad formativa, teniendo como mínimo seis meses de experiencia de trabajo en la ocupación, durante o después de concluido el proceso de formación.
 - c) Validando las competencias referidas a la ocupación de que se trate, adquiridas como trabajadores empíricos en la misma o por cualquier otro medio, a través de la superación de las pruebas finales correspondientes a la Formación Profesional o su programa equivalente. Para estos fines es necesario que el trabajador tenga como mínimo tres años de experiencia de trabajo comprobable en el área.
- **Maestro Técnico.** Será otorgado a los participantes que completen el programa formación de Maestro Técnico, en la ocupación que deseen titularse, en su salida plena y que superen la prueba final ante la Comisión Evaluadora.

43 <http://www.infotep.gov.do/>

Los certificados son expedidos a los participantes que estén dentro de un proceso de formación con salida parcial, que hayan completado los requisitos establecidos y que hayan adquirido un conjunto organizado de conocimientos, habilidades y destrezas de una manera sistemática y con evaluación de rendimiento, excepto los certificados de participación. Asimismo, a los que finalizan satisfactoriamente un proceso de reconocimiento de experiencia laboral.

Además, INFOTEP realiza cursos técnicos que son acciones formativas de corta duración, mediante las cuales se adquieren conocimientos sobre una unidad particular de una ocupación. Se ofrecen en las siguientes modalidades: Habilitación (H); Complementación (C); y Capacitación permanente (CP). Otorgan certificados de aprobación, de aptitud profesional o de participación.

En 2017, del total de participantes registrados (762.785) en las acciones formativas patrocinadas por INFOTEP, el 68% de los inscritos eran desocupados, en tanto que el 32% se declaró ocupado.

El INFOTEP reporta que sólo el 0,46% -10 hombres- se tituló como Maestro Técnico. Recibieron su título de técnicos 2.152 personas. De esa cohorte, el 43,2% recibió su acreditación mediante el Servicio de Validación Ocupacional; seguido por el 23% que lo alcanzó en la modalidad de Formación Continua en Centro (FCC); el 21,6%, a través de la ruta del Itinerario; y el 11,6%, a través de la modalidad dual (FD). Fueron acreditados como CAP (trabajadores semi-calificados) 274.381 (36%), de los cuales 204.826 (75%) proceden de la modalidad de Habilitación y 69.555 (25%) de Complementación. El 64% de los participantes (488.404) no obtuvieron cualificación.

I.2. Iniciativas precursoras de la creación del MNC en República Dominicana

Crear un Marco Nacional de Cualificaciones ha sido objeto de acciones anteriores, de distinto tenor y con la participación de diversos actores.

Programa de apoyo a la Educación Técnico-Profesional (PRO-ETP), 2005

En 1999, la Oficina del Ordenador Nacional de los Fondos Europeos para el Desarrollo realizó un estudio diagnóstico sobre la situación de la educación técnica de la República Dominicana, a partir del cual se identificó y formuló un proyecto destinado a esta modalidad.

Dicho proyecto sirvió de base para el PRO-ETP, financiado por la Unión Europea, que inició actuaciones encaminadas a conseguir una articulación entre la Educación Técnico-Profesional del MINERD y la formación que provee el INFOTEP. El programa se inició en 2002, en el marco del Plan Estratégico de Desarrollo de la Educación Dominicana 2003-2012. Incluía 13 centros y 11 de las 37 especialidades que tenía el sistema de ETP, para ser trabajadas bajo el enfoque de educación por competencias.

Como se remarca en el *Informe sobre las políticas nacionales de educación* (OCDE, 2008), en el contexto del proyecto PRO-ETP se comenzaba a elaborar un Marco Nacional de Cualificaciones basado en modelos implementados en otros países. Dicho marco podría ser un instrumento importante para fortalecer la comunicación entre los empresarios y el sistema educativo, elevando las expectativas relacionadas con las competencias que *todos* los estudiantes deben tener, tanto para el empleo como para la educación continuada.

Seminario «Marcos Nacionales de Cualificaciones: una visión de futuro», 2010

Este seminario se celebró en Santo Domingo, el 8 y 9 de noviembre de 2010, auspiciado por INFOTEP y OIT/Cinterfor. En él participaron los ministros de Educación y de Educación Superior, Ciencia y Tecnología. En las diferentes presentaciones y trabajos en grupo, se visibilizó la necesidad de propiciar mecanismos de acercamiento que permitan articular la ETP con las acciones de INFOTEP. Todo ello en una perspectiva de aprendizaje a lo largo de la vida que posibilite, además, la evaluación y el reconocimiento de las competencias adquiridas mediante la experiencia laboral o de vida.

Los «Marcos Nacionales de Cualificaciones: una visión de futuro», presentado por Nina Billorou en representación de OIT/Cinterfor, se enfocó a impulsar este instrumento en América Latina, y como ejemplo se presentó la experiencia de México en la formulación del Marco Nacional de Cualificaciones.

Conversatorio «Marco Nacional de Cualificaciones y perspectiva de desarrollo en la República Dominicana», 2012

El conversatorio sirvió como orientación a la Comisión de Educación para el Trabajo y como espacio para la reflexión y el diálogo sobre la pertinencia y oportunidad de crear el Marco Nacional de Cualificaciones, y mostró el interés de los responsables institucionales y la necesidad de ajustarse a la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.

Taller «Marco de cualificaciones para la Educación Superior Centroamericana y Caribeña», 2013

La Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), a través de la Vicerrectoría docente, realizó este taller en junio de 2013. Su objetivo era conocer, discutir y contribuir al desarrollo de una propuesta de marco regional de cualificación superior centroamericana, en los niveles de licenciatura, maestría y doctorado. El acto se enmarcó dentro del proceso de reforma, modernización y transformación universitaria.

Encuentro «Bases para la conformación del Marco Nacional de Cualificaciones en la República Dominicana», 2013

La iniciativa presidencial de construcción del MNC se encontraba inmersa en el proceso de trabajo del grupo de alto nivel para la elaboración del proyecto de Plan nacional de articulación del sistema de educación para el trabajo y la mejora de la empleabilidad en la República Dominicana 2012-2016. Este proceso contaba con los actores del MNC, el MINERD, el MESCYT, el Ministerio de Trabajo e INFOTEP.

A fin de impulsar el debate se realizó previo al encuentro el taller sobre «Creación de un Marco Nacional de Cualificaciones viable para la República Dominicana», que se celebró el 21 y 22 de octubre de 2013. Su objetivo fue proponer un tipo y una estructura de marco nacional de cualificaciones, así como estrategias para su implementación, asumiendo los conceptos asociados a este instrumento. Participaron los ministerios de Educación Superior, Ciencia y Tecnología; Educación; Trabajo; y Economía, Planificación y Desarrollo. También lo hizo el INFOTEP; el Consejo Nacional de Competitividad; las organizaciones empresariales; el clúster turístico; la Fundación Inicia; EDUCA; la delegación de la Unión Europea en República Dominicana; la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID); la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI); la congregación salesiana; la ONG Jóvenes y Desarrollo.

Congreso internacional hacia la creación de un Marco Nacional de Cualificaciones en República Dominicana, 2015

Realizado el 23 y 24 de abril, permitió que el ministro de Educación, la ministra de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, la ministra de Trabajo, el director de INFOTEP, la directora de Análisis Económico y Social del MEPyD, las empresas en nombre del presidente y CEO de IMCA, y Presidente de la Iniciativa Empresarial por una Educación Técnica, el representante del Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP), y los sindicatos representados por el director general del Instituto de Formación Agraria y Sindical,



mostrarán y expresarán públicamente su acuerdo y compromiso en la creación e implementación de un marco nacional de cualificaciones en la República Dominicana. El representante de la Unión Europea y el coordinador de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo apoyaron el MNC. En el mismo evento se presentó la publicación *Marco Nacional de Cualificaciones para República Dominicana. Bases* (Arbizu, 2015), que incluye un plan de acción y hoja de ruta.

I.3. Planes, estrategias y acuerdos para un Marco de Cualificaciones

En los últimos años se han producido en el país una serie de decisiones de política y de acuerdos internacionales que son fruto del consenso de los actores y que crean condiciones institucionales favorables para el desarrollo del MNC. República Dominicana ha adoptado compromisos claros que responden al objetivo de incrementar la calidad y el acceso a la educación en el país, dentro de estos compromisos se destacan:



Como base está la Constitución de la República Dominicana, proclamada el 13 de junio de 2015, que, en su Artículo 63, consagra el derecho de toda persona a una educación integral de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones.

I.3.1. Plan de Gobierno 2016-2020

Los compromisos del Gobierno en base a la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas son:

“Impulsaremos la coordinación de los distintos subsistemas de educación con los sectores empresariales y organizaciones de la sociedad, para impulsar la formación y para el trabajo en sus diferentes niveles, articulándolo con las oportunidades y necesidades del mercado laboral y del desarrollo de los sectores productivos.

Completaremos el diseño e implementación del Marco Nacional de Cualificaciones, a los fines de permitir a los estudiantes un tránsito más rápido y eficiente entre los distintos subsistemas y niveles que componen la oferta de educación para el trabajo. Implementaremos también el sistema de evaluación y certificación de competencia en línea con el Marco Nacional de Cualificaciones.”

I.3.2. Pacto Nacional para la Reforma Educativa en la República Dominicana, 2014-2030

Fue suscrito el 1º de abril de 2014 por los actores del sistema educativo dominicano, las instituciones del gobierno central, los integrantes del Consejo Económico y Social (CES), los partidos políticos, expertos y expertas en materia de educación y otros actores de la sociedad dominicana:

- El apartado 3 obliga al Estado dominicano a brindar las oportunidades de aprendizaje para la vida, a lo largo de toda la vida, y para todas las personas. En 3.3.1 se consigna el compromiso de mejorar la oferta de la educación y formación técnico-profesional en todo el territorio nacional desde una perspectiva integral, con base en estudios de identificación de necesidades y un uso eficiente de las facilidades físicas y tecnológicas. El 3.3.2 contempla diseñar e implementar una estrategia de revalorización de la educación y formación técnico-profesional orientada a reivindicar su imagen y a dar a conocer su oferta como una oportunidad de generación de ingresos y desarrollo personal y un generador de capital humano competente para los sectores productivos.

El apartado cuatro (4) del Pacto reconoce que el desarrollo social, científico y tecnológico de décadas recientes presenta el reto de desarrollar competencias en los estudiantes que les permitan integrarse exitosamente en una sociedad dinámica y global. El 4.1.2, relativo a la pertinencia de la educación, insta a desarrollar de forma conjunta entre el MESCYT, el MINERD, el INFOTEP y los sectores empresarial y laboral, los instrumentos necesarios para disponer de una oferta integrada y articulada de educación y formación técnico profesional, que garantice la calidad, facilite el tránsito de las personas y responda a los requerimientos del mercado laboral y a los objetivos estratégicos del país.

I.3.3. Ley No. 1-12, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030

La estrategia propone:

- Objetivo General 2.1: la educación de calidad para todos y todas, por la vía de implantar y garantizar un sistema educativo nacional de calidad, que capacite para el aprendizaje continuo a lo largo de la vida, que propicie el desarrollo humano y un ejercicio progresivo de ciudadanía responsable, en el marco de valores morales y principios éticos consistentes con el desarrollo sostenible y la equidad de género; y universalizar la educación, diversificando la oferta educativa para que responda a los distintos grupos poblacionales, así como a los requerimientos del desarrollo regional y sectorial;
- Objetivo Específico 3.4.2: consolidar el Sistema de Formación y Capacitación Continua para el Trabajo, a fin de acompañar el aparato productivo en su proceso de escalamiento de valor, facilitar la inserción en el mercado laboral y desarrollar capacidades emprendedoras;
- Objetivo Específico 3.3.3: consolidar un sistema de educación superior de calidad, que responda a las necesidades del desarrollo de la Nación.

I.3.4. Iniciativa Dominicana por una Educación de Calidad (IDEC)

Liderada por el Ministerio de Educación, es un espacio de diálogo y concertación entre el gobierno, la sociedad civil, el sector privado y los organismos internacionales que cooperan con la educación, para establecer las prioridades a alcanzar a medio plazo en la educación preuniversitaria.

La iniciativa, en la mesa dedicada a la cobertura y calidad de la educación media y de la educación técnico profesional, estableció como una de las prioridades del gobierno “crear e implementar el Marco Nacional de Cualificaciones Profesionales”, para lo cual apuntó como acción prioritaria “diseñar el Marco Nacional de Cualificaciones Profesionales para su implantación en el corto plazo”.

I.3.5. Los planes decenales y la legislación de los subsectores de educación y formación

Es clara la necesidad de actualizar la legislación y articular los planes de cada subsector de educación y formación. Las bases legales de los organismos rectores -Ley General de Educación, No. 66-97; Ley No. 139-01, que crea el Sistema Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología; y Ley No. 116-1980, que crea el INFOTEP- contienen disposiciones que superponen los roles respectivos, contribuyendo con ello a la confusión. La diversidad de leyes, ordenanzas, resoluciones, órdenes departamentales y decretos relacionados con el tema contribuyen a profundizar la confusión existente, lo que evidencia una serie de incongruencias entre las competencias institucionales

- Plan Decenal de Educación 2008-2018, del MINERD
- Plan Decenal de Educación Superior 2008-2018, del MESCYT
- Plan Decenal de Educación para el Trabajo 2008-2018, en su estrategia E3.3: Definir marcos de cualificaciones profesionales que abarquen un catálogo nacional de titulaciones, un sistema de evaluación y certificación de competencias laborales de la educación para el trabajo que permita estructurar un mercado ágil, dinámico y flexible.

I.4. Impulso del MNC por organismos internacionales

Estos compromisos nacionales están alineados con procesos que han ocurrido a nivel internacional, entre los que se encuentran la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, 2015; las Metas Educativas 2021 de la OEI; y la Recomendación 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos, de la OIT, 2004.

I.4.1. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, 2015

El acuerdo de los Jefes de Gobierno en la sede de Naciones Unidas, en septiembre de 2015, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”⁴⁴, tiene como Objetivo 4 (ODS 4) “Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”. Incluye las siguientes metas de 2015 a 2030:

4.3 Asegurar el acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria

4.4 Aumentar considerablemente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento

La Recomendación relativa a la enseñanza y formación técnica y profesional (EFTP) aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en noviembre de 2015, presta mayor atención al aprendizaje a lo largo de toda la vida y al desarrollo sostenible, en consonancia con el ODS 4.

La EFTP comprende la enseñanza, la formación y la adquisición de destrezas relativas a una gran variedad de sectores ocupacionales, actividades de producción, servicios y medios de subsistencia. La EFTP, como parte del aprendizaje a lo largo de toda la vida, puede impartirse en los niveles secundario, postsecundario y superior, e incluye el aprendizaje en el trabajo y la formación permanente y el desarrollo profesional que pueden conducir a la obtención de certificaciones (cualificaciones). La EFTP incluye asimismo una gran variedad de posibilidades de adquisición de destrezas en función de los contextos nacionales y locales. Aprender a aprender, el desarrollo de aptitudes en materia de lectoescritura y de cálculo y las aptitudes transversales y para la ciudadanía, forman parte integral de la EFTP.

Es de especial relevancia las siguientes recomendaciones relativas a sistemas de cualificaciones y vías de aprendizaje.

*39. Se deberían establecer, en consulta con las partes interesadas, **marcos o sistemas de cualificaciones bien articulados**, basados en los resultados del aprendizaje y relacionados con una serie de normas acordadas, teniendo en cuenta las necesidades definidas, comprendidas las normas ocupacionales.*

*40. Se deberían establecer **mecanismos normativos o reguladores** en apoyo de los progresos horizontales y verticales, que deberían incluir modalidades de enseñanza flexibles, la estructuración en módulos, el reconocimiento del aprendizaje previo y la acumulación y transferencia de créditos. Se*

⁴⁴ Naciones Unidas. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, septiembre, 2015: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/summit/>

debería procurar alentar en especial a las personas con escasas destrezas o no cualificadas para que obtengan una certificación con miras a un aprendizaje ulterior y a un trabajo decente.

41. Se deberían promover sistemas de reconocimiento, convalidación y acreditación de los conocimientos, destrezas y competencias adquiridos mediante el aprendizaje no formal e informal, con la participación tripartita, cuando proceda, de representantes de los trabajadores, representantes de los empleadores y autoridades públicas. Se deberían establecer procedimientos de evaluación fiables y garantizar la calidad de las certificaciones, en colaboración con las partes interesadas pertinentes.

42. Los Estados Miembros deberían fomentar el reconocimiento mutuo de las cualificaciones en los planos nacional, regional e internacional en relación con la movilidad de los educandos y los trabajadores.

I.4.2. Metas Educativas 2021 de la OEI

Las *Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los bicentenarios*, fueron acordadas por los ministros de Educación de Iberoamérica y formuladas en el marco de la OEI. Persigue aprobar y dar seguimiento a un conjunto de metas e indicadores, en armonía con los planes nacionales, para impulsar la educación en cada uno de los países de la región.

En la República Dominicana, en 2009 se hizo una consulta nacional para propiciar la participación, la reflexión social y la discusión colectiva a fin de lograr el máximo acuerdo social y político en el país en materia educativa. La consulta fue apoyada por los ministerios de Educación; Educación Superior, Ciencia y Tecnología; y Cultura, y el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP). Entre otros resultados de la consulta nacional, las Metas 2021 para República Dominicana fueron:

- Establecer mecanismos para facilitar los procesos de normalización, evaluación y certificación de competencias profesionales, que permitan la movilidad entre los subsistemas.
- Elaborar, de manera conjunta, marcos nacionales de competencias, que permitan el desarrollo de un sistema de reconocimiento de las capacidades personales, independientemente de dónde y cómo hayan sido adquiridas.
- Concienciar a todas las instancias, actores e instituciones que tengan incidencia en las políticas educativas del país sobre la necesidad y las ventajas de una vinculación y articulación entre los subsistemas.
- Promover una revisión interinstitucional (entre MINERD, MESCyT e INFOTEP) de los currículos, de modo que el contenido permita la homologación y reconocimiento de competencias.

Adecuar las leyes sobre las que se sustentan las instituciones que rigen los tres subsistemas del sistema educativo dominicano, en procura de viabilizar y facilitar el proceso de vinculación y articulación y, de ese modo, fortalecer el sistema de educación para el trabajo.

I.4.3. Recomendación 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos de la OIT, 2004

La Conferencia Internacional de la OIT, de la que República Dominicana es miembro, aprobó el 17 de junio de 2004 la Recomendación 195 sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente, que, en el apartado 5 e), insta a los Estados Miembros a **“desarrollar un marco nacional de cualificaciones que facilite el aprendizaje permanente, ayude a las empresas y las agencias de colocación a conciliar la demanda con la oferta de competencias, oriente a las personas en sus opciones de formación y de trayectoria profesional, y facilite el reconocimiento de la formación, las aptitudes profesionales, las competencias y la experiencia previamente adquiridas; dicho marco debería ser adaptable a los cambios 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”**.

II. Línea cronológica y grado de avance

El Decreto Presidencial 173-16 dio inicio formal al proceso de construcción del Marco Nacional de Cualificaciones de la República Dominicana. Dicho Decreto estableció los órganos y mecanismos de trabajo para la consecución de los objetivos trazados en el mismo, los cuales describe esta sección.

II.1. Decreto Presidencial 173-16 que crea la Comisión Nacional para la elaboración del MNC-RD

El Decreto Presidencial No. 173-16, de fecha 24 de junio del 2016, crea en su Artículo 1 la Comisión Nacional para la elaboración del MNC como órgano consultivo, de participación institucional y de asesoramiento del Gobierno, en materia de un Marco Nacional de Cualificaciones para la República Dominicana, y la creación de un entorno institucional para la implementación del mismo.

El decreto es consecuencia del contexto del país, que amerita la necesidad de articular las diferentes formas de aprender para responder a las competencias que requiere el mercado de trabajo y la sociedad dominicana, de las que se han derivado un conjunto de acciones por parte del gobierno, como la Estrategia nacional de desarrollo 2030 y el Pacto nacional para la reforma educativa.

El decreto establece en su segundo artículo que la comisión nacional tendrá como objetivo impulsar la creación de un marco nacional de cualificaciones para la República Dominicana, y sus funciones son:

- Establecer los objetivos y alcance del Marco Nacional de Cualificaciones;
- Diseñar la estructura interna, con expresión de niveles y descriptores;
- Realizar un pilotaje del Marco Nacional de Cualificaciones diseñado;
- Definir los mecanismos de garantía de calidad;
- Diseñar la estructura institucional para la puesta en marcha del Marco;
- Promover la adopción oficial del Marco Nacional de Cualificaciones.

II.2. Productos esperados del proceso de diseño del MNC-RD

La Comisión Nacional para el Marco Nacional de Cualificaciones debe rendir al Presidente, en el plazo de nueve meses, un informe sobre los trabajos realizados y los consensos alcanzados en relación a la creación del Marco Nacional de Cualificaciones para la República Dominicana, que debe incluir:

- Conceptualización del MNC: objetivos y alcance.
- Descripción de la organización institucional, operativa y financiera para el diseño y puesta en funcionamiento del Marco Nacional de Cualificaciones.
- Línea de base para la construcción del Marco Nacional de Cualificaciones.
- Estructura del Marco Nacional de Cualificaciones ajustada y validada: niveles y descriptores.
- Resultados del pilotaje del Marco Nacional de Cualificaciones.
- Mecanismos de garantía de calidad.
- Definición de la estructura institucional necesaria para la puesta en marcha y el funcionamiento del Marco Nacional de Cualificaciones, con indicación de su adscripción ministerial y descripción de sus órganos de gobierno, su presupuesto y financiación.
- Propuesta de normativa para la adopción oficial del Marco Nacional de Cualificaciones de la República Dominicana y para la creación del esquema institucional para la gerencia de dicho marco.

II.3. Proceso de construcción del MNC RD

Para la elaboración y puesta en Marcha del Marco Nacional de Cualificaciones de la República Dominicana (MNC RD), el Comité Técnico, en base al modelo propuesto en el citado documento “Marco Nacional de Cualificaciones para República Dominicana: Bases”, definió un plan de trabajo compuesto de 10 fases. Las fases que conforman la hoja de ruta guía del proyecto fueron descritas en la propuesta operativa, institucional y financiera del MNC-RD, en septiembre 2016, considerando la relevancia del proceso en garantizar la calidad de los productos comprometidos. Para cada una de las fases, se establecieron los objetivos, así como las actividades que permiten completar el plan. El siguiente diagrama ilustra las etapas y fases establecidas.

En concreto, las fases 1 a 7 de la propuesta de hoja de ruta se observan en el gráfico. De acuerdo a una metodología de calidad, durante y después de la etapa de implementación, que puede llevar un buen número de años, comienza una etapa de seguimiento, evaluación y reformulación.

Figura 1: Etapas y fases para la construcción y puesta en marcha del Marco Nacional de Cualificaciones de la República Dominicana



Etapa A: Preparación y conceptualización del MNC

Esta etapa ha tenido como objetivos el acopio de la documentación disponible para los trabajos de diagnóstico de situación actual y la definición y puesta en marcha de los mecanismos de trabajo que permitan el inicio de las actividades. La Etapa A tiene como fin preparar los insumos, acuerdos y medios que permitan conceptualizar el MNC de forma suficiente para comenzar su diseño. El propósito de esta etapa preliminar o preparatoria es definir la organización operativa (quiénes, cómo y en cuánto tiempo) y con qué recursos se va a trabajar la etapa de diseño del MNC. Se recaban datos sobre las cualificaciones del país y sobre la estructura organizativa de las mismas.

La Etapa A consta de dos fases:

- Fase 1: definición de la estructura institucional y participativa para el diseño del MNC;
- Fase 2: preparación de estudios e informaciones, como línea de base del MNC. En cada una de ellas se identifican y desarrollan sus actividades.

Fase 1. Definición de la estructura institucional y participativa para el diseño del MNC

Tabla 1 - Etapa A: preparación y conceptualización

Fase 1. Definición de la estructura institucional y participativa para el diseño del MNC	
Objetivo	Elaboración de la propuesta institucional, operativa y financiera para la etapa de diseño del MNC.
Actividades de la Comisión Nacional, del Comité Técnico y de la Unidad Operativa de apoyo (UOA)	<ol style="list-style-type: none"> 1.1. Definición de la estructura institucional para el desarrollo del trabajo. 1.2. Conformación de la Comisión Nacional y del Comité Técnico del MNC. 1.3. Puesta en marcha de la Unidad Operativa de Apoyo (UOA) y elaboración del plan de trabajo con objetivos, productos y cronograma para la creación del MNC, bajo supervisión del Comité Técnico. 1.4. Estimación del costo e identificación de las fuentes de los recursos para la financiación de cada fase de la etapa de diseño. 1.5. Elaboración del documento con la propuesta operativo-financiera para el diseño del MNC.

En esta fase se distingue la propuesta institucional para la etapa de diseño de la estructura institucional que regirá y administrará el MNC en la implementación. La definición de la estructura institucional para el diseño del marco fue realizada en el citado Decreto Número 173-16, con la creación de la Comisión Nacional, el Comité Técnico y la Unidad Operativa de Apoyo para el MNC.

Con la nueva estructura del gobierno desde el 16 de agosto de 2016, la 1ª reunión de los miembros del Comité Técnico (CT) del MNC se celebró en el salón Hermanas Mirabal, del Palacio de Gobierno, el jueves 28 de julio de 2016, previa convocatoria realizada al efecto, con los representantes designados por el ministro o director de cada institución.

El CT convocó a la consultoría internacional, así como a una persona del Programa de Apoyo Presupuestario al Sistema Educativo (PAPSE II), financiado por la Unión Europea.

Se realizó un Acuerdo de Gobernanza del Comité Técnico MNC-RD.

Se puso en marcha la UOA, pues cada una de las instituciones designó una persona para conformarla, a fin de realizar los trabajos técnicos de diseño del marco. Se procedió a la elaboración del plan de trabajo con objetivos, productos y cronograma para la creación del MNC, bajo supervisión del CT.



El documento con la propuesta operativo-financiera para el diseño del MNC fue finalizado en septiembre de 2016, y marca la ruta del proceso de diseño que se expone en este informe. Se procedió a una estimación del costo e identificación de las fuentes de los recursos para la financiación de cada fase de la etapa de diseño con la contribución de los miembros de la Comisión Nacional, con personal que conforme la UOA. Las reservas presupuestarias de las diferentes instituciones deben manifestarse en el Plan Operativo Anual (POA) de cada institución; y el apoyo de la cooperación internacional de la Comisión Europea (CE) a la creación y desarrollo del MNC para República Dominicana mediante el

Programa de apoyo presupuestario al Sistema educativo en su tercera fase (ProETP II); así como otros fondos que brindan las instituciones o las organizaciones empresariales, como Educa o Inicia, que han manifestado su predisposición a ello.

Fase 2. Preparación de estudios e informaciones como línea de base del MNC

A fin de dilucidar los propósitos del Marco Nacional de Cualificaciones, fue necesario clarificar la situación en la que se encontraba el país en materia de cualificaciones, para así identificar claramente los problemas que se pretende resolver y cuál es su situación de partida. Para obtener la línea de base en materia de cualificaciones, se utilizaron estadísticas, y los estudios que se indican.

Tabla 2 - Etapa A: Preparación y conceptualización

Fase 2. Preparación de estudios e informaciones como línea de base del MNC	
Objetivo	Elaboración de estudios que sirvan de línea de base para la etapa de diseño del MNC.
Actividades del Comité Técnico y de la Unidad Operativa de Apoyo	2.1. Realizar las clasificaciones nacionales a partir de las internacionales para obtener estadísticas comparables 2.2. Selección de fuentes de información —cualitativa y cuantitativa— sobre las cualificaciones y el mercado de trabajo y recopilación de documentación electrónica como base para el diseño del MNC. 2.3. Definición de los estudios sectoriales prospectivos y del estudio-guía de la formación de profesionales. 2.4. Definición de casos de estudio de marcos y visitas/reuniones. 2.5. Definición de familias prioritarias y selección de las que servirán para validar la estructura del MNC. 2.6. Definición de la metodología y de los responsables que desarrollarán los procesos para la participación de los actores y grupos de interés del potencial MNC. 2.7. Estimación del costo e identificación de las fuentes de los recursos para la financiación de los estudios y el tratamiento de la información con vistas a la etapa de diseño.

Como mecanismo de calidad y para la trazabilidad de los procesos de trabajo, se configuró en esta Fase 2, una carpeta compartida de documentos en un aplicativo “en la nube”, que a noviembre de 2017 acopiaba 1.286 archivos.

Se ha realizado una selección de fuentes de información —cualitativa y cuantitativa— sobre las cualificaciones y el mercado de trabajo y recopilación de documentación electrónica como base para el diseño del MNC. Dado que éste es un trabajo inédito en el país, y que la información es de diferente naturaleza, ha sido necesario seleccionar los documentos clave que permitan fundamentar el modelo y metodología de creación del MNC y soportarla con ejemplos de carácter internacional ordenados por países e instituciones.

Esta información está compartida por todos los miembros del Comité Técnico, y es tanto de carácter normativo como de la estructura que tienen las cualificaciones actuales (MINERD, MESCYT, MT, MEPLYD, INFOTEP). Los documentos que ofician como línea de base (estudios, guías, etc.) sirven como referentes en la creación del MNC. Las estadísticas provenientes de la Oficina Nacional de Estadística (ONE), del Banco Central o los informes semestrales de monitoreo de las 87 acciones priorizadas en el sector de la

educación no universitaria de la Iniciativa Dominicana por una Educación de Calidad (IDEC)⁴⁵ también están disponibles

La documentación es accesible a los miembros del Comité Técnico, a la UOA, a través de un espacio virtual. Además, para asegurar la trazabilidad del proceso, se acopian y ordenan los documentos clave del proceso, como las actas del Comité Técnico, de los procesos de socialización, y de los productos que se van obteniendo.

Definición de los estudios sectoriales prospectivos y la guía de la educación y la formación en República Dominicana

El compromiso asumido con el Pacto nacional para la reforma educativa en la República Dominicana (2014-2030) incluye la articulación de la oferta y la demanda de las necesidades de competencias profesionales. Allí se acuerda: *"Realizar periódicamente estudios prospectivos sectoriales y regionales para determinar los requerimientos de recursos humanos de diferentes niveles que precisa el desarrollo de la Nación, en particular en aquellos sectores considerados prioritarios. Estos estudios serán conducidos por el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, en coordinación con el Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Administración Pública y el Instituto de Formación Técnico Profesional, y en consulta con otras entidades públicas, centros de educación superior y formación técnico profesional, los sectores empresarial y laboral, así como otros sectores de la vida nacional"*.

Al amparo de este acuerdo se ha elaborado el Documento base Plataforma Multiactores⁴⁶ para la articulación entre la oferta y la demanda de las necesidades de competencias profesionales Educación/Formación/Empleo/Desarrollo. Sería conveniente conjugar la identificación de los actores para la socialización con las propuestas del MNC, con el desarrollo de la plataforma.

Estudios sectoriales del MINERD

Se desarrollaron en 2016 los estudios sectoriales de cuatro familias profesionales: Audiovisuales y Gráficas, Construcción y Minería, Salud, y Seguridad y Medio Ambiente⁴⁷, fruto de la iniciativa del Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD) a través de la Dirección de Educación Técnico Profesional, con apoyo del proyecto de Acciones Complementarias del PAPSE II de la Agencia Española de Cooperación (AECID) y de la Unión Europea. Incluyen la configuración socioeconómica, laboral y de prospectiva de empleo.

Se ha elaborado una *Guía de la educación y formación para el trabajo en la República Dominicana*⁴⁸, para identificar claramente la línea de base de la educación y la formación desde la óptica de la profesionalidad. Debe recogerse una información clara sobre las cualificaciones que se obtienen a través de la oferta formativa, mediante la identificación de las diferentes instituciones gubernamentales que

45 <http://idec.edu.do>

46 Muñoz, Salvador; julio de 2016, documento borrador.

47 Boletín PAPSE de 16 de marzo de 2016: <http://www.papse2.edu.do/index.php/noticias/107-estudios-sectoriales-de-las-familias-profesionales-audiovisuales-y-graficas-construccion-y-mineria-salud-y-seguridad-y-medio-ambiente>

48 <http://www.papse2.edu.do/index.php/publicaciones/35-publicaciones/6-educacion-tecnico-profesional/169-guia-de-la-educacion-y-formacion-para-el-trabajo-en-la-republica-dominicana>

ofrecen formación y otorgan acreditaciones relevantes para el empleo (títulos, diplomas, etc.). Asimismo, deben recabarse datos y estadísticas sobre la formación que se ofrece en el país, organizada por niveles y territorios. Este estudio se encuentra en marcha, pero, por ahora, no tiene los resultados apetecidos.

Estudio de los sistemas de MNC de otros países

El objetivo es analizar algunos marcos nacionales de cualificaciones, su estructura, bases y autoridades. Se ha completado el estudio sobre los marcos de cualificaciones existentes en otros países, seleccionados por su influencia en República Dominicana y se presentaron sus resultados en el Comité Técnico:

- Nacionales: Francia, España, Portugal, Estados Unidos, Australia, Irlanda, Reino Unido, Sudáfrica, Escocia.
- Nacionales de América Latina: Chile, Costa Rica, Colombia, Trinidad y Tobago, México.
- Regionales: europeo, Caricom.

Además, está previsto que el propio comité realice, en septiembre de 2018, visitas a algunos de los países con marcos nacionales seleccionados.

Definición de familias profesionales prioritarias y selección de aquellas que servirán para validar la estructura del MNC

A la luz de los estudios a acometer, se definieron las familias profesionales de Salud y de Turismo para realizar la prueba piloto para validar el perfil del MNC. Por ello, los estudios preparatorios generales, previos al MNC, se presentan como primera actividad para determinar las familias profesionales, y dentro de ellas, las prioritarias. Sobre esas familias profesionales se realizarán los estudios sectoriales a emplear en la etapa del estudio piloto del MNC. Cada estudio sectorial incluirá:

- Su estructura económica y de empleo (formal e informal).
- El análisis ocupacional en los diferentes niveles.
- El análisis de la actualización y suficiencia de las cualificaciones (títulos, normas de competencia laboral existentes, en función de las necesidades de competencias).
- Condiciones en que se da la oferta de educación y de formación en los campos respectivos.
- Resultados del aprendizaje: inserción laboral y progresión a estudios superiores.
- Estudios prospectivos sobre la necesidad futura de cualificaciones.

Definición de la metodología y de los responsables de los procesos de consulta a los actores y grupos de interés del potencial marco

El MNC es producto de un diálogo y acuerdo entre todos los actores sociales y productivos involucrados en la definición de su diseño y de las estrategias para su implementación, por tanto es fundamental la participación de las instituciones y organizaciones de la Comisión Nacional. Toda vez que la creación

del MNC es un proceso fundamentado en la amplia participación de los principales actores y grupos de interés, es necesario identificar la entidad o entidades responsables de organizar y desarrollar los procesos de participación. Previo al desarrollo de una estrategia de consulta amplia, es necesario identificar y seleccionar las organizaciones e instituciones interesadas que deben participar, conocer y discutir las propuestas a medida que estas se van desarrollando.

Estimación del costo e identificación de las fuentes de los recursos para la financiación de los estudios y el tratamiento de la información

Con vistas a la etapa de diseño, es necesario estimar los costos e identificar, a través del Comité Técnico, las fuentes de los recursos para la financiación de los estudios.

El Marco Nacional de Cualificaciones debe tener correlación con tres instrumentos de clasificación internacional: de las actividades económicas (CIU rev4), del empleo (CIUO-08) y de la educación (CINE-11).

Las clasificaciones son de vital importancia para estudiar la demanda y organizar la oferta de educación y formación, y para tener estadísticas comparables en el plano internacional, por lo que es necesario adaptar las clasificaciones internacionales al contexto nacional dominicano. Esta actividad se comenzó a realizar en 2018 por parte de la Oficina Nacional de Estadística (ONE), en colaboración con las instituciones vinculadas, y con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia:

- Adaptar la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas productivas (CIU-2009) de Naciones Unidas, cuyo propósito es ofrecer un conjunto de categorías de actividades que se pueda utilizar para reunir y presentar las estadísticas de acuerdo con esas actividades (por ejemplo, cantidad de personas ocupadas por cada actividad), a Clasificación de Actividades Económicas de República Dominicana.
- Realizar la Clasificación Nacional de Ocupaciones, respecto a la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO-08), de la OIT, en colaboración con el Ministerio de Trabajo.
- Realizar la Clasificación Nacional de Educación respecto a la Clasificación Internacional Normalizada de Educación (CINE-2011), de la UNESCO, con el apoyo del MINERD y el MESCYT, tal y como recomienda el Plan Estadístico Nacional, Sector Educación.

Etapa B: Diseño del MNC

Esta etapa se dedica al diseño del MNC, se conceptualizan los problemas que debe resolver el marco, es decir, se analizan y definen sus motivaciones y objetivos políticos, a fin de preparar su diseño con los acuerdos necesarios. La Etapa B se compone de dos fases:

- Fase 3: conceptualización del MNC;
- Fase 4: estructuración del MNC.

El objetivo de esta etapa es contar con un MNC consensuado con todos los actores y grupos de interés, validado sectorialmente y aprobado. El producto de la etapa de diseño es un documento que debe contener los elementos conceptuales del MNC, su estructura (niveles o filas, y sectores de formación o columnas), sus descriptores de nivel y la valoración del volumen o tamaño de las cualificaciones por nivel.

Fase 3. Conceptualización del MNC

Tabla 3 - Etapa B: Diseño del MNC

Fase 3. Conceptualización del MNC	
Objetivo	Definir los objetivos y el alcance del MNC.
Actividades del Comité Técnico y de la Unidad Operativa de Apoyo del Marco	<p>3.1. Diagnóstico de problemas en las cualificaciones existentes en el sistema nacional de educación y de formación para el trabajo. Análisis de la potencial contribución de un MNC a la solución de los problemas identificados.</p> <p>3.2. Definición de los objetivos del MNC que se va a diseñar.</p> <p>3.3. Definición del alcance y tipo de MNC que se va a diseñar.</p> <p>3.4. Elaboración del documento de conceptualización del MNC.</p> <p>3.5. Consulta a los grupos de interés definidos en la etapa preparatoria y ajuste de la propuesta de acuerdo con los resultados de la consulta.</p> <p>3.6. Presentación a la Comisión Nacional de dicha propuesta para su aprobación.</p>

Diagnóstico de problemas en las cualificaciones existentes en el Sistema Nacional de Educación y Formación y análisis de la contribución del MNC a su solución

Para el diseño y desarrollo de un MNC es fundamental aclarar y definir previamente los problemas que se pretende resolver con él, los actores involucrados en su implantación y la estructura del propio marco. Para ello se plantearon preguntas que permiten analizar los problemas específicos existentes en torno a los títulos o certificados que otorgan la educación y la formación en cuanto a:

- La pertinencia, si las personas tienen dificultades para encontrar programas de educación y de formación para el trabajo que se ajusten a sus necesidades.
- La accesibilidad y progresión: si las personas tienen dificultades para acceder a los programas educativo-formativos y a las cualificaciones, o para progresar a través del sistema educativo.
- Calidad y coherencia: si hay diferencias significativas en la calidad de la educación y de la formación que ofrecen las instituciones.

A través del proceso de consulta realizado el 29 de junio de 2017, con participación de diferentes actores, tanto empleadores como centros de formación y organismos ministeriales fueron identificando, en el seno de la UOA y del CT, los problemas que justifican la creación de un MNC para República Dominicana. A partir de estos problemas, se identificaron a su vez los beneficios que derivarían de la puesta en marcha de un MNC.

Los 17 problemas identificados en la consulta son:

1. Los sistemas de educación y formación operan con bajo nivel de articulación, lo cual impide el tránsito entre unos y otros.
2. Hay muy pocos mecanismos de reconocimiento, acceso, transferencia, validación y movilidad que favorezcan el aprendizaje a lo largo de la vida.

3. Los títulos y certificados actuales que emiten los sistemas de educación y formación no responden a una regulación que asegure la estandarización entre ellos y no son transparentes en mostrar los resultados de aprendizaje que acreditan.
4. Los sistemas de educación y formación y el sector empleador carecen de un lenguaje común y homogéneo para referirse a perfiles ocupacionales, cualificaciones, niveles de cualificaciones, familias ocupacionales, sectores productivos, etc.
5. La oferta de educación y formación de República Dominicana no está orientada hacia el desarrollo y actualización de capacidades alineadas con las necesidades del país y no logra incidir en la productividad y eficiencia del sector productivo.
6. El país no ha evolucionado hacia el desarrollo de cualificaciones que puedan ser comparables y que operen para los individuos de forma portátil, permitiendo a las personas mostrar sus competencias para fines de estudio o trabajo al moverse nacional o internacionalmente.
7. Falta de estándares de calidad para el diseño de ofertas de educación y formación.
8. Insuficientes mecanismos de evaluación y certificación de competencias.
9. Falta una vinculación clara entre todos los subsistemas de educación y formación que permita a los egresados transitar entre los mismos de acuerdo con los conocimientos y habilidades que deseen adquirir.
10. Existe duplicidad de esfuerzos entre los subsistemas que componen la oferta de EFTP.
11. No existen sistemas de información que permita recopilar, procesar y comunicar información oportuna sobre las necesidades de cualificaciones en el mercado laboral, facilitando con ello la toma de decisiones con relación a la oferta de educación y formación del país.
12. La oferta de educación y formación no responde de forma dinámica a las necesidades de cualificaciones de un contexto cambiante.
13. En algunos subsistemas faltan mecanismos para reconocer los resultados de aprendizaje adquiridos a través del aprendizaje no formal e informal, tanto a nivel nacional como internacional.
14. No se cuenta con suficientes mecanismos de reinserción en el sistema de las personas que han abandonado sus procesos formativos o educativos.
15. Los sistemas de educación y formación son rígidos con relación a las salidas (títulos y certificados) que permiten. Las salidas intermedias en los sistemas de educación y formación en base a los niveles de cualificaciones, que permiten incrementar las posibilidades de empleo de los individuos, son insuficientes.
16. Parte de la oferta de educación y formación no está expresada en términos de los resultados de aprendizaje que garanticen la adquisición de competencias.
17. No existe transparencia en la comunicación ni suficiente información para orientar la toma de decisiones de las personas y de las instancias que participan en el sistema de educación y formación.

A partir del análisis de estos problemas, los beneficios que se derivarían de la creación y puesta en marcha de un MNC son:

1. La articulación e integración entre los sistemas de educación y formación.
2. La puesta en marcha de mecanismos de reconocimiento, acceso, transferencia, homologación y movilidad que favorezcan el aprendizaje a lo largo de la vida.
3. La estandarización de los formatos de titulaciones y la transparencia de los títulos, de manera que respondan a una misma normativa y puedan mostrar los resultados de aprendizaje que acreditan.
4. La habilitación de un lenguaje común entre los sistemas de educación, el sistema de formación y el sector productivo.
5. La pertinencia de la oferta de los sistemas de educación y formación con relación a las necesidades del sector productivo y a las necesidades de desarrollo del país.
6. Facilita la movilidad educativa y laboral.
7. Incrementa la calidad de la oferta de formación y educación, a través del establecimiento de estándares aplicables a toda la oferta.
8. Establece mecanismos de evaluación y certificación de competencias sin importar la forma en la que fueron adquiridas o desarrolladas.
9. Facilita la progresión en un mismo sistema o entre un sistema y otro.
10. Ahorro de recursos y alineación de esfuerzos evitando la duplicidad entre los subsistemas que componen la oferta de educación y formación.
11. Implica la habilitación de un sistema que permita más información sobre el mercado de trabajo.

Definición de los objetivos del MNC

Una vez especificados los problemas que se busca solucionar y el modo en que un MNC puede ayudar a resolverlos, definieron los objetivos que se espera lograr con su implementación, así como la previsión de resultados e indicadores del Marco Nacional de Cualificaciones.

El marco de cualificaciones constituye una herramienta para garantizar que las cualificaciones sean pertinentes y de buena calidad, en respuesta a las necesidades económicas y sociales del país, y a las necesidades de formación y aprendizaje a lo largo de la vida de las personas. Solo así podrán alcanzar el necesario reconocimiento a nivel nacional, regional e internacional. El apartado 4 recoge los objetivos definidos.

Definición del alcance del MNC que se va a diseñar

La propuesta abarcará todas las cualificaciones en todo el territorio dominicano: se apunta por tanto a construir un marco de cualificaciones de nivel nacional.

En cuanto a los sectores de la educación y la formación que va a abarcar el MNC, la propuesta base es que abarque todos los subsectores, en todos los niveles, tanto los propios del sistema educativo

(educación media, educación técnico-profesional y educación superior articulados) como la formación profesional.

Un marco nacional de cualificaciones de carácter comprensivo tiene la ventaja de servir como un referente nacional —claro, transparente y comprensible— para la oferta formativa. A partir de ese referente, cada uno de los subsistemas de educación y formación pueden alinearse y articularse entre sí, a la par que desarrollarse.

Elaboración del documento de conceptualización del MNC

El documento de conceptualización del MNC incluye los niveles propuestos para el marco, así como los descriptores de nivel para cada uno. Dicho documento fue presentado en la primera reunión de la Comisión Nacional del MNC en diciembre de 2017.

Consulta a los grupos de interés definidos en la etapa preparatoria y ajuste de la propuesta de acuerdo con los resultados de la consulta

El MNC-RD se caracteriza porque ha propiciado el diálogo y acuerdo sobre la propuesta con los actores sociales y productivos involucrados en la definición de su diseño y de las estrategias para su implementación. La conceptualización del MNC que había sido definida en el seno del CT fue sometida a una consulta ampliada el 29 de junio 2017 con las instituciones, como entes rectores de las políticas educativa y laboral, así como representantes del sector productivo (empleadores, asociaciones empresariales y organizaciones de trabajadores) y representantes de las instituciones (públicas y privadas) que proveen los distintos niveles de educación y formación (de educación superior, centros educativos).

Estos fueron definidos en el seno del CT y modificados a partir de la validación realizada por los miembros de la Comisión Nacional al 7 de febrero de 2018. El apartado 4 de este informe recoge la descripción y estructura del MNC de República Dominicana.

Fase 4. Estructura del MNC

Tabla 4 - Etapa B: Diseño del MNC

Fase 4. Estructura del MNC	
Objetivo	Elaborar el perfil (estructura) del MNC.
Actividades del Comité Técnico y de la Unidad Operativa de Apoyo del Marco	<ol style="list-style-type: none"> 4.1. Definición del número de niveles y de los descriptores de nivel. 4.2. Definición de la medida del volumen/tamaño de las cualificaciones por nivel (créditos). 4.3. Análisis de la consistencia interna de la estructura del MNC. 4.4. Revisión de la consistencia entre el marco normativo vigente y los objetivos del MNC. 4.5. Elaboración del documento de perfil (estructura) del MNC. 4.6. Consulta amplia a los actores y grupos de interés definidos en la etapa preparatoria. 4.7. Ajustes al perfil del MNC según los resultados de la consulta y presentación del perfil a la Comisión Nacional para su aprobación.

Definición del número de niveles y de los descriptores de nivel

La información ofrecida en los estudios de la etapa preparatoria ha sido esencial para la toma de decisiones. La estructura del MNC-RD debe permitir ordenar las cualificaciones indicando la movilidad, en cuanto posibilidad de transferir la competencia, entre las de un mismo y distinto nivel, de forma que oriente y motive la adaptación y promoción profesional. Para ello se han definido los niveles de cualificación, como criterio de ordenación vertical de las cualificaciones. Debe entenderse por nivel de cualificación, el posicionamiento de la cualificación en relación con un conjunto de factores o elementos capaces de discriminar o clasificar la competencia en alguno de los ocho niveles establecidos.

Definición de la medida del volumen/tamaño de las cualificaciones por nivel (sistemas de créditos)

Tradicionalmente, el volumen de una cualificación se ha medido por el tiempo de estudios: número de años, cursos u horas contenidos en el plan de estudios (un enfoque propio de quien enseña). En el diseño de un MNC, el sistema de créditos permite clasificar las cualificaciones por niveles según el tamaño o volumen de aprendizaje que conllevan y toman la perspectiva del que aprende.

Así se facilita la movilidad vertical y horizontal, dentro de los sectores de la educación y la formación, y entre ellos mismos. El crédito es también una forma de cuantificar los resultados del aprendizaje. Los resultados del aprendizaje son conjuntos de competencias que expresan lo que el estudiante sabrá, comprenderá o será capaz de hacer tras completar un proceso de aprendizaje. Un sistema de créditos es un modo de valorar, medir, describir y comparar los resultados del aprendizaje, y los propios créditos constituyen un método cuantitativo para indicar el volumen del aprendizaje basado en la consecución de resultados y el correspondiente trabajo realizado. Créditos y niveles son herramientas que se utilizan para representar el aprendizaje y medir su volumen.

Solamente la educación superior usa créditos y lo hace fundamentalmente como medida de la carga de trabajo. Es necesario, además, *modularizar* los programas (sobre todo en educación superior) para obtener cualificaciones, con rutas de aprendizaje, y posibilidad de cuantificar y acumular créditos para obtener una cualificación. El sistema modular, el sistema de créditos y la certificación de competencias son el soporte para el reconocimiento de los aprendizajes previos y la educación permanente.

Análisis de la consistencia interna de la estructura del MNC

Un trabajo de importancia en el CT ha sido validar la coherencia interna del marco con los actores implicados, en cuanto a la complejidad de los descriptores de nivel, de acuerdo con la estructura de niveles propuesta para cada uno de los tipos de cualificaciones establecidos y el ajuste del tiempo de duración sugerido para cada tipo de cualificación.

Revisión de la consistencia del marco normativo vigente con los objetivos del MNC

De acuerdo a los compromisos del Pacto por la educación de 2014, se ha comenzado a realizar una revisión preliminar de las normas existentes respecto a la propuesta de estructura del MNC, para prever los ajustes o cambios que se requerirá para hacer viables los objetivos del MNC, y la nueva clasificación y denominación de las titulaciones y certificaciones.

Etapa C: Consulta y ensayo

La Etapa C consta de una sola fase de pilotaje a fin de comprobar si el MNC funciona y cumple sus objetivos. La propuesta de MNC se presenta y se debate con un grupo amplio de actores interesados, generalmente, mediante consulta pública. Por ello es posible elegir uno o dos sectores para los cuales se realiza un proyecto-piloto. Es la etapa en la que nos encontramos al momento de redactar este documento. Para completarla, se decidió elegir uno o dos sectores (o familias profesionales) para los cuales se organice toda la oferta existente en la propuesta de MNC a modo de proyecto piloto, centrado en salud, por la importancia social y de regulación profesional y por ser una familia profesional donde coexisten cualificaciones ofrecidas por las distintas instituciones en distintos niveles: títulos de bachiller técnico del MINERD, grado y posgrado del MESCyT, y FTP de INFOTEP.

Fase 5. Estudio piloto del MNC

Tabla 5 - Etapa C: Consulta y ensayo

Fase 5. Pilotaje del MNC	
Objetivo	Validar el perfil (estructura) del MNC a partir de análisis sectoriales.
Actividades de los Grupos de Trabajo profesionales y del Comité Técnico del Marco	5.1. Proyecto piloto en el sector salud, para análisis de cualificaciones y prueba del marco. 5.2. Validación de los resultados del diseño con actores y grupos de interés sectoriales. 5.3. Validación y ajuste del perfil (estructura) del MNC a la luz de los resultados en dichos sectores y familias. 5.4. Presentación de los resultados del pilotaje ante actores y grupos de interés. 5.5. Documentación del proceso y de los resultados del pilotaje, y de las consultas y consensos. 5.6. Presentación del perfil del MNC, una vez validado y ajustado, a la Comisión Nacional.

Proyecto piloto en el sector salud, para análisis de cualificaciones y prueba del Marco

Como se señaló en la etapa preparatoria, se han realizado cuatro estudios sectoriales, uno de los cuales es el de Salud, lo que permite contar con los análisis necesarios para iniciar el pilotaje sectorial del perfil del MNC. Este pilotaje consiste en el análisis de las cualificaciones existentes en función de las necesidades actuales y futuras de competencias, y en función de las condiciones en que se da la oferta de educación y de formación en salud.

Para el estudio piloto, se ha constituido en 2018 un grupo de trabajo con expertos del Ministerio de Salud Pública y Servicio Nacional de Salud, así como de las entidades de educación y formación, MINERD, MESCYT e INFOTEP, que incluyen proveedores de los programas en los diferentes niveles.

Etapa D: Constitución y adopción oficial

La Etapa D se dedica a la constitución y adopción oficial del MNC: este paso decisivo se da, generalmente, mediante un decreto, una ley o un acuerdo informal entre las partes interesadas. La Etapa D incluye dos fases:

- Fase 6: definición del sistema de aseguramiento de la calidad del MNC;
- Fase 7: definición del esquema institucional y adopción oficial del MNC.

Fase 6. Definición del sistema de aseguramiento de la calidad del MNC

Tabla 6 - Etapa D: Constitución y adopción oficial

Fase 6. Definición del sistema de aseguramiento de la calidad del MNC	
Objetivo	Definir el sistema y los mecanismos de garantía de calidad.
Actividades de la Comisión Nacional del MNC	6.1. Definición de los estándares de calidad para la inclusión de cualificaciones en el MNC. 6.2. Sistemas de aseguramiento de la calidad y de certificación de competencias. 6.3. Preparación de la norma para la adopción del sistema de garantía de calidad.

Definición de los estándares de calidad para la inclusión de cualificaciones en el MNC

Los estándares hacen referencia a la identificación, descripción y validación de las cualificaciones. Estos estándares de calidad para la inclusión de cualificaciones en el MNC formarán parte del marco regulatorio.

Definición del sistema de garantía de la calidad en el MNC

La definición de cualificación del MNC-RD es: *Resultado formal (título, certificado, diploma) de un proceso de evaluación y validación que se obtiene cuando un organismo competente establece que una persona, a través de la formación, educación o experiencia, ha alcanzado los resultados de aprendizaje correspondientes a unas normas o estándares determinados. La misma conlleva el reconocimiento oficial de un valor, tanto en el mercado de trabajo como en los sistemas de educación y formación.*

Esta definición se centra en los elementos de la certificación que determinan la confianza que despierta un MNC, a saber, los resultados del aprendizaje; la evaluación y validación; los niveles y el organismo competente. La utilización de los resultados del aprendizaje determina cada vez más el carácter de las políticas y de las prácticas en materia de educación y formación. Es decir, se enfatiza lo que una persona sabe, comprende y es capaz de hacer al culminar un proceso de aprendizaje. En ese sentido, a los sistemas de garantía de la calidad les corresponde supervisar rigurosamente y mejorar sistemáticamente la manera en que se utilizan los resultados del aprendizaje.

Los sistemas deben incidir en el nivel de detalle apropiado en el que se definen, en el equilibrio entre destrezas genéricas y específicas, y en la medida en que es posible o no evaluar descriptores de los

marcos de cualificaciones. También es necesario evaluar exhaustivamente la influencia en la enseñanza y la formación de los descriptores de los resultados del aprendizaje, así como examinar sus efectos en el propio proceso de aprendizaje. Por tanto, hay que garantizar sistemáticamente la calidad de los resultados del aprendizaje en varios niveles:

- Al elaborar los descriptores de los marcos de cualificaciones.
- Al determinar los niveles de cualificaciones.
- Al redactar los currículos.
- Al acordar las normas de evaluación.

Fase 7. Definición del esquema institucional y adopción oficial del MNC

Tabla 7 - Etapa D: Constitución y adopción oficial

Fase 7. Definición del esquema institucional y adopción oficial del MNC	
Objetivo	Adoptar oficialmente el MNC y definir el esquema institucional de su dirección, administración y operación.
Actividades del Comité Técnico del MNC	7.1. Elaboración de la propuesta institucional para la dirección, administración y operación del MNC, su presupuesto y financiación. 7.2. Propuesta de ajuste normativo para su coherencia con los objetivos y requerimientos del MNC. 7.3. Preparación de la norma para la adopción del MNC y para la creación del ente administrador o gerente del MNC. 7.4. Presentación del esquema institucional y propuesta de norma a la Comisión Nacional. 7.5. Ajuste de la propuesta institucional según las recomendaciones de la Comisión. 7.6. Desarrollo del trámite legal correspondiente.

Elaboración de la propuesta institucional para la dirección, administración y operación del MNC

La dirección estratégica y la definición de política relacionada con el MNC recaen, con frecuencia, en un organismo o consejo rector, aunque la naturaleza de la dirección depende de la estructura organizacional del MNC. La dirección estratégica depende de la coordinación de la política entre los diferentes ministerios implicados, y del aseguramiento de la participación de los grupos de interés. Como se ha propuesto, la dirección estratégica del MNC debería corresponder a una Comisión Nacional del MNC que, como tal, actuaría como ente rector del marco.

La gerencia o administración es la implementación de un acuerdo llevado a cabo por los dirigentes ejecutivos de las principales organizaciones con responsabilidades en el MNC, quienes deben responder al organismo o consejo rector. Es una práctica internacional habitual que la gerencia del MNC la realice una autoridad nacional de cualificaciones, agencia de carácter nacional, independiente del gobierno, pero que responde ante él. Por ello, se debe crear un ente independiente, que respondería ante la Comisión Nacional, a través de su Comité Técnico encargado del desarrollo del MNC. Es necesario calcular los costos y el modo de financiar el funcionamiento de este órgano, que ejercerá como gerente del MNC.

Aprobación formal del MNC y elaboración de la propuesta de ajuste normativo a sus objetivos y requerimientos

El Marco Nacional de Cualificaciones requiere de una aprobación formal, de acuerdo a las prácticas nacionales, y de una publicación adecuada. Se deberá preparar la norma, ya sea Ley o Decreto, para su creación, previo a la etapa de implementación.

Es bien posible que la aprobación del marco y su estructura conlleve modificaciones o formulación de normas para hacer viables los objetivos, la clasificación y la denominación de las titulaciones definidas, así como los requerimientos de operación del MNC.

La norma de aprobación debe contener la estructura del MNC ajustada por niveles, la definición de cada nivel por descriptores y la propuesta de estructura horizontal del MNC.

III. Actores y formas de relacionamiento y trabajo

La construcción del MNC requiere del consenso de los actores involucrados en relación a la estructura, articulación y clasificación de las cualificaciones en niveles, así como a las rutas de progresión de las personas a través de dichos niveles. Por tanto, es clave la identificación de los actores con los mismos objetivos, el trabajo colaborativo y el consenso. Algunos de los actores ya están relacionados en el citado documento *Marco Nacional de Cualificaciones para República Dominicana, Bases*. En el sistema educativo dominicano existe una multiplicidad de instituciones, consejos, comisiones y normativa que aplica en los distintos subsistemas que deben ser articulados en el MNC-RD. Además, la naturaleza y funciones de las instituciones que proveen de educación y formación en los ámbitos públicos y privados es de enorme complejidad. A esto se suma la dualidad público-privada, que requiere especial atención. Por otra parte, el aseguramiento de la calidad es vital, pero está distribuido entre diferentes instancias. La diagnosticada falta de pertinencia de los programas de formación que conduce a una baja productividad de los trabajadores dominicanos requiere una gobernanza en la que participen todos los actores interesados, no solo los académicos.

En el proceso de creación del MNC-RD están en marcha las siguientes instancias:

III.1. Comisión Nacional para el Marco Nacional de Cualificaciones

La estructura institucional para el diseño del MNC ha sido definida en el Decreto Número 173-16, de 24 de junio de 2016 que crea la Comisión Nacional para el Marco Nacional de Cualificaciones que tiene como objetivo impulsar la creación de un Marco Nacional de Cualificaciones para la República Dominicana, y sus funciones son:

1. Establecer los objetivos y alcance del Marco Nacional de Cualificaciones;
2. Diseñar su estructura interna, con expresión de niveles y descriptores;
3. Realizar un pilotaje del MNC diseñado;
4. Definir los mecanismos de garantía de calidad;
5. Diseñar la estructura institucional para la puesta en marcha del marco;

6. Promover la adopción oficial del MNC.

La Comisión Nacional para el Marco Nacional de Cualificaciones (artículo 3) está integrada por las máximas autoridades de las instituciones públicas involucradas, así como representantes de organizaciones de trabajadores y empleadores, a saber:

- Ministerio de la Presidencia
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
- Ministerio de Trabajo
- Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional
- Consejo Nacional de Unidad Sindical (CNUS)
- Central Nacional de Trabajadores Dominicanos (CNTD)
- Confederación Autónoma Sindical Clasista (CASD)
- Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP)
- Asociación Empresarial por la Educación (EDUCA)
- Iniciativa Empresarial por la Educación Técnica (IEET)
- Fundación INICIA.

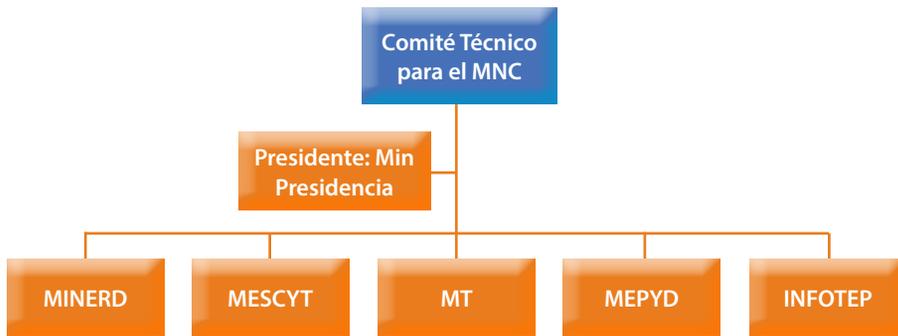
La comisión está presidida por el Ministro de la Presidencia. Los miembros de la Comisión Nacional son de carácter honorario, y no pueden percibir remuneración alguna por sus funciones. Se pueden unir a la Comisión Nacional otros representantes o técnicos, a sugerencia de la mayoría de sus miembros.

Dicha comisión actúa como órgano consultivo de apoyo y asesoramiento al gobierno en esta materia. Podría, asimismo, ser el germen de un Consejo Nacional de Cualificaciones (o de desarrollo de los recursos humanos).

III.2. Comité Técnico para el Marco Nacional de Cualificaciones

Se creó el Comité Técnico para el Marco Nacional de Cualificaciones (artículo 4) cuyo objetivo es apoyar a la Comisión Nacional en sus trabajos para la creación de un marco de cualificaciones para la República Dominicana.

El Comité Técnico se constituyó el 28 de julio de 2016 como órgano de carácter interinstitucional (artículo 5); está presidido por el viceministro de Políticas de Desarrollo del Ministerio de la Presidencia.



Actúa con los siguientes representantes designados por el ministro o director de cada una de las siguientes instituciones:

Institución	Representante y suplente
Ministerio de Presidencia	Viceministro de Políticas de Desarrollo
Ministerio de Educación	Directora de Educación Técnico Profesional
Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología	Viceministro de Educación Superior Director de Currículo (suplente)
Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo	Director de la Unidad Asesora de Análisis Económico y Social Especialista de la Unidad Asesora de Análisis Económico y Social (suplente)
Ministerio de Trabajo	Directora del Observatorio del Mercado Laboral
Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional	Gerente de Validación y Certificación Encargado del Departamento de Validación y Homologación Curricular (suplente)

A partir de agosto de 2017, se incorporaron dos invitados especiales al CT: un representante del Instituto Nacional de Administración Pública y un representante del Ministerio de Administración Pública.

Asimismo, se ha invitado a representantes o técnicos de entidades públicas, organismos empresariales, sindicales y académicos a participar en reuniones puntuales donde se traten los temas relacionados a su sector o a su actividad económica.

El Comité Técnico (artículo 6) tiene como función llevar a cabo los trabajos para el diseño del Marco Nacional de Cualificaciones, presentando las propuestas correspondientes a la Comisión Nacional para su aprobación. El Comité Técnico ha conformado una unidad operativa de apoyo (UOA), compuesta por técnicos de las entidades del Comité Técnico, a los efectos de conseguir los objetivos que le son asignados en el Decreto 173-16.

El Comité Técnico (artículo 7) ha realizado una propuesta de proyectos y de realización de gestiones frente a la cooperación internacional de la Unión Europea y la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), para obtener los apoyos técnicos y financieros que favorezcan su trabajo.

El Comité Técnico mantiene reuniones semanales periódicas (los viernes), de modo que son más de 65 las reuniones celebradas en el proceso. En ellas participa habitualmente la consultoría internacional.

III.3. Unidad Operativa de Apoyo

La Unidad Operativa de Apoyo (UOA) está organizada por técnicos de cada institución designados ex profeso y con dedicación completa a fin de asistir técnicamente al Comité Técnico (CT). El Comité Técnico, supervisado por la Comisión Nacional, tiene a su cargo el monitoreo, seguimiento, análisis y discusión de los avances y resultados de los trabajos de la UOA.

La UOA se constituyó el 21 de febrero de 2017 y está conformada por:

Instancia
Ministerio de Presidencia
Ministerio de Educación
Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología
Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
Ministerio de Trabajo
Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional
Coordinadora de la UOA

III.4. Acompañamiento experto

Los productos establecidos en el Decreto 173-16 y las implicaciones técnicas de su elaboración hicieron necesaria la contratación de una asesoría internacional para acompañar al país en su meta de crear el MNC.

La asistencia técnica ofrecida por la consultoría internacional, se ha realizado de forma permanente a distancia y de manera presencial desde 2012, en las diferentes iniciativas para la construcción del MNC-RD. La metodología alterna actividades presenciales en República Dominicana con actividades a distancia mediante correo electrónico, teléfono y videoconferencias.

Metodología de trabajo del CT

Los principales mecanismos para la construcción del MNC-RD son el consenso, la colaboración, acompañamiento experto, la gobernanza, capacitación de los miembros de la Unidad Operativa de Apoyo y del Comité Técnico, el establecimiento de un plan y cronograma de trabajo, la evaluación de referentes internacionales y la definición de roles y responsabilidades dentro de un equipo multi-actores que deben articularse para el logro de un fin común.

Estos mecanismos se han puesto en marcha a través de los siguientes elementos:

- El Comité Técnico se reúne una vez por semana y según una agenda de trabajo preestablecida. Realiza un seguimiento a las actividades asignadas a la UOA, la revisión de insumos que contribuyan a los objetivos establecidos, aprueba productos y define lineamientos de trabajo. A la fecha de elaboración de este documento, se han realizado 62 reuniones del Comité Técnico.
- La Unidad Operativa de Apoyo (UOA), desde su conformación, realiza jornadas de trabajo dos veces por semana.
- La consultoría internacional acompaña el proceso de forma presencial o a distancia y capacita a los miembros de la UOA y del CT a través de la asignación de lecturas para la discusión o por medio de talleres de trabajo.
- En junio de 2017, se consultó a más de 200 expertos representantes de las distintas instituciones responsables de la oferta de cualificaciones del país sobre la propuesta de estructura y conceptualización del MNC-RD. La propuesta fue socializada en jornadas a lo interno y externo de las instituciones representadas en la Comisión Nacional.
- Están disponibles los documentos nacionales e internacionales para consulta, colocados en una carpeta compartida y a la que tienen acceso la consultoría internacional y todos los miembros del CT y de la UOA (aproximadamente 1.500 documentos disponibles). En él se encuentran: actas del Comité Técnico; bibliografía internacional ordenada por países e instituciones; documentos de cada institución (MINERD, MESCYT, MT, MEPYD, INFOTEP); documentos para financiación; línea de base: estudios, guías y documentos que sirvan de línea de base referencial en la creación del MNC.
- Participan invitados especiales en las reuniones del CT para profundizar sobre temas específicos relevantes para el diseño y la puesta en marcha del MNC-RD.
- Se validan los productos por los miembros de la Comisión Nacional.

Cronograma

Las experiencias internacionales demuestran que la implementación de un marco de cualificaciones es un proceso lento, que requiere de etapas bien definidas y diseñadas como condición necesaria para una implementación final exitosa. Esa experiencia se está cumpliendo en República Dominicana, pues cada etapa del desarrollo y la implementación del marco está tomando un período largo de tiempo. Sería un error pretender realizar un proceso acelerado de implementación de un MNC, pues si las reformas no son lo suficientemente discutidas y analizadas, el MNC no conseguirá sus objetivos. Está previsto que el proceso finalice en 2018.

IV. Descripción del marco. Estructura y características

Las cualificaciones han sido definidas en términos de resultados de aprendizaje, que son la expresión de lo que un alumno sabe, comprende y es capaz de hacer al culminar el proceso de aprendizaje.

A continuación, se presentan los conceptos que han sido definidos a la fecha para responder a los productos establecidos en el Decreto 176-16.

IV.1. Concepto y objetivos de Marco Nacional de Cualificaciones en RD

Cualificación: Resultado formal (título, certificado, diploma) de un proceso de evaluación y validación que se obtiene cuando un organismo competente establece que una persona, a través de la formación, educación o experiencia, ha alcanzado los resultados de aprendizaje correspondientes a unas normas o estándares determinados. La misma conlleva el reconocimiento oficial de un valor tanto en el mercado de trabajo como en los sistemas de educación y formación.

Marco Nacional de Cualificaciones de la República Dominicana

Instrumento consensuado de clasificación de las cualificaciones en función de un conjunto de criterios correspondientes a determinados niveles de aprendizaje, que contribuye a coordinar e integrar los sistemas de educación y formación del país, mejorar la transparencia, el acceso, la progresión y la calidad de las cualificaciones en relación con el mercado de trabajo y las necesidades de desarrollo nacional.

El MNC-RD persigue los siguientes objetivos:

1. Establecer en el ámbito nacional los niveles relativos a los resultados de aprendizaje que articulen los sistemas de educación y formación, a fin de facilitar el tránsito de los estudiantes entre los diferentes subsistemas.
2. Facilitar la toma de decisiones en relación con la pertinencia de la oferta de educación y formación respecto a las necesidades de los sectores productivos y el desarrollo nacional.
3. Mejorar el acceso, la progresión y la calidad de las cualificaciones en relación con el mercado de trabajo y la sociedad en general, en igualdad de oportunidades, sin ningún tipo de discriminación.
4. Promover el aprendizaje a lo largo de la vida facilitando el tránsito de los estudiantes entre los distintos niveles y sistemas de educación y formación.
5. Facilitar el acceso al mercado laboral y a los sistemas de educación y formación mediante el reconocimiento de la experiencia previa y aprendizajes desarrollados en la educación no formal e informal.
6. Establecer los principios, criterios e indicadores de garantía de la calidad aplicables a las cualificaciones.
7. Facilitar la movilidad nacional e internacional de los egresados de los sistemas de educación y formación y de los trabajadores.

8. Posibilitar la identificación y comparabilidad del valor de las cualificaciones en el mercado de trabajo, en la educación y la formación y en otros contextos de la vida personal y social.
9. Impulsar la puesta en marcha de un sistema integrado de información disponible a la sociedad sobre las necesidades, desarrollo y resultados de las cualificaciones para el mercado de trabajo y el desarrollo nacional.

IV.2. Alcance del MNC-RD

El MNC-RD tiene una cobertura total a nivel del país, comprende toda la oferta educativa y formativa y busca responder a las necesidades de cualificaciones de todos los sectores sociales y productivos. En específico su alcance se define por las siguientes características:

- Alcance nacional. Abarca todas las provincias y municipios del territorio nacional.
- Abarca los diferentes sistemas de educación y formación técnica y profesional en un contexto de aprendizaje a lo largo de la vida. Incluye todos los programas de educación general, artes y técnico profesional del Ministerio de Educación; la educación superior del Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología; y la formación profesional del Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional.
- Abarca las cualificaciones relativas a todos los sectores de producción de bienes y servicios. Incorpora todos los sectores productivos, en sus diferentes niveles ocupacionales.

Resultados de Aprendizaje

El consenso de los actores consultados en República Dominicana define “Resultados de Aprendizaje”, como:

- *Enunciado de lo que una persona debería saber, comprender y ser capaz de hacer al culminar un proceso de aprendizaje.*

EL MNC-RD, define los resultados de aprendizaje en términos de conocimientos, habilidades, y responsabilidad y autonomía.

- *Conocimiento*⁴⁹: Resultado de la comprensión de información, teórica, fáctica y práctica, sobre un área de estudio o trabajo concreto que contribuye al desarrollo integral del ser humano.
- *Habilidades cognitivas y prácticas*: Capacidad para aplicar conocimientos y utilizar técnicas a fin de realizar tareas y resolver problemas. Las habilidades pueden ser técnicas y conductuales específicas.
- *Habilidades conductuales*: Comportamientos esperados de las personas en su desempeño en el contexto laboral o en el ámbito de estudios.

49 Para fines del MNC-RD, se acogió una definición de conocimiento no filosófica sino operativa que permitiera gradar la misma en los ocho niveles acordados.

- *Responsabilidad y autonomía*.⁵⁰ Capacidad de responder a las distintas tareas y actuar con independencia en los mandatos que se les delegue en el ámbito de trabajo o estudio, acorde a los conocimientos y habilidades que posee, y según los grados de supervisión o control que tenga.

El MNC-RD se ha estructurado en ocho niveles que son acordes con la Clasificación Internacional de Educación (CINE-2011) y tienen correspondencia con la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO-2008).

Cada nivel de cualificación se expresa en forma de resultados de aprendizaje, que son definidos por los descriptores de conocimientos, habilidades cognitivas y prácticas, habilidades conductuales, y responsabilidad y autonomía. Esos descriptores mantienen una gradación en cada nivel de acuerdo a la siguiente tabla. Los niveles de las cualificaciones, en términos generales, corresponden al espectro de aplicaciones y a la complejidad de los problemas a los que se orienta dicha cualificación.

50 Responsabilidad y autonomía establece el grado de autonomía con que una persona debe ser capaz de responder ante las responsabilidades que puede asumir según sus conocimientos y habilidades. No debe ser interpretado como un valor o una competencia conductual.

Tabla 8. Descripción de los resultados de aprendizaje por cada nivel: descriptores

Nivel	Conocimientos	Habilidades cognitivas y prácticas	Habilidades conductuales	Responsabilidad y Autonomía
	“Resultado de la asimilación, manejo y construcción de información, teórica, fáctica y práctica, sobre un área de estudio o trabajo concreto que contribuye al desarrollo integral del ser humano”.	<i>Capacidad para aplicar conocimientos y utilizar técnicas a fin de realizar tareas y resolver problemas.</i>	<i>Comportamientos esperados de las personas en su desempeño en el contexto laboral o en el ámbito de estudios.</i>	<i>“Capacidad de actuar con independencia, acorde a los conocimientos y habilidades que posee. Se describe identificando los grados de supervisión o control que requiere el individuo para completar las tareas ya sea en el ámbito de trabajo o de estudios.”</i>
1	Posee conocimientos de hechos o procedimientos para abordar tareas rutinarias bien definidas y resolver problemas simples; así como conocimientos fácticos básicos sobre una tarea, relevantes para un área de estudio o trabajo.	Posee habilidades cognitivas y prácticas básicas que le permiten seleccionar y utilizar información pertinente para realizar tareas rutinarias definidas dentro de procesos normalizados y para resolver problemas simples en el contexto de estudio o trabajo. En el contexto de trabajo la actividad ocurre dentro de procesos para los que puede requerirse el uso de herramientas, maquinarias y equipos.	Sigue instrucciones sencillas y específicas para completar actividades, expresa sus opiniones y responde positivamente a brindar un servicio.	Trabajo o estudio bajo supervisión directa en una determinada gama de actividades dentro de un contexto rutinario.
2	Posee conocimientos y comprensión de hechos, procedimientos e ideas para completar tareas bien definidas y resolver problemas simples; así como conocimientos básicos sobre un rango de información relevante para su área de estudio o trabajo.	Posee habilidades cognitivas y prácticas generales que le permiten identificar, recolectar y utilizar información pertinente para realizar tareas rutinarias definidas dentro de procesos normalizados y para resolver problemas simples en el contexto de estudio o trabajo y para identificar si sus acciones han sido efectivas. En el contexto de trabajo la actividad ocurre dentro de procesos para los que puede requerirse utilizar sistemas, instrumentos y técnicas propios de la actividad.	Sigue instrucciones específicas para completar actividades, puede expresar sus opiniones y redactar un texto en el que comunica una idea de forma clara, evita cometer errores y realiza su trabajo en coordinación con otros.	Trabajo o estudio bajo supervisión con cierto grado de autonomía en una gama determinada de actividades y dentro de un contexto rutinario.
3	Posee conocimientos y comprensión fáctica, teórica y procedimental sobre temas que le permiten interpretar y evaluar información e ideas relevantes para continuar sus estudios en un área específica o para realizar actividades laborales y resolver problemas definidos, que pueden ser complejos y no rutinarios.	Posee habilidades cognitivas y prácticas intermedias que le permiten identificar, seleccionar y utilizar información, métodos y procedimientos pertinentes para abordar problemas que, aunque definidos, pueden ser complejos y no rutinarios en el contexto de estudio o trabajo y para revisar la efectividad de los métodos utilizados.	Define acciones específicas a partir de instrucciones generales para completar actividades, es capaz de expresar sus ideas tanto de forma oral como escrita claramente, comprueba su propio trabajo para asegurarse de no cometer errores y coopera positivamente en equipos de trabajo.	Trabajo o estudio bajo supervisión con responsabilidad sobre el trabajo propio en una gama variada de actividades y dentro de un contexto que puede ser no rutinario.

Nivel	Conocimientos	Habilidades cognitivas y prácticas	Habilidades conductuales	Responsabilidad y Autonomía
4	Posee conocimientos y comprensión práctica, teórica, fáctica, procedimental o técnica sobre un tema o campo de trabajo que le permite abordar problemas definidos, complejos y no rutinarios y que le facilita continuar su desarrollo académico o laboral en un área específica.	Posee habilidades cognitivas y prácticas intermedias que le permiten identificar, adaptar y utilizar información, métodos y procedimientos pertinentes para abordar problemas en el contexto de estudio o trabajo y revisar la efectividad de los métodos utilizados. Los problemas por abordar por lo general están definidos, pueden ser complejos y no rutinarios y pueden requerir el manejo de métodos de organización del trabajo.	Define acciones a partir de lineamientos generales para el logro de objetivos individuales o concernientes a un equipo bajo su coordinación, expresa sus ideas tanto de forma oral como escrita claramente y se asegura de que los mensajes entre él y su interlocutor son mutuamente entendidos, coopera dentro de un equipo, fija objetivos y realiza un seguimiento de la calidad del trabajo propio y de otros que realizan funciones relacionadas con su oficio u ocupación.	Trabajo o estudio conforme a funciones bien definidas en contextos predecibles pero susceptibles al cambio, con responsabilidad sobre el desempeño propio y que puede implicar coordinar o supervisar a otros que realizan actividades rutinarias.
5	Posee conocimientos y comprensión práctica, teórica y tecnológica sobre un tema o campo de trabajo que le permite identificar alternativas al abordar problemas en contextos relativamente complejos y definidos a grandes rasgos, lo que le facilita continuar su desarrollo académico o laboral.	Posee habilidades cognitivas y prácticas avanzadas que le permiten determinar, adaptar y utilizar información, métodos y procedimientos pertinentes para abordar problemas en el contexto de estudio o trabajo, y revisar la eficacia de sus acciones, métodos y resultados. Los problemas son relativamente complejos y definidos a grandes rasgos y requieren para abordarlos el uso de tecnologías del área, la búsqueda de información y el manejo de métodos de organización del trabajo.	Define acciones a partir de lineamientos generales para el logro de objetivos individuales o concernientes a un equipo bajo su coordinación, expresa sus ideas tanto de forma oral como escrita claramente y se asegura de que los mensajes entre sí y su interlocutor son mutuamente entendidos, coopera dentro de un equipo, fija objetivos y realiza un seguimiento de la calidad del trabajo propio y de otros que realizan funciones relacionadas con su oficio u ocupación.	Trabajo o estudio asumiendo roles de gestión o supervisión en contextos en los que pueden producirse cambios impredecibles a los que debe responder con iniciativa y creatividad.
6	Posee conocimiento y comprensión, teórica, tecnológica y práctica, relativamente avanzada sobre las diferentes teorías, perspectivas o enfoques de un área del saber, que le permite analizar críticamente, interpretar y evaluar información, conceptos e ideas de un campo de estudio o de trabajo. Formular o plantear un proyecto de investigación y desarrollarlo siguiendo los procesos básicos del método de investigación.	Posee habilidades cognitivas y prácticas avanzadas que le permiten, determinar, refinar, adaptar y utilizar información, métodos y procedimientos pertinentes para abordar problemas complejos y definidos en términos generales y revisar la eficacia de sus acciones, métodos y resultados. Para abordar dichos problemas, puede requerir el uso de tecnologías del área, la búsqueda de información y el manejo de métodos de organización del trabajo.	Comunica de forma estructurada y clara sus ideas en público y escucha incorporando y reaccionando a sus opiniones; establece planes que implican a otras personas y que involucran diversos recursos; anticipa y se prepara para el impacto de dichos planes, dirige y desarrolla personas, supervisa la ejecución de acciones de un equipo y resuelve conflictos que puedan producirse entre personas que interactúan para el logro de un objetivo común.	Trabajo o estudio asumiendo roles de gestión de actividades o proyectos técnicos o profesionales complejos, asumiendo responsabilidades por la toma de decisiones en contextos impredecibles y por el desarrollo profesional de personas o grupos.

Nivel	Conocimientos	Habilidades cognitivas y prácticas	Habilidades conductuales	Responsabilidad y Autonomía
7	<p>Posee conocimiento y comprensión avanzada y especializada de un área del saber que le permite analizar, interpretar y evaluar críticamente las informaciones, conceptos e ideas de un campo de estudio o de trabajo. Desarrollar proyectos de investigaciones avanzados y análisis de problemas complejos a través de la investigación.</p>	<p>Posee habilidades cognitivas y prácticas especializadas que le permiten determinar, refinar, adaptar y utilizar información, métodos y procedimientos pertinentes para abordar situaciones problemáticas. Para abordar dichos problemas, requiere el dominio de tecnologías del área, capacidades básicas de investigación y manejo de métodos de organización del trabajo. Revisa la eficacia de sus acciones y métodos y los resultados e implicaciones de los mismos a corto y largo plazo.</p>	<p>Comunica una visión de futuro convincente capaz de impactar positivamente a los demás y moverlos a la acción; dirige y desarrolla personas, establece planes que involucran diversos recursos, anticipa y se prepara identificando múltiples alternativas para el impacto de dichos planes, evalúa los resultados alcanzados y define nuevos cursos de acción cuando así se requiere.</p>	<p>Trabajo o estudio asumiendo roles de gestión, transformación y planificación estratégica dentro de contextos complejos e impredecibles. Asume responsabilidades en lo que respecta al desarrollo de prácticas profesionales y a la revisión del rendimiento de equipos.</p>
8	<p>Posee conocimientos y comprensión avanzada y especializada de un área del saber científico y/o tecnológico que le permite generar nuevas teorías e innovaciones para ampliar la frontera del conocimiento. Desarrollar investigaciones avanzadas con miras a la generación de nuevos conocimientos.</p>	<p>Posee habilidades cognitivas y prácticas de vanguardia que le permiten formular y utilizar métodos y procedimientos pertinentes para conceptualizar y abordar situaciones problemáticas que involucran muchos factores complejos e interactuantes. Para abordar dichos problemas, requiere el dominio de tecnologías del área, capacidades avanzadas de investigación y el manejo de métodos de organización del trabajo. Revisa la eficacia de sus acciones, métodos y resultados y sus implicaciones a corto y largo plazo.</p>	<p>Comunica una visión de futuro convincente capaz de impactar positivamente a los demás y moverlos a la acción; dirige y desarrolla personas, establece planes que involucran diversos recursos, anticipa y se prepara identificando múltiples alternativas para el impacto de dichos planes, evalúa los resultados alcanzados y define nuevos cursos de acción cuando así se requiere.</p>	<p>Trabajo o estudio asumiendo roles de autoridad e innovación en contextos de vanguardia. Asume compromiso de desarrollo de nuevas ideas y de ampliación de la frontera del conocimiento.</p>

IV.3. Estructura MNC-RD. Niveles y descriptores

Partiendo de los elementos definidos hasta el momento y considerando los planes y programas de educación y formación que son actualmente ofrecidos por los sistemas de educación, educación superior y de formación profesional, se establece la siguiente hipótesis de niveles del MNC-RD:

Tabla 9: Niveles del MNC-RD

Nivel	Educación general	Formación técnico profesional	Educación superior
1	Certificado Nivel Primario	Certificado de Aptitud Profesional nivel 1	
2	Certificado 1º Ciclo Secundario Técnico Básico	Certificado de Aptitud Profesional nivel 2	
3	Nivel Secundario 2do ciclo Bachiller Académico Bachiller Técnico Bachiller en Artes	Certificado de Aptitud Profesional nivel 2 Título de Técnico	
4		Título de Maestro Técnico	
5			Técnico superior/ Tecnólogo (mínimo 2 años/85 créditos)
6			Título de Licenciado y afines (mínimo 140 créditos) 4 años aprox. Título de Ingeniero (mínimo 200 créditos) 5 años aprox. Título de Licenciado en Medicina (mínimo 200 créditos) 5 años aprox. Título de Licenciado en Odontología (mínimo 200 créditos) 5 años aprox.
7			Título de Especialidad médica (2 años-3 años) Título de Especialidad (mínimo 20 créditos) 1 año aprox. Título de Maestría (mínimo 40 créditos) 2 año aprox.
8			Título de Doctor

V. Factores favorecedores y críticos en la implementación

En la Etapa E, de implementación, la puesta en marcha eficaz del Marco Nacional de Cualificaciones exige que el MINERD, MESCyT, MT e INFOTEP, con la participación de los actores sociales involucrados, se articulen política y técnicamente en torno a las cualificaciones; exige recursos y establecer un cronograma.

Es necesario que las instituciones cumplan con las nuevas estructuras y métodos, e informar a los potenciales usuarios finales sobre las finalidades y ventajas del MNC pues, a la postre, el MNC va a aportar ventajas a los ciudadanos y a los empresarios.

Comprende tres fases:

- Fase 8: definición del Plan para la Implementación del MNC;
- Fase 9: inclusión y/o elaboración de cualificaciones de acuerdo al MNC y,
- Fase 10: puesta en marcha de las nuevas ofertas de formación vinculadas al MNC siguiendo criterios que garanticen su calidad.

V.1. Financiamiento adecuado del proceso de desarrollo del MNC

La implementación requiere del financiamiento adecuado del proceso de desarrollo del MNC y de programas de incentivos y estrategias focalizadas, para promover la inserción y reinserción formativa y el aprendizaje permanente, así como la formación y capacitación de docentes.

El acto de lanzamiento del “Programa de fortalecimiento del sistema nacional de educación y formación técnico profesional en la República Dominicana” PRO ETP II⁵¹ tuvo lugar en el Palacio Presidencial el miércoles 14 de marzo de 2018. El embajador de la Unión Europea en República Dominicana y el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España fueron testigos del acuerdo entre las instituciones dominicanas. En el acto de firma participaron también los ministros de la Presidencia, de MESCyT, del MINERD, de Hacienda, el director de INFOTEP y el director de la Dirección General de Cooperación Multilateral (Digecoom).



PRO ETP II tiene como meta lograr una mayor respuesta a las demandas de conocimientos y destrezas de los sectores productivos, elevando la calidad de la educación y formación técnica. El programa cuenta con financiación principal de la Unión Europea, por un total de 16 millones de euros, de los cuales una parte es canalizada a través de las instituciones que conforman el sistema de educación y formación técnico profesional y la otra a través de AECID, la cual también contribuye cofinanciando el componente de asistencia técnica con 200.000 euros.

En su ejecución participan las instituciones nacionales con competencia en la EFTP, esto es, MINERD, MESCyT e INFOTEP. Es coordinado por el Ministerio de la Presidencia.

El objetivo de este proyecto es lograr que el sistema nacional de educación y formación técnico profesional responda a las demandas del sector educativo, del sector productivo y a las necesidades de capacitación de la población económicamente activa en la República Dominicana. Para ello se trabajará en el fortalecimiento de los componentes institucionales, normativos y funcionales del sistema nacional de EFTP de República Dominicana.

51 http://eueuropaeas.fpfis.slb.ec.europa.eu:8084/headquarters/headquarters-homepage/41365/%E2%80%9Cprograma-de-fortalecimiento-del-sistema-nacional-de-educaci%C3%B3n-y-formaci%C3%B3n-t%C3%A9cnico-profesional_es

Por su parte, el embajador de la Unión Europea (UE) afirmó que para la UE y sus Estados miembros, la educación es un elemento “fundamental para abordar los desafíos del desarrollo sostenible, incluidos la salud, la igualdad de género, la creación de empleo, la paz y la estabilidad a largo plazo. Una buena formación sienta las bases para el desarrollo de la persona y la ciudadanía activa. Es el punto de partida para una carrera profesional exitosa y la mejor protección contra el desempleo y la pobreza. Pero para que las personas y las sociedades obtengan estos beneficios, necesitamos sistemas educativos de alta calidad en todos nuestros países”.

Fase 8. Definición del Plan para la Implementación del MNC

Tabla 10 – Etapa E: Implementación

Fase 8. Definición del Plan para la Implementación del MNC	
Objetivo	Definir el Plan de Implementación del MNC.
Actividades del Comité Técnico y de la Unidad Operativa de Apoyo	<ul style="list-style-type: none"> • Creación del ente o agencia que administrará el MNC. • Definición de los estándares del sistema de información sobre las cualificaciones. • Definición de la estrategia de difusión y socialización general del MNC. • Definición de los costos y financiación de la implementación del MNC.

V.2. Definición del Plan de Implementación

Una de las tareas de la agencia o ente administrador del MNC es desarrollar un plan de implementación que sea técnica y financieramente viable, y responda a las necesidades sociales y económicas de los sectores con los que se validó el MNC.

El plan de implementación deberá definir:

- La estrategia a seguir respecto de la incorporación al MNC de las cualificaciones existentes en los sectores analizados.
- El seguimiento a la adecuación normativa.
- El plan de apoyo para la adecuación de los programas a los estándares de las cualificaciones introducidas en el MNC.
- El programa de estímulos y de fortalecimiento de la calidad de las instituciones de educación y de formación.
- La estrategia para lograr que todos los actores involucrados apoyen y participen en el desarrollo e implementación del MNC.
- El programa para la formación, actualización y capacitación de docentes.
- El plan para la divulgación y socialización del MNC entre todos los estamentos gubernamentales, económicos y sociales.

- La estrategia de focalización para promover el aprendizaje permanente y la reinserción de quienes han quedado fuera del sistema educativo y de formación.
- El cronograma de ejecución de dicho plan, junto con la asignación de responsables para cada una de las actividades y programas que incluye.
- Los costos y la financiación de todas las actividades y programas del plan.
- Los indicadores y la estrategia de seguimiento y evaluación de la ejecución del plan.

V.3. Inclusión y/o elaboración de cualificaciones de acuerdo al MNC

Etapa E: Implementación

Fase 9. Inclusión y/o elaboración de cualificaciones de acuerdo al MNC

Tabla 11 – Etapa E: Fase 9

Fase 9. Inclusión y/o elaboración de cualificaciones de acuerdo al MNC	
Objetivo	Iniciar la ejecución del Plan de Implementación del MNC.
Actividades (autoridad a decidir)	<ul style="list-style-type: none"> • Iniciar la inclusión de las cualificaciones existentes en los sectores estudiados según la estrategia establecida. • Elaborar la metodología de diseño de cualificaciones y ponerla en marcha con carácter participativo. • Iniciar los programas definidos en el plan. • Otras actividades definidas en la estrategia de implementación.

La implementación supone la inclusión de las cualificaciones en el instrumento de clasificación del MNC, de acuerdo a los descriptores de los niveles de cualificación.

Una vez creado el Marco Nacional de Cualificaciones que integre todas las formas de aprender, definidos los niveles de cualificación en base a descriptores, y organizada la oferta en familias o áreas profesionales a partir de las clasificaciones de actividades económicas y de ocupaciones, hay que sustituir el inventario de cualificaciones y ofertas habidas hasta ese momento por las nuevas, y flexibilizar los mecanismos de acceso a los distintos niveles de cualificación.

Una primera fase podría ser intentar incluir en el MNC las cualificaciones ya existentes, comprobando si cumplen los requisitos para ello en cuanto a descripción, estructura, organismo que la acredita, etc. En países donde el propósito ha sido promover la educación basada en resultados, se ha exigido el rediseño de las cualificaciones existentes mediante un plan bien establecido.

Para ello será necesario, en el caso de la educación técnica y la formación profesional, seguir un proceso de definición cuyos pasos fundamentales serían:

Adopción de un modelo de cualificación para cada uno de los niveles.

- Estructuración de competencias (básicas o clave para la educación general, y profesionales para la educación técnico-profesional y la educación universitaria).
- Definición de una formación de carácter modular (que puede tener un fin académico en la educación general o un fin profesional) y, por tanto, basada en competencias. Decidir qué modelo de formación se pretende organizar.
- Elaboración de una metodología de diseño de cualificaciones, con alta participación —en distintos momentos— de expertos directos del mundo productivo y de formadores. Validación por las organizaciones involucradas (clústeres, administraciones relacionadas, organizaciones empresariales y laborales).
- Realización de los estudios sectoriales que sean necesarios para las familias profesionales determinadas.
- Diseño de perfiles profesionales y de su formación asociada, que sean pertinentes y estratégicos para la República Dominicana, con visión prospectiva. Elaboración por parte del MINERD e INFOTEP de las ofertas formativas asociadas a determinados perfiles para su implantación. Establecimiento de prioridades en función de la prospectiva y de los perfiles más estratégicos en el país.
- Organización de la educación y la formación técnico-profesional en familias profesionales.

La creación del MNC, que debiera estar en sintonía con los de otros países de la región, permitirá capitalizar los aprendizajes, mejorar el acceso a la educación y la formación, y facilitar el reconocimiento social y laboral de las cualificaciones adquiridas.

V.4. Puesta en marcha de las nuevas ofertas de formación vinculadas al MNC con garantía de calidad

Fase 10. Puesta en marcha de las nuevas ofertas de formación vinculadas al MNC con garantía de calidad

Tabla 12 - Etapa E: Implementación

Fase 10. Puesta en marcha de las nuevas ofertas de formación vinculadas al MNC con garantía de calidad	
Objetivo	Poner en marcha las nuevas ofertas con garantía de calidad, de acuerdo al Plan de Implementación del MNC.
Actividades	<ul style="list-style-type: none"> • Sustituir la oferta de formación existente por la vinculada a las nuevas cualificaciones, según la estrategia establecida. • Formar a los docentes en las nuevas cualificaciones y dotar de los equipamientos adecuados. • Informar y orientar sobre el MNC y la oferta formativa vinculada a él.

Esta fase exige dotar de calidad a la implantación de la formación, para procurar la visibilidad entre sistemas, la confianza y la transparencia. Incluye formación de profesores; instalaciones y equipamiento; metodología de desarrollo curricular; evaluación y control.

Una vez definidas las nuevas cualificaciones en cuanto a sus resultados de aprendizaje, se podría poner en marcha la definición de procesos para la certificación de las competencias adquiridas a través de vías no formales de formación o informales (experiencia laboral, autoaprendizaje, entre otras).

Otro elemento que complementaría el MNC para llevarlo hacia un sistema de cualificaciones sería un sistema de información y orientación profesional del MNC, a fin de facilitar el encuentro entre el mundo educativo y el empleo. El uso de bases de datos y de páginas web resulta esencial para hacer accesible la información sobre cualificaciones a los actores y a la sociedad civil.

V.5. Reforma legislativa

Como se ha indicado, la oferta de programas reconocidos de educación y formación para el trabajo es fragmentada, pues se lleva a cabo en el marco de tres leyes, cada una con su institución propia e independientes entre sí: Ley General de Educación 66-97 del Ministerio de Educación, la Ley 139-01 del Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, y la Ley 116-80 del Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional.

De acuerdo a los compromisos del Pacto por la Educación, se está en proceso de reforma de las tres leyes que rigen actualmente, para que puedan ser aplicadas al MNC-RD.

Referencias y fuentes de información

Amargós, O., Hasbún, D. y Pérez Ogando, V. (2015). "Estudio prospectivo sobre demandas de cualificaciones técnico-profesionales en República Dominicana", Instituto de Cooperación Técnico Social, Inc. (INCOTESI), Santo Domingo, República Dominicana.

Arbizu, F. (2016). Marco Nacional de Cualificaciones para República Dominicana. Bases, PAPSE2. Primera edición: 2015. Recuperado de: <http://www.oitcinterfor.org/publications/marco-nacional-cualificaciones-rep%C3%BAblica-dominicana>, <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article15035>

Asamblea General de las Naciones Unidas (2015). Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (ODS).

Bateman A., Coles M. (2013). Qualifications frameworks and quality assurance of education and training. World Bank.

Billorou, N.; Vargas, F. (2010). Herramientas básicas para el diseño e implementación de marcos de cualificaciones: guía de trabajo. Montevideo, OIT/Cinterfor.

CEDEFOP (2014). Terminology of European education and training policy. Segunda edición.

Comisión Europea (2017). Recomendación del Consejo del 22 de mayo de 2017 relativa al Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente y por la que se deroga la Recomendación del Parlamento Europeo.

Comisión Europea (2018). Recomendación del Consejo de 23 de abril de 2008 relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente.

Decreto Presidencial No 173-16, República Dominicana, 24 de junio de 2016.

European Training Foundation/Cedefop/UNESCO (2017). Global Inventory of Regional and National Qualifications Frameworks. Volume I: Thematic Chapters. Hamburgo: UNESCO Institute for Lifelong Learning.

IDEC (2016). Informe final de seguimiento y monitoreo de Idec 2013/2016. Recuperado de: <http://www.papse2.edu.do/images/pdf/InformesProyectos/IDEC/InformeSeguimientoIDEC20132016.pdf>

Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (2008). Plan Decenal de Educación para el Trabajo 2008-2018, Modalidad Formación Técnico Profesional.

Ley N° 1-12, que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) 2030. República Dominicana, 2012.

MEPYD (2016). Informe sobre la puesta en marcha de los compromisos asumidos en el Pacto Nacional para la Reforma Educativa 2014-2030. Informe enero- diciembre de 2016 (inédito).

Ministerio de Educación de la República Dominicana (2008). Plan Decenal de Educación 2008-2018.

Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (2008). Plan Decenal de Educación Superior 2008-2018.

OCDE-INCUAL (2008). Sistemas de cualificaciones. Puentes para el aprendizaje a lo largo de la vida. OCDE-Instituto Nacional de Cualificaciones (INCUAL), España.

Organización de los Estados Iberoamericanos. Metas Educativas 2021. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. España, 2010.

Organización Internacional del Trabajo (2004). Recomendación 195 sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos.

Pacto Nacional para la Reforma Educativa en la República Dominicana 2014-2030. República Dominicana, 2014.

Tuck, Ron (2007). Marcos Nacionales de Calificaciones: Temas conceptuales y prácticos para diseñadores de políticas. Organización Internacional del Trabajo.

Este libro se terminó de imprimir
en el Departamento de Publicaciones de
OIT/Cinterfor en Montevideo, Diciembre 2018
Hecho el Depósito Legal número 374.425