

Introducción

En el proyecto de ley de Educación Superior, actualmente en tramitación en la Cámara de Diputados, pretende reformular desde sus bases el sistema de educación superior del país. Si bien el centro conceptual y práctico de la iniciativa es el establecimiento de un esquema de financiamiento institucional que permita gratuidad universal para estudiantes de pregrado bajo régimen de control y fiscalización dirigido por el Ministerio de Educación, existe una multiplicidad de provisiones adicionales a las cuales no se les ha dado la necesaria atención en el debate público. En el presente documento, nos referiremos específicamente a uno de ellos, el Marco Nacional de Cualificaciones.

Referencias en el proyecto de ley y antecedentes

En el Título II del proyecto, referido a la creación de la Subsecretaría de Educación Superior, se incluye -entre las atribuciones de esta última- la de “Proponer al Ministro o Ministra de Educación el Marco Nacional de Cualificaciones, que deberá considerar tanto el subsistema universitario como el técnico profesional, de conformidad a la ley”, sin que se explicita la definición de este instrumento ni sus características. Tampoco queda claro el procedimiento a través del cual el Ministerio lo aprobará, y por lo tanto, el grado de obligatoriedad que tendrá para el sistema. El instrumento solo vuelve a mencionarse para detallar que el marco de cualificaciones tendrá elementos “relativos a lo técnico profesional”. No hay claridad respecto de qué es o para qué sirve un Marco Nacional de Cualificaciones.

En Chile, el antecedente más concreto de un Marco de Cualificaciones de carácter nacional¹ corresponde a una línea de trabajo desarrollada por el Consejo Nacional de Educación (CNEDE), que se plasmó en un seminario internacional y un documento denominado “Hacia un Marco Nacional de Cualificaciones para Chile” y publicado en mayo de 2014². Este documento, junto con hacer énfasis en la importancia de este instrumento, lo define como:

...un instrumento para el reconocimiento, desarrollo y clasificación de los conocimientos, destrezas y habilidades de las personas a lo largo de un continuo de niveles definidos; una vía para estructurar cualificaciones

¹ Existen experiencias de marcos de cualificaciones por sectores productivos, en particular para la educación técnico profesional, llevados a cabo por los rubros involucrados. Destaca el Marco de Cualificaciones del Consejo Minero y de Inacap en conjunto con la Fundación Chile.

² Disponible en

http://www.cned.cl/public/Secciones/SeccionAcercaDe/doc/Marco_Nacional_Cualificaciones_Chile.pdf

existentes y nuevas, las que se definen a partir de resultados de aprendizaje; es decir, afirmaciones claras acerca de lo que el estudiante debe saber o ser capaz de hacer, ya sea que haya sido aprendido en una sala de clases, en el lugar de trabajo, o incluso de manera menos. (Consejo Nacional de Educación, 2014)

A través de esta definición, se entiende que el Marco Nacional de Cualificaciones es un instrumento curricular (define conocimientos, habilidades y actitudes que se deben obtener como resultado de un proceso de aprendizaje) referido a las cualificaciones obtenidas en la educación superior. Es interesante que su definición se base en objetivos de aprendizaje (es decir, lo que los estudiantes aprenden) y no en la enseñanza (lo que las instituciones enseñen). Su objetivo principal, según este documento, es aumentar la *transparencia* del sistema de títulos de la educación superior, lo que trae beneficios que permiten mejorar la toma de decisiones de usuarios del sistema en su conjunto, tales como:

- Una mayor claridad de las similitudes entre distintos programas de educación superior que llevan a la misma calificación o título
- Una mayor claridad de las diferencias entre los programas que llevan a distintas cualificaciones y títulos
- Una mayor claridad de las competencias obtenidas en cada programa, lo que permitiría el reconocimiento de aprendizajes entre distintas trayectorias formativas, por ejemplo, entre la educación superior técnico profesional y la universitaria.
- El reconocimiento, a nivel académico, de competencias obtenidas en el trabajo o en otras instancias no formales.

El documento del CNED enfatiza la importancia del proceso que lleva al diseño e implementación del Marco Nacional de Cualificaciones. Al respecto señala dos recomendaciones clave: (1) que el marco debiera diseñarse progresivamente, en base a marcos sectoriales y (2) que se requiere contar con una “autoridad nacional de cualificaciones” de carácter técnico que administre el Marco (Consejo Nacional de Educación, 2014, p. 26) con el propósito de establecer las necesarias confianzas entre los actores involucrados para cooperar en una herramienta como esta.

Un tema central, que el documento no aborda, es si se espera que el Marco Nacional de Cualificaciones tenga un carácter obligatorio para las instituciones. Esta omisión es problemática, dado que el hecho que sea obligatorio u opcional cambia la naturaleza del instrumento y en consecuencia modifica la estrategia y metodología para diseñarlo, así como los costos asociados a su implementación. Sin perjuicio de lo anterior, el documento del CNED parece inclinarse por un rol referencial para “ordenar y clasificar”. Tampoco hay una definición respecto de si este marco debiera considerar la totalidad de la educación formal (incluyendo la escolar), solo la educación superior, o algunos subconjuntos de esta última.

El Marco Nacional de Cualificaciones elaborado por el Ministerio de Educación

Sorprendentemente, durante la discusión del proyecto de ley de Educación Superior que entrega a la autoridad la facultad para crear el Marco, el Ministerio de Educación publicó un documento denominado “Marco Nacional de Cualificaciones para la educación superior” (Ministerio de Educación, 2016), y al parecer, se trataría de una versión definitiva³. En este documento se establece una definición de Marco de Cualificaciones (que como se mencionó, no existe en el proyecto de ley):

Un Marco de Cualificaciones es un instrumento que permite el reconocimiento, desarrollo y clasificación de los conocimientos, habilidades y competencias de las personas a lo largo de un continuo de niveles, lo que se traduce en el desarrollo de un conjunto de resultados de aprendizaje generales o cualificaciones, es decir, afirmaciones de lo que la persona debe saber o hacer al finalizar un ciclo formativo, sin importar si fueron aprendidos en contextos formales, informales o no formales (Ministerio de Educación, 2016, p. 13)

Se observa que esta definición es muy similar a la del Consejo Nacional de Educación. Pero inmediatamente después, el documento informa un plan de trabajo más ambicioso y en una línea que escapa la discusión anterior:

Estos resultados de aprendizajes generales, se constituyen en la primera definición a nivel país de los aprendizajes a formar en las certificaciones que otorga el Sistema de Educación Superior, en base a lo cual se pueden elaborar Meta Perfiles o Perfiles Profesionales, que *establecen qué sabe y hace cada profesión*. Asimismo, estas definiciones orientan la construcción de los *planes de estudio* (Ministerio de Educación, 2016, p. 13 cursivas agregadas)

Esta nueva dimensión convierte al Marco Nacional de Cualificaciones en un insumo para establecer “qué sabe y hace cada profesión” y para orientar planes de estudio, lo que escapa bastante a la idea de mayor transparencia y orientación, para convertirse en un instrumento curricular comparable a los disponibles en la educación escolar, cuya naturaleza es obligatoria. En efecto, se explica, en el párrafo siguiente, que en general este tipo de instrumento es obligatorio para todas las instituciones, y que se “evalúa” a través del sistema de acreditación. No se aclara si se espera que esto se haga efectivo a futuro. Se volverá a este punto en una sección siguiente.

El Marco propuesto establece una lista de conceptos que permiten comprender los alcances del instrumento. Así, éste pretende regular las certificaciones (comúnmente conocidos como “títulos”), su jerarquía y secuencia, los resultados de aprendizajes esperados para cada una de estas certificaciones, y el tiempo “típico” que se requiere para alcanzar las certificaciones. En relación a lo anterior, y sin pretensión de exhaustividad, se abordarán tres temas clave: la factibilidad de la jerarquía sugerida, los problemas asociados a la fijación de los tiempos de las certificaciones y las cualificaciones propiamente tales que el Marco propone.

³ Sin perjuicio que la sección en la cual se describe el marco, se titula “Propuesta” (ver p. 15)

Jerarquía de las certificaciones

La jerarquía de las certificaciones propuesta por el Marco de Cualificaciones se muestra en la figura siguiente. Se propone equiparar el Bachillerato universitario con el Técnico de nivel superior, como certificación del nivel más bajo entregado por la educación superior. Esta equivalencia es evidentemente forzada y poco coherente. Por una parte, el Bachillerato es una certificación que no es autónoma (en la práctica corresponde a una subdivisión de la licenciatura que es poco visible para el estudiante), no es terminal y no tiene validez clara ni para el mundo del trabajo ni para el mundo académico⁴. Por su parte, la certificación de Técnico de nivel superior es transparente y conocido para el mercado laboral (en promedio los egresados con esta certificación tienen entre el 68.5% y 80% de empleabilidad al primer año, dependiendo de la institución (SIES, 2014)) y diseñada para ser terminal y autónoma. En este sentido, forzar la equivalencia puede ser un mensaje contrario a la valoración de la formación técnico profesional en igualdad de condiciones, calidad y valor social (y eventualmente de ingresos) con la formación universitaria.

Nivel	Certificaciones
Nivel 1	Bachiller y Técnico de Nivel Superior
Nivel 2	Profesional de Aplicación
Nivel 3	Licenciatura y Profesional Avanzado
Nivel 4	Magíster
Nivel 5	Doctorado

El segundo problema es la diferenciación de los títulos profesionales con y sin licenciatura, denominando estos últimos como “Profesionales de Aplicación”. Esta diferencia no existe en estos términos actualmente⁵ en la ley, y en la práctica los profesionales sin y con licenciatura se diferencian por la institución de la que egresan (IP y Universidades) más que por el mercado laboral. El establecimiento de esta diferencia podría en algunos casos implicar una desvalorización de las carreras que pueden impartir los IP en relación a las universidades. Sin que esto sea negativo en sí mismo, implica una diferenciación jerárquica no explícita en la ley que podría ser conflictiva en su implementación.

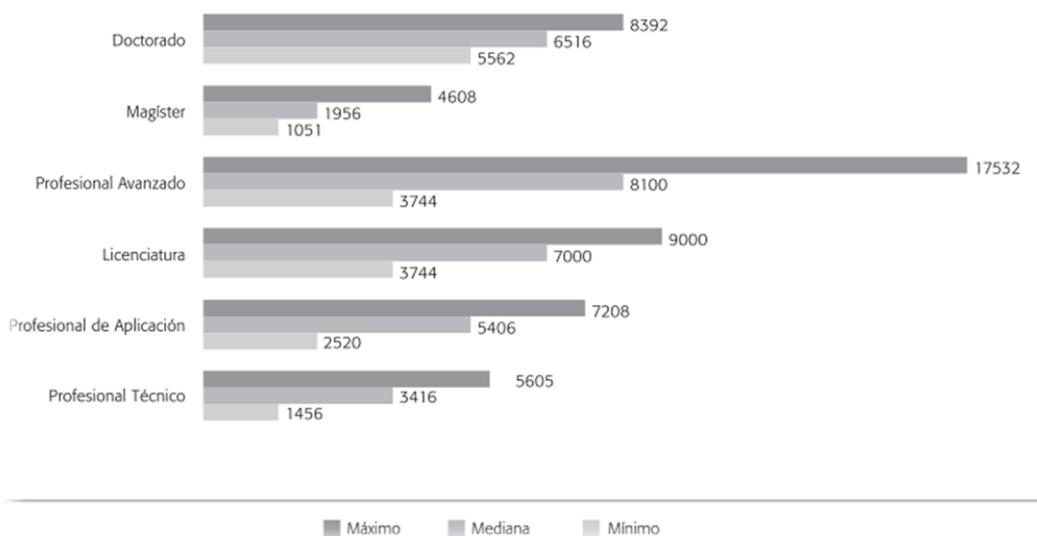
Tiempo típico de duración

⁴ Una excepción son las universidades que tienen programas de bachillerato autónomos. Sin embargo, en general estos programas están diseñados para que los estudiantes que lo completen continúen con una licenciatura, lo que los hace finalmente bastante similares al resto de los bachilleratos.

⁵ Lo que hoy establece la ley es que ciertas carreras son de exclusividad universitaria, y que los Institutos Profesionales no pueden otorgar licenciaturas. Esto es, evidentemente, diferente a establecer una jerarquía explícita entre ambas certificaciones, sin perjuicio que se haya interpretado así.

El Marco de Cualificaciones propone una duración típica de las certificaciones indicadas previamente. Esta idea obedece al diagnóstico de la alta variabilidad en la duración temporal de carreras que apuntan a la misma certificación, lo que iría en contra de la transparencia del sistema de educación superior. Los datos entregados en el Marco dan cuenta de que existe variación en el sistema (ver figura siguiente). Sin embargo, estos datos están basados en la duración real de las carreras, y muestran solo valores extremos (mínimos y máximos).

Rango de horas cronológicas totales dedicadas al programa según el tipo de certificación.



Estos datos entregan poca evidencia en favor de la necesidad de un Marco de Cualificaciones. Los datos que se reportan son de duración real de las carreras, y por lo tanto su variación no tiene que ver con un problema necesariamente relacionado con los proveedores de educación o del sistema, sino con la variabilidad en el rendimiento académico de los estudiantes. El mismo documento afirma que la variación nominal, que es la que regularía el Marco Nacional de Cualificaciones, tiene poca variación, lo que muestra que el sistema actual no requiere ser normalizado externamente en su duración, y que los problemas que explican la alta duración real tienen que ver con el apoyo y seguimiento de estudiantes vulnerables y la mala calidad de la educación escolar, no con instrumentos curriculares.

Más allá de esta información, y teniendo en cuenta la enorme brecha de aprendizajes en los estudiantes que egresan de la educación media, resulta poco recomendable estandarizar la duración de los programas. Las instituciones que establezcan propedéuticos o programas de nivelación acordes a las necesidades para algunos o todos sus estudiantes (por ejemplo, lo que provengan de contextos particularmente vulnerables y accedan a la institución mediante procesos de admisión especial) necesariamente deberán aumentar la duración de sus programas, sin perjuicio de que conduzcan a la misma certificación que universidades selectivas entregan en menos tiempo. Por otra parte, las instituciones que quieran entregar algo

más que una pequeña diferenciación acorde a sus proyectos educativos, se verán limitadas en la disponibilidad de su tiempo por el Marco de Cualificaciones. Ambos problemas mencionados son formas claras a través de las cuales un instrumento como éste tenderá a homogeneizar la formación de los estudiantes en desmedro de la diversidad del sistema, sin corregir de fondo los problemas que lo aquejan.

Cabe destacar que la obligatoriedad del Marco vuelve a ser abordada respecto de la duración típica de los programas:

La duración establecida corresponde a la duración típicamente requerida para el logro de las cualificaciones, de modo que duraciones menores o mayores deberán ser debidamente justificadas. (Ministerio de Educación, 2016, p. 20).

No es claro ante quién y bajo qué régimen legal habría que justificar variaciones temporales en los programas. Además, es curioso exigir a la institución que justifique una variación nominal, que ya es relativamente homogénea y que no es el verdadero problema. Queda pendiente saber si el Ministerio de Educación se encuentra elaborando este instrumento pensando en hacerlo obligatorio, algo que como ya se mencionó, no está en el proyecto de ley.

Cualificaciones

Desde la perspectiva curricular, la definición de las cualificaciones y las descripciones de los Conocimientos, Habilidades y Competencias es un aspecto está bien logrado en general. La organización de los distintos aprendizajes es clara y su redacción es directa y precisa, sin perjuicio que la denominación “competencias” puede ser algo confusa dependiendo el marco conceptual que se use⁶. El nivel de precisión en la redacción de los descriptores es adecuado para un instrumento como este, dado que describe el logro de aprendizaje de forma genérica y abierta, y no la forma de lograrlo. Esto permite que los objetivos admitan distintas formas de realización, dando flexibilidad a las instituciones para definir sus perfiles de egreso y sus programas.

Establecer de forma general pero precisa la secuencia o progresión entre distintos niveles es un ejercicio desafiante propio de este tipo de instrumentos y siempre admite perfeccionamiento. En otras palabras, diferenciar un egresado de magíster de uno de doctorado de forma genérica, es decir, válida para la gran mayoría de los casos, es complejo. En el caso del Marco Nacional de Cualificaciones propuesto la progresión de los descriptores de cada nivel y certificación están bien logradas. En este sentido, este tipo de instrumentos da espacio a las instituciones dar algo más que un “sello” a sus programas, sino una propuesta sustancialmente única.

⁶ En algunos contextos, las competencias equivalen a la puesta en práctica de conocimientos habilidades y actitudes en contextos reales. En el caso del Marco Nacional de Cualificaciones, lo que se agrupa bajo el descriptor de competencias equivale más bien a habilidades no cognitivas o “habilidades blandas”.

Un ejemplo fácil de analizar es la comparación entre los descriptores del Técnico de Nivel Superior (formado en un Centro de Formación Técnica) y el Profesional de Aplicación (equivalente al profesional sin licenciatura formado en un Instituto profesional). Se destacan en la tabla las diferencias que el Marco establece entre estas dos certificaciones, solo en relación a las habilidades a modo de ejemplo.

Habilidades Técnico de Nivel Superior	Habilidades Profesional de Aplicación
<ul style="list-style-type: none"> • Analiza críticamente información relacionada con un área específica de trabajo. • Detecta problemas en un área específica de trabajo. • Discrimina y selecciona soluciones conocidas para resolver problemas en contextos delimitados. • Elabora productos y ejecuta procedimientos, utilizando recursos materiales propios de un área específica de trabajo. • Comunica efectivamente sobre su quehacer en un área específica de trabajo, de forma oral, escrita y visual, utilizando distintos medios y soportes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Analiza críticamente información relacionada con una profesión. • Detecta problemas relacionados con una profesión. • Adapta soluciones para resolver problemas en contextos variados y conocidos. • Elabora productos, ejecuta procedimientos e implementa procesos, utilizando recursos materiales propios de una profesión. • Comunica efectivamente sobre aspectos esenciales de una profesión, de forma oral, escrita y visual, utilizando distintos medios y soportes

Esta revisión permite observar que la diferencia entre ambos egresados, de forma genérica, tiene que ver con la amplitud del área de ocupación (el *área específica de trabajo* en comparación con *la profesión*) y la puesta en práctica de habilidades creativas (diferenciando la *selección de soluciones conocidas* para resolver problemas y la habilidad de *adaptar soluciones e implementar procesos*). Esta diferenciación entrega un grado de claridad útil para transparentar y validar estas certificaciones.

Relación con el sistema de acreditación

Como se mencionó, no se especifica en el proyecto de ley de Educación Superior ni en el documento comentado que el Marco de Cualificaciones sea obligatorio, o que esté diseñando para serlo en el futuro. Sin embargo, en la sección de “Preguntas Frecuentes” se especifica que:

En términos generales, todos los países que tienen Marcos de Cualificación, evalúan su implementación a través de los mecanismos de aseguramiento de la calidad, esto significa que en la medida que el Marco suele ser obligatorio para todas las Instituciones de Educación Superior, es condición necesaria que los programas se encuentren alineados a las cualificaciones definidas para obtener la acreditación, demostrando evidencia necesaria que certifique su convergencia con el Marco. (Ministerio de Educación, 2016, p. 50)

Esta nota abre la puerta a que la obligatoriedad del Marco de Cualificaciones se haga efectiva mediante el nuevo sistema de acreditación⁷, por ejemplo, exigiendo como estándar o criterio de referencia el Marco para evaluar la calidad de los programas que ofrece una institución, así como también para la acreditación de carreras individuales. Así, más que entregar evidencia que demuestre la calidad de sus programas, las instituciones que quieran acreditarse deberán demostrar que se alinean al Marco. Esto es un fuerte incentivo a la homogenización de los programas de estudio y en última instancia, una forma de esquivar el problema de la calidad reemplazándolo por un ejercicio de homologación normativa. Esto no solo va en contra del mejoramiento permanente de las instituciones, sino que convierte el proceso de acreditación en un ejercicio de “lista de chequeo” en relación a una normativa que define el paradigma de lo que se considera “calidad”.

El proyecto de ley de Educación Superior actualmente en discusión en la Cámara de Diputados no insinúa esto, aunque de existir un Marco de Cualificaciones, tampoco se visibilizan obstáculos para que la acreditación tome como “criterios” dicho instrumento. Dado que los criterios de acreditación dependen de la Subsecretaría (que también tendría la facultad de elaborar el Marco), es razonable esperar que se utilice el Marco como referencia para la acreditación. Esta amenaza a la diversidad del sistema debe ser abordada en la discusión parlamentaria.

Recomendaciones

La fe pública en el sistema de educación superior depende de su transparencia y de la calidad de la información que intercambien las instituciones, los estudiantes y el Estado; de forma que todos los actores puedan tomar las decisiones que mejor se acomoden a sus necesidades. Un Marco de Cualificaciones puede ser un aporte útil para estos efectos, dado que clarifica las diferencias entre las distintas certificaciones, y establece una progresión entre ellas.

No obstante, convertir el Marco de Cualificaciones en un instrumento obligatorio para las instituciones tiene riesgos que pueden superar las ventajas. Se debe respetar la autonomía académica de las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica para definir libremente sus programas de estudio y las características y duración de los mismos, sin perjuicio de que se puedan adherir voluntariamente a instrumentos que funcionen como referentes.

La alternativa de evaluar y controlar la alineación de los distintos programas y carreras mediante el sistema de acreditación desvirtúa tanto la finalidad del Marco de Cualificaciones como la del Sistema de Aseguramiento de la Calidad y el mejoramiento continuo. El riesgo de reducir la acreditación al cumplimiento del estándar normativo implica forzar un modelo único

⁷ El análisis de Acción Educar respecto del sistema de acreditación propuesto en el proyecto de ley de Educación Superior está disponible en http://accioneducar.cl/wp-content/files_mf/1471896282An%C3%A1lisisdelProcesodeAcreditaci%C3%B3nqueproponeelProyectedeLeydeEducaci%C3%B3nSuperior.pdf

de calidad, lo que necesariamente tendrá consecuencias en la capacidad del sistema de ofrecer alternativas diversas.

Bibliografía

- Consejo Nacional de Educación. (2014). *Hacia un Marco Nacional de Cualificaciones para Chile*.
- Ministerio de Educación. (2016). Marco Nacional de Cualificaciones para la Educación Superior.
- SIES. (2014). Panorama de la educación superior en Chile 2014, 14–17. Retrieved from http://www.mifuturo.cl/images/Estudios/Estudios_SIES_DIVESUP/panorama_de_la_educacion_superior_2014_sies.pdf