

Marco Nacional de Cualificaciones del Perú MNCP

Exploración de escenarios
de gobernanza y hoja de
ruta para la implementación
del Marco Nacional de
Cualificaciones del Perú
MNCP

Ministerio de Educación

Martín Benavides Abanto

Ministro de Educación

Rommy Paola Urbano Donayre

Directora de la Dirección General de Educación Técnico-Productiva y Superior Tecnológica y Artística

Ana Alfaro Carlin

Directora de Servicios de Educación Técnica-Productiva

Programa Mejora de la Calidad y Pertinencia de los Servicios de Educación Superior Universitaria y Tecnológica a nivel nacional - Pmesut

María Del Rocío Vesga Gatti

Directora Ejecutiva

Facundo Carlos Pérez Romero

Jefe de la Oficina de Calidad y Pertinencia

Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Sylvia Elizabeth Cáceres Pizarro

Ministra de Trabajo y Promoción del Empleo

Javier Eduardo Palacios Gallego

Viceministro de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral

Luis Alberto Hiraoka Mejía

Director de la Dirección General de Normalización, Formación para el Empleo y Certificación de Competencias Laborales

© Exploración de escenarios de gobernanza y hoja de ruta para la implementación del Marco Nacional de Cualificaciones del Perú MNCP
Minedu - Pmesut - OIT/Cinterfor



Organización Internacional del Trabajo

CINTERFOR

Fernando Vargas Zúñiga

Director Interino

Especialista Senior en Formación Profesional

Liliana González Ávila

Consultora

Donaldo Alonso Donado Viloria

Corrección de estilo

Armónico

Diseño gráfico

Lima, marzo de 2020.

ADVERTENCIA

El uso de un 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 cómo 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 utilizar el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

Agradecimientos

El Ministerio de Educación, el programa Mejora de la Calidad y Pertinencia de los Servicios de Educación Superior Universitaria y Tecnológica, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Grupo de Trabajo Multisectorial y el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT/Cinterfor) agradecen a todas las personas, entidades gubernamentales, empresas, organizaciones de la sociedad civil, representantes de los trabajadores e instituciones de educación y formación por su valiosa y comprometida participación en el proceso en la exploración de los escenarios de gobernanza y la construcción de la hoja de ruta para la implementación del Marco Nacional de Cualificaciones del Perú (MNCP).

Siglas y acrónimos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAPECO	Cámara Peruana de la Construcción
CONFIEP	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas
CNPF	Consejo Nacional de Competitividad y Formalización
CPC	Consejo Privado de Competitividad
INACAL	Instituto Nacional de Calidad
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
Minedu	Ministerio de Educación
MNC	Marcos nacionales de cualificaciones
MNCP	Marco Nacional de Cualificaciones del Perú
MTPE	Ministerio de Trabajo y Promoción de Empleo
MYPE	Mediana y pequeña empresa
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OIT/CINTERFOR	Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional
ONGEI	Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
Pmesut	Programa Mejora de la Calidad y Pertinencia de los Servicios de Educación Superior Universitaria y Tecnológica a nivel nacional
Produce	Ministerio de la Producción
RAP	Reconocimiento de aprendizajes previos
Sineace	Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa
SNI	Sociedad Nacional de Industrias
Sunedu	Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria

Contenido

	Presentación _____	11
1.	Hacia una cuarta generación de marcos de cualificaciones _____	13
2.	Objetivos del MNCP _____	14
3.	Etapas de la implementación del MNCP _____	15
4.	Hoja de ruta para la implementación del MNCP _____	19
5.	Gobernanza del MNCP _____	23
5.1	Escenarios de gobernanza _____	23
5.2	Sugerencia de gobernanza del MNCP _____	26
5.3	Naturaleza de la autoridad del MNCP _____	29
5.4	Principios de la autoridad del MNCP _____	29
5.5	Funciones de la autoridad del MNCP _____	29
5.6	Acciones de la instancia de gobernanza para alcanzar los objetivos del MNCP _____	31
6.	Glosario _____	34

Índice de tablas

Tabla 1	Marcos de cualificaciones en el contexto de América Latina y el Caribe _____	17
Tabla 2	Hora de ruta para la implementación del MNCP _____	19
Tabla 3	Análisis de escenarios de gobernanza para el MNCP _____	27
Tabla 4	Acciones de la instancia de gobernanza para alcanzar los objetivos del MNCP _____	30

Índice de figuras

Figura 1	Etapas en la implementación del MNCP _____	15
----------	--------------------------------------------	----

Presentación

En cumplimiento de lo dispuesto por la Política Nacional de Competitividad y Productividad 2019-2030 en lo relacionado con el fortalecimiento del capital humano, el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (OIT/CINTERFOR) y el Programa para la Mejora de la Calidad y Pertinencia de los Servicios de Educación Superior Universitaria y Tecnológica a nivel nacional (PMESUT), en octubre de 2019, suscribieron un acuerdo de asistencias técnica con el fin de “proponer un diseño de MNC contextualizado a Perú” desarrollado sobre la base de los “Lineamientos para el diseño del MNC”, ajustado en función a un mapeo de potenciales cualificaciones, y consultado con los distintos actores involucrados en la oferta y demanda de cualificaciones, que contemple su alcance, objetivos prioritarios y estructura (niveles y descriptores)”.

En desarrollo de la asistencia técnica se presenta la propuesta de hoja de ruta y escenarios de gobernanza del Marco Nacional de Cualificaciones del Perú (MNCP), resultado de las sesiones de trabajo llevadas a cabo con miembros del Grupo de Trabajo Multisectorial, conformado temporalmente para liderar la consolidación del MNC. La redacción estuvo a cargo de Liliana González Ávila con el apoyo técnico de Fernando Vargas Zúñiga, Director a.i. y Especialista en Formación Profesional de OIT/CINTERFOR.

Este documento consta de seis apartados: el primero recoge algunas tendencias en la construcción e implementación de los marcos de cualificaciones; el segundo recoge los objetivos formulados para el MNCP como contexto para su implementación y la definición de su gobernanza; el tercer apartado presenta las etapas para la implementación del MCNP para en el cuarto incluir una propuesta de hoja de ruta; el quinto capítulo hace una aproximación a la gobernanza de los marcos de cualificaciones a través de autoridades autónomas e independientes, a partir del análisis efectuado por los participantes en el taller de transferencia para la implementación del MNCP, realizado en diciembre de 2019; y finalmente, en el sexto se incluye un glosario.



1. Hacia una cuarta generación de marcos de cualificaciones

Los marcos de cualificaciones son herramientas que sirven a los países y a las regiones para enfrentar los retos asociados a la mejora de la calidad de la oferta, a su pertinencia frente a las necesidades del sector empresarial y los retos del desarrollo productivo, y para generar simetría de la información para los distintos actores, desde oferentes de educación y de formación profesional, pasando por empleadores, diseñadores de políticas de educación, empleo y aseguramiento de la calidad, hasta los usuarios mismos de la formación y los trabajadores. Como instrumentos que son los marcos, el despliegue de su potencial organizador de, articulador y generador de condiciones para lograrse los beneficios que se les atribuye, deriva de que se cree una dinámica a su alrededor que en gran medida depende de la institucionalidad y articulación como parte de un sistema más amplio en torno a las cualificaciones.

De marcos de cualificaciones de primera generación, contruidos a partir de sus propias percepciones, desde sus inicios hasta la mitad de la década de los años noventa, se avanzó entre esa fecha y el año 2000 hacia otros referenciados con las experiencias previas, llamados marcos de segunda generación. De 2000 a 2007, fecha en la que Tuck¹ propone esta clasificación, se configuraron marcos de tercera generación que, además de identificar las lecciones aprendidas en los países con mayores avances en el tema, incorporaron elementos orientadores comunes, como son el aseguramiento de calidad y la necesidad de articularse como herramientas dentro de un sistema más amplio de cualificaciones en el que se incluyen aspectos como la certificación de competencias.

De 2007 a 2020, luego más de una década de esa interpretación de los procesos de consolidación de los marcos, cabría decirse que hay una cuarta generación en donde aparece un imperativo de comparabilidad con miras a constituir marcos regionales y sectoriales de carácter supra regional o por campos específicos, particularmente en materia digital. Es de preverse que los niveles mundiales de referencia², propuestos por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), serán un referente importante para la construcción de nuevos marcos de cualificaciones o para la revisión de los ya existentes, incorporando perspectivas globales, como la sostenibilidad, la migración y la automatización del trabajo, por ejemplo, y avanzado profundamente en su digitalización para ampliar su usabilidad e impacto.

Además de lo anterior, la agenda 2030 es un escenario en donde los marcos se ratifican como estrategia clave para mejorar la calidad educativa para todos y ampliar en la inclusión productiva de la población. Al mismo tiempo los marcos se posicionan como dinamizadores del factor del talento humano para el desarrollo económico y el aprendizaje a lo largo de la vida, como lo indicara la Organización Internacional del Trabajo en la Recomendación 195 de 2004.

1 TUCK, R. *An Introductory Guide to National Qualifications Frameworks: Conceptual and Practical Issues for Policy Makers*. Skills and Employability Department, International Labour Office. International Labour Organization. Ginebra. 2007. P.30

2 UNESCO. *World Reference Levels. Directory of key terms and concepts. Draft for piloting*. May, 2019.

2. Objetivos del MNCP

El Marco Nacional de Cualificaciones para el Perú (MNCP) es el instrumento único y consensuado que ordena las cualificaciones reconocidas formalmente. Una cualificación es el reconocimiento formal de las habilidades desarrolladas, sea en un proceso educativo o formativo o a partir de la experiencia de un trabajador.

Los objetivos del Marco Nacional de Cualificaciones del Perú (MNCP) son los siguientes³:

Promover el aprendizaje permanente a lo largo de la vida, capitalizando saberes adquiridos en diferentes contextos y consolidando rutas de aprendizaje que conllevan al fortalecimiento y la transitabilidad de las personas a niveles superiores de cualificación.

- Mejorar la pertinencia de las ofertas de educación y formación, gracias a su alineación con los resultados de aprendizaje requeridos para el desarrollo productivo del país y a la efectiva diferenciación entre los niveles de cualificación.⁴
- Facilitar la identificación de rutas formativo-laborales para promover la movilidad de las personas en el sistema de formación de habilidades, el aprendizaje a lo largo de la vida e impulsar la inserción productiva de calidad.
- Impulsar el reconocimiento de aprendizajes previos y de cualificaciones obtenidas en el exterior, para así promover el incremento de habilidades en la población y su relevancia frente al desarrollo productivo del país.
- Generar condiciones para lograr la transparencia de la información sobre las cualificaciones existentes, crear confianza por parte del sector productivo en los egresados del sistema educativo y de formación, enriquecer los procesos de orientación socio-ocupacional y articular los procesos de gestión del talento humano al interior de las organizaciones productivas.
- Favorecer los procesos de aseguramiento de la calidad de la oferta de educación, capacitación y formación continua del talento humano del país.

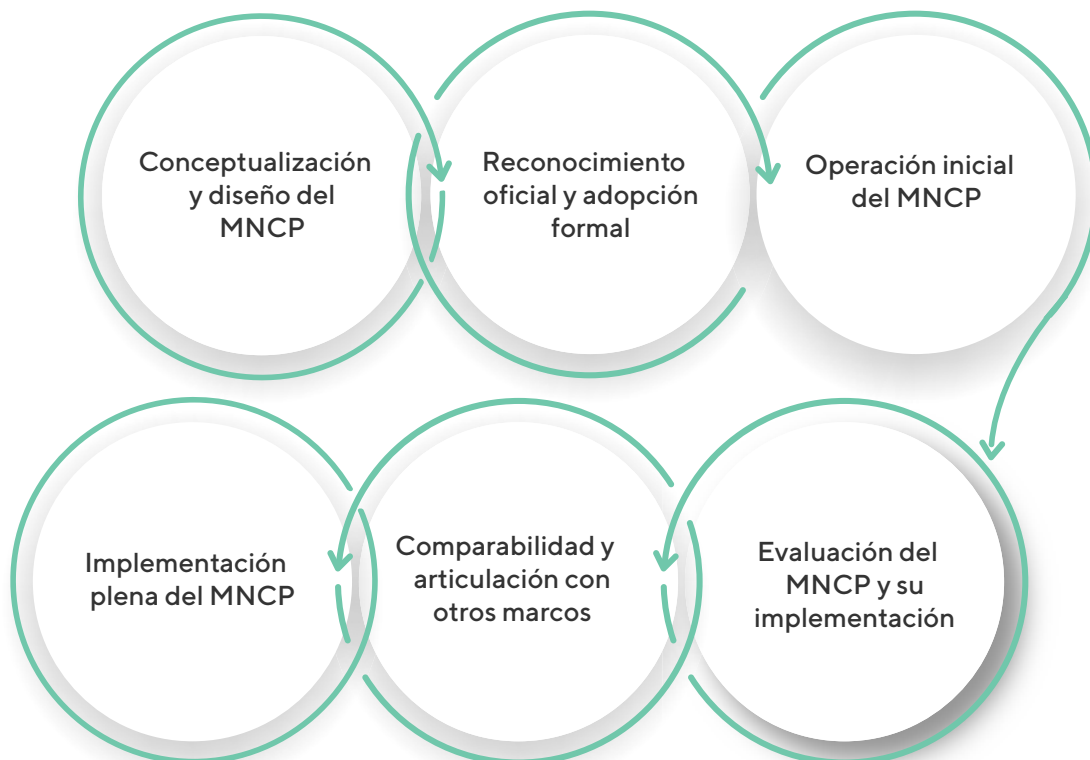
³ Los objetivos se plantean a partir del ejercicio de las razones por la cuales se debe contar con un MNC en el Perú, realizado durante los talleres de octubre y noviembre de 2019.

⁴ Objetivo del MNCP expuesto en la Resolución Ministerial No. 429 de 2019, del Minedu, que crea el Grupo de Trabajo Multisectorial con el objeto de proponer un modelo para el Marco Nacional de Cualificaciones. P. 14.

3. Etapas de la implementación del MNCP

En consonancia con las tendencias antes referidas, el desarrollo del MNCP puede pensarse en varias etapas que van de su conceptualización y diseño hasta su evaluación misma y de su implementación, en un mediano plazo⁵, como se observa en la **figura 1**.

Figura 1. Etapas en la implementación del MNCP



Fuente: elaboración propia con base en fuentes citadas

La etapa de conceptualización y diseño del MNCP es la que se ha llevado a cabo entre octubre de 2019 y febrero de 2020, con la cooperación técnica brindada por OIT/Cinterfor, que ha dado como producto una estructura básica del MNC que incluye una definición de objetivos, principios, niveles, dimensiones y subdimensiones y una matriz descriptores. Este proceso se ha generado en un contexto de amplia participación con actores gubernamentales, del sector productivo, las entidades de educación y de formación profesional, organizaciones de la sociedad civil y algunos representantes de los trabajadores. Asimismo, tiene como producto una aproximación metodológica al proceso de poblamiento del MNCP.

⁵ Las etapas de implementación para el MNCP que se proponen se construyeron a partir de dos fuentes: EUROPEAN TRAINING FOUNDATION. *Qualifications Frameworks. From Concepts to Implementation*. Publications Office of the European Union. Luxemburgo. 2012. P. 49. Disponible en Internet, en https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/m/529B0A5F8060186AC12581E100546EA8_Qualifications%20frameworks.pdf y UNESCO. INSTITUTE FOR LIFELONG LEARNING. *Global Inventory of Regional and National Qualifications Frameworks Volume I: Thematic Chapters. Chapter 1: Between communication and transformation: the impact of European national qualifications frameworks*. 2015 P. 40. Disponible en Internet en file:///C:/Users/Usuario/Downloads/233043eng.pdf y EUROPEAN CENTRE FOR DEVELOPMENT OF VOCATIONAL TRAINING (CEDEFOP). *Overview of National Qualifications Framework Developments in Europe 2019*.

El presente documento, que contiene una propuesta de hoja de ruta para la implementación del MNCP y una exploración de los escenarios de gobernanza, es uno de los productos de esta etapa de conceptualización y diseño. Simultáneamente, el Pmesut ha coordinado el desarrollo de otras consultorías en los temas de levantamiento de la oferta educativa, marco normativo para el MNCP y conformación de los Consejos Sectoriales de Competencias⁶ que son piezas que permitirán avanzar a una segunda fase que está centrada en el reconocimiento oficial y adopción formal del MNCP, lo que implica al mismo tiempo la puesta en marcha de la ruta normativa que da sustento jurídico al MNCP y la implementación jurídica, normativa y financiera del escenario de gobernanza que se defina.

La operación inicial es una etapa a la que se emprenden las acciones para:

- a) consolidar la estrategia de gobernanza, tanto a nivel institucional como de los procesos y las relaciones de confianza y de reconocimiento mutuo que esta supone con los actores que confluyen en el marco, como son los Consejos Sectoriales y los mecanismos de representación sectorial que se definan, como mesas técnicas y equipos de expertos, y los oferentes de educación y formación profesional, creando las capacidades técnico - metodológicas necesarias que se convierten en activos del país.
- b) desarrollar y adoptar formalmente los estándares de procedimiento para la construcción de los insumos para el proceso de poblamiento, a saber: caracterizaciones sectoriales, mapa de procesos y perfiles ocupacionales.
- c) definir los estándares de procedimiento para la construcción de las cualificaciones y el reconocimiento de aprendizajes previos (RAP) de forma armonizada con los procesos de certificación de competencias laborales que, bajo la tutela del MTPE, ejecutan organismos externos.
- d) establecer criterios de sectorización y progresividad del poblamiento en cuanto a los sectores a priorizar.
- e) definir los mecanismos para reconocer las cualificaciones para que formen parte del MNCP.
- f) definir los mecanismos de aseguramiento de la calidad desde la perspectiva del MNCP y establecer los ajustes institucionales que se identifiquen como relevantes para evitar la duplicidad en esta materia.
- g) crear los sistemas de información y canales de consulta pública de las cualificaciones. Es este un momento de transición en el que además de configurar la gobernanza del MNCP, se debe implementar la estrategia de Consejos Sectoriales para iniciar unos ejercicios piloto en uno o varios sectores claves que le imprima dinámica al marco y muestren a los actores un proceso en curso que produce cualificaciones que pueden empezar a ser utilizadas. Al mismo tiempo, las autoridades de educación y formación profesional (Minedu y MTPE) pueden emprender acciones de fomento al uso de las cualificaciones.

La implementación plena del MNCP, cuarto momento de la implementación, implica contar con una gobernanza definida y operando las funciones que se requieren para que se cumplan los objetivos que se han fijado. Se incluyen en esta etapa acciones como:

- a) diseñar y avanzar en un plan de poblamiento sectorial.
- b) implementar los procesos de evaluación y aval de las cualificaciones definidas como prioritarias con el sector productivo.
- c) consolidar un mapa de referencia con las cualificaciones reconocidas.

⁶ REPÚBLICA DEL PERÚ. Decreto Supremo que aprueban el Plan Nacional de Competitividad y Productividad. Decreto Supremo N° 237-2019-EF. Medida de política 2.1.

- d) estímulo a las instituciones educativas y de formación para que diseñen oferta nueva o ajusten la existente con base en los estándares de cualificaciones sectoriales y adopten en sus títulos, diplomas o certificaciones la referencia a los niveles de cualificación del MNCP.
- e) definir un sistema de equivalencias y acumulación de créditos que permite el reconocimiento del aprendizajes entre entidades de educación y formación profesional o de cualificaciones parciales con miras a reconocer una completa en el contexto del MNCP, lo que exige una revisión de la normatividad para ajustarla a las nuevas disposiciones en la materia.
- f) poner en marcha los procesos de cualificación por la vía del reconocimiento de aprendizajes previos y establecer articulaciones o ajustes de los procesos actuales de certificación.
- g) alimentar de forma permanente el sistema de información
- h) promover el uso de la plataforma de consulta de las cualificaciones reconocidas entre usuarios de la formación e intermediarios de la educación y el trabajo.

La quinta etapa en la implementación del MNCP es la **comparabilidad con miras a la articulación con otros marcos de cualificaciones (tabla 1)**, bien de países vecinos (Perú y Colombia, en primer lugar), así como como vincularse a los esfuerzos en materia de construcción de un marco regional, proceso en el que hay interés de facilitar y acompañar

Tabla 1. Marcos de cualificaciones en el contexto de América Latina y el Caribe

por parte de organismos como la UNESCO y la OIT/Cinterfor.

Marcos de alcance nacional en América Latina y el Caribe	Marcos latinoamericanos por nivel	Marcos regionales
MNC de República Dominicana ⁷	MNC-EFTPCR de Costa Rica ⁸	Marco Europeo de Cualificaciones (EQF) ⁹
MNC de Panamá ¹⁰	Marco de Cualificaciones de la Educación Superior Centroamericana (Mcesca) ¹¹	Marco de Cualificaciones del Caribe Inglés (Caricom) ¹²
MNC de Colombia ¹³	Marco de Cualificaciones Técnico Profesional de Chile (MCTP) ¹⁴	Marco de Referencia de Cualificaciones para las Naciones del Sudeste Asiático (AQRF) ¹⁵

Fuente: elaboración propia.

7 ARBIZU, F. Análisis de experiencias de implementación en América Latina y el Caribe-República Dominicana. Capítulo 3º, en: Vargas, F. (editor). Avanzando hacia los Marcos Nacionales de Cualificaciones; la experiencia de Chile y República Dominicana. OIT/Cinterfor. Montevideo: 2018. P. 82.

8 REPÚBLICA DE COSTA RICA. Marco Nacional de Cualificaciones de la Educación y la Formación Técnica Profesional de Costa Rica. 2ª. versión. San José: 2019.

9 UNIÓN EUROPEA. Marco Europeo de Cualificaciones para el Aprendizaje Permanente. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bélgica: 2009.

10 MITRADEL. OIT/Cinterfor, OIT y CAF. Marco de Cualificaciones de Panamá. Panamá. 2019.

11 Marco de Cualificaciones para la Educación Superior Centroamericana (Mcesca): resultados de aprendizaje esperados para el nivel técnico superior universitario, bachillerato universitario, licenciatura, maestría y doctorado. Ciudad de Guatemala: Editorial Serviprensa, 2018. Consejo Superior Universitario Centroamericano (Csuca).

12 CARIBBEAN VOCATIONAL QUALIFICATIONS FRAMEWORK (CVQ). 2009.

13 MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Marco Nacional de Cualificaciones de Colombia. Introducción al MNC. Bogotá: 2017.

14 INNOVUM - FUNDACIÓN CHILE. Marco de Cualificaciones Técnico-Profesional. Introducción a las cualificaciones. Ministerio de Educación. Santiago: 2017.

15 ASEAN SECRETARIAT. Qualifications Reference Framework: a practical guide and all you need to know. Jakarta. Public Outreach and Civil Society Division. 2018.

El sexto momento de la implementación tiene que ver con la **evaluación del MNCP y su proceso de implementación**, lo que implica que desde la etapa de operación temprana se fijen las bases para los procesos de evaluación y mejora continua del MNCP, esto es, definir las estrategias y procesos de seguimiento y evaluación, así como los indicadores para tal efecto. Los primeros marcos de cualificaciones como el australiano¹⁶ y el inglés ya han surtido revisiones de su implementación y han incorporado ajustes tanto a nivel de las dimensiones, descriptores del marco, como en los procesos de construcción, identificación y aval de las cualificaciones, entre otros aspectos. Por ejemplo, a través de mesas técnicas de evaluación han surtido reflexiones en torno a los mecanismos de incorporación de las certificaciones de industria que tienden a ser cortas (*microcredentials*), que habilitan en torno a competencias muy puntuales y específicas requeridas por el sector productivo y que no se constituyen en cualificaciones completas; a la entrega de cualificaciones a través de credenciales digitales; al reconocimiento en el marco y a la transitabilidad de la educación técnica y la formación profesional a la educación superior y viceversa; y a la incorporación de sistemas de información más robustos y de mayor uso público.

Estudios como el *Global Inventory of Regional and National Qualifications*¹⁷, que llegó a su cuarta edición en 2019, y el espacio de la OIT/Cinterfor, animan la referenciación entre marcos buscando, no solo la comparación, sino la adopción de buenas prácticas en su configuración e implementación. Para el caso del MNCP cabe pensar desde ya en determinar mecanismos para la medición de su usabilidad, efectividad e impacto, así como para documentar las buenas prácticas y referenciarse internacionalmente y para realizar procesos periódicos de evaluación para generar ciclos de mejora creciente que incluso pueden llevar a un reconocimiento internacional del MNCP.

En tanto el MNCP es útil para varios procesos como la habilitación de la oferta educativa y de formación, el diseño curricular, el aseguramiento de la calidad, así como para el reconocimiento de aprendizajes previos, su implementación exige arreglos institucionales que inciden en nuevas maneras de desarrollar algunos de ellos. De ahí, en cada una de las etapas antes mencionadas se deben tener en perspectiva la **consolidación del MNCP como herramienta dentro del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC)**.

*“Los sistemas de cualificaciones incluyen todos los aspectos de las actividades de un país que se vinculan con el reconocimiento del aprendizaje. Tales sistemas comprenden los medios para elaborar y operativizar las políticas nacionales o regionales acerca de las cualificaciones, la organización institucional, los procesos de aseguramiento de calidad, los procesos de evaluación y asignación de recursos financieros, los procesos y los dispositivos de normalización y certificación de competencias y cualificaciones y otros mecanismos que vinculan la educación y la capacitación con el mercado laboral y la sociedad civil. En este sentido, un sistema de cualificaciones va más allá que un marco de cualificaciones, que podrá ser uno de sus elementos constitutivos”.*¹⁸

16 Review of the Australian Qualifications Framework Final Report 2019. Expert Panel for the Review of the Australian Qualifications Framework (AQF).

17 EUROPEAN CENTRE FOR DEVELOPMENT OF VOCATIONAL TRAINING (CEDEFOP). *Global inventory of regional and national qualifications frameworks*. Vol. II. París: 2017.

18 BILLOROU, N. Y VARGAS, F. Herramientas básicas para el diseño e implementación de Marcos de Cualificaciones. Guía de Trabajo. OIT/Cinterfor. Montevideo: 2010. P. 27.

4. Hoja de ruta para la implementación del MNCP

A partir de lo anterior, la **tabla 2** se propone la hoja de ruta para la implementación del MNCP: los escenarios de tiempo se han definido de manera que se armonicen con la ruta de implementación del Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2019-2030 ¹⁹, así: inmediato (primer semestre de 2020); corto plazo (diciembre de 2020); mediano plazo (dos hitos: uno a julio de 2021 y otro a julio 2020), y largo plazo (julio de 2030). La etapa de conceptualización y diseño del MNC se ha realizado entre los meses de octubre de 2019 y febrero de 2020.

¹⁹ GOBIERNO DEL PERÚ. Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2019-2030. Documento resumen. Consejo Nacional de Competitividad y Formalización. Lima: 2019. P. 14.

Tabla 2. Hora de ruta para la implementación del MNCP

Etapa de implementación del MNCP	Acciones prioritarias	Plazo					
		Realizado	Julio 2020	Diciembre 2020	Julio 2021	Julio 2025	Julio 2030
Conceptualización y diseño del MNCP	Definición del alcance, objetivos y principios del MNCP	✓					
	Definición de dimensiones y subdimensiones del MNCP	✓					
	Construcción de la matriz de descriptores	✓					
	Definición de una propuesta de estándar de cualificación	✓					
	Aproximación metodológica a un procedimiento de poblamientos	✓					
	Transferencia metodológica sobre la construcción e implementación del MNCP (modelamiento en tres sectores)	✓					
	Exploración del escenario de gobernanza	✓					
Reconocimiento oficial y adopción formal	Armonizar los resultados de las distintas consultorías realizadas		○				
	Definición de la estrategia de gobernanza		○				
	Definición de la ruta normativa para la adopción del MNCP		○				
	Definición de la ruta normativa para la implementación de la gobernanza del MNCP		○				
	Trámite de decreto de creación del MNCP y de definición de la instancia de gobernanza		○				
	Acto oficial de reconocimiento del MNCP		○				
	Acto de adopción formal de la estructura básica del MNCP		○				
	Definición e implementación de una estrategia comunicativa de movilización social en torno al MNCP		○				

Etapa de implementación del MNCP	Acciones prioritarias	Plazo					
		Realizado	Julio 2020	Diciembre 2020	Julio 2021	Julio 2025	Julio 2030
Operación inicial	Definición del alcance, objetivos y principios del MNCP			○			
	Incorporación de equipos técnicos metodológicos en la instancia de gobernanza			○			
	Formación de los equipos técnicos			○			
	Establecimiento de acuerdos para un procedimiento de construcción de insumos para el poblamiento unificado (caracterización sectorial, mapa de proceso, perfil, normas de competencia laboral)			○			
	Diseño de los estándares de procedimiento para el proceso de elaboración de caracterizaciones sectoriales y mapa de procesos			○			
	Diseño de los estándares de procedimiento para el proceso de construcción de perfiles			○			
	Diseño de los estándares de procedimiento para el proceso de levantamiento de normas de competencia laboral			○			
	Diseño de los estándares de procedimiento para el proceso de poblamiento, la construcción de las cualificaciones y el reconocimiento de aprendizajes previos			○			
	Adopción formal de los estándares para el proceso de poblamiento, la construcción de las cualificaciones y el reconocimiento de aprendizajes previos			○			
	Definición del modelo de sectorización con miras al poblamiento del marco			○			
	Definición de criterios de progresividad del poblamiento en cuanto a los sectores a priorizar			○			
	Establecimiento de mecanismos para el reconocimiento de cualificaciones dentro del MNCP			○			

Etapa de implementación del MNCP	Acciones prioritarias	Plazo					
		Realizado	Julio 2020	Diciembre 2020	Julio 2021	Julio 2025	Julio 2030
Operación inicial	Implementación de los Consejos Sectoriales y conformación de mesas técnicas				○		
	Transferencia metodológica a los miembros de las mesas sectoriales				○		
	Adelantar un proceso de poblamiento piloto en uno o dos sectores estratégicos				○		
	Adopción formal de las cualificaciones más relevantes en los sectores seleccionados para el pilotaje				○		
	Efectuar ajustes al procedimiento estándar del poblamiento de acuerdo con el resultado de pilotaje			○			
	Definición de los mecanismos de aseguramiento de la calidad y ajuste institucional			○			
	Diseñar y poner en marcha el sistema de información del MNCP			○			
	Definir el proceso para el reconocimiento de aprendizajes previos					○	
	Establecimiento de los mecanismos para articular las acciones de aseguramiento de calidad de la oferta educativa y formativa desde el MNCP			○			
	Crear los sistemas de información sobre estándares de calificaciones y cualificaciones			○			
	Definir los canales de comunicación y acceso público al MNCP			○			

Etapa de implementación del MNCP	Acciones prioritarias	Plazo					
		Realizado	Julio 2020	Diciembre 2020	Julio 2021	Julio 2025	Julio 2030
Implementación plena	Diseño de un plan de poblamiento sectorial			○			
	Puesta en marcha del plan de poblamiento sectorial				○	○	○
	Implementación de los procesos de evaluación y aval de las cualificaciones				○	○	○
	Consolidación de un mapa de referencia con las cualificaciones reconocidas					○	
	Implementación de acciones de fomento al ajuste de la oferta educativa y de formación alienada con el MNCP					○	○
	Implementación de los procesos de aseguramiento de la calidad				○	○	○
	Diseño e implementación del sistema de equivalencias y acumulación de créditos					○	
	Poner en marcha los procesos de cualificación por la vía del reconocimiento de aprendizajes previos					○	
	Administración del sistema de información y los canales de comunicación				○	○	○

Etapa de implementación del MNCP	Acciones prioritarias	Plazo					
		Realizado	Julio 2020	Diciembre 2020	Julio 2021	Julio 2025	Julio 2030
Comparabilidad y articulación con otros marcos	Avance en el proceso de homologación de perfiles con países de la región				●	●	●
	Participación en escenarios de consolidación de marcos regionales de cualificaciones					●	●
Evaluación del MNCP y su implementación	Articulación de los espacios de participación regional				●		
	Definición de la estrategia de seguimiento y evaluación del MNCP			●			
	Establecimiento de los indicadores para el seguimiento y evaluación del MNCP			●			
	Implementación de mecanismos para la medición de su usabilidad, efectividad e impacto					●	●
	Documentación de buenas prácticas					●	●
	Realización de ejercicios de referenciación con otros marcos de cualificaciones						●
	Implementación de procesos de evaluación del MNCP						●

Fuente: elaboración propia.

5. Gobernanza del MNCP

La gobernanza de un marco de cualificaciones hace referencia al arreglo institucional que define un liderazgo desde el cual se genera un diálogo efectivo y un acuerdo social sobre los objetivos que este persigue, se formulan políticas para su implementación, se construyen capacidades alrededor de las cualificaciones y se garantiza una operación en condiciones de transparencia y confianza mutua. En este apartado se presenta el análisis facilitado por OIT/Cinterfor con los miembros de Grupo de Trabajo Multisectorial sobre los posibles escenarios de gobernanza del MNCP.

5.1. Escenarios de gobernanza

Los modelos de gobernanza que han sido adoptados por los países para poner en marcha sus marcos de cualificaciones son:

- a) esquemas que otorgan a una entidad de carácter gubernamental el encargo de la operación
- b) comisiones tripartitas (sector gubernamental, empresarios y trabajadores)
- c) comités sectoriales u organizaciones de origen en el sector productivo
- d) autoridades configuradas como agencias o instancias autónomas, tanto a nivel técnico como financiero.

Las experiencias internacionales de marcos de primera y segunda generación han evidenciado que los siguientes son factores claves de éxito para la figura de gobernanza:

- fluida comunicación y fuerte coordinación entre los actores involucrados (*stakeholders*)
- marco regulatorio que haya abordado las restricciones previas
- existencia de mecanismos de rendición de cuentas
- unidad de políticas con respecto al MNCP en los distintos ministerios
- fuente de financiamiento
- capacidad técnica en torno a marcos de cualificaciones
- capacidad de convocatoria e incidencia en los distintos actores claves
- estrategia de movilización social para que el MNCP tenga un lugar preponderante en la agenda pública
- mecanismos para garantizar la continuidad pese a los cambios de gobierno

- ☐ reconocimiento de las particularidades del país, en extensión, diversidad poblacional y cultural, informalidad laboral para diseñar estrategias que faciliten la operación territorial y enfrenten esos desafíos
- ☐ mecanismos para el aseguramiento de la calidad

En el marco del taller de transferencia para la implementación del MNCP, llevado a cabo en diciembre de 2019 con representantes de las entidades e instituciones que tienen asiento en el Grupo de Trabajo Multisectorial ampliado, se realizó un ejercicio analítico de los distintos escenarios posibles de gobernanza para el MNCP, como se observa en la **tabla 3**.

Tabla 3. Análisis de escenarios de gobernanza para el MNCP

Escenario de gobernanza	Instancias o actores que podrían asumir la gobernanza	Ventajas	Restricciones
Instancia gubernamental (Existe en un Ministerio)	1) Presidencia del Consejo de Ministros 2) Consejo Nacional de Competitividad y Formalización (CNPF)– Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) 3) Ministerio de Educación (Minedu) /Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) 4) Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (Sineace)	a) Asignación más fácil de presupuesto y personal. b) Articulación con múltiples actores (1 y 2) c) Especialización en temas relacionados (3 y 4)	a) Otras prioridades institucionales b) Falta de especialización (1 y 2) c) Mirada muy sectorial (3 y 4) d) Alta rotación de personal e) Desconfianza del sector productivo
Comisión tripartita (empresarios, trabajadores y gobierno)	1) GOBIERNO: Minedu/ MTPE / Ministerio de la Producción (PRODUCE) 2) TRABAJADORES: Sindicatos Colegios Profesionales 3) EMPRESAS Cámaras (Perú cámaras) Gremios: Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP)/ Sociedad Nacional de Industrias (SNI) y asociaciones: Consejo Privado de Competitividad (CPC)	a) Todos los actores representados b) Legitimidad c) Balance de poder d) Transparencia e) Bien común	a) Dificultad en acuerdos b) Ser juez y parte c) Representantes sin capacidad de decisión d) Desconocimiento de la herramienta a profundidad e) Ausencia de equipos con dedicación exclusiva f) Dificultad para la asignación presupuestal
Cámaras de comercio o asociaciones empresariales – Comité sectorial	CONFIEP SNI Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO)	a) Conocimiento de las necesidades de cualificaciones b) Nivel de articulación de los diferentes actores y aliados del sector	a) Contar una mirada sectorial que desconocer otros aspectos clave b) Privilegiar la gran empresa frente a la pequeña c) Riesgo de perder la articulación pública-privada (agencia privada)
Autoridad o agencia nacional de cualificaciones	a) Consejo Directivo conformado por: – Minedu – MEF- MTPE – Consejos sectoriales – trabajadores – academias b) Consejos consultivos por sectores productivos	a) Autonomía funcional, técnica, administrativa b) Foco en la misión de implementar y consolidar el marco c) Presupuesto propio d) Alto grado de especialización en el MNCP	a) Dependencia de la voluntad política para la rápida implementación b) Necesidad de generar legitimidad y confianza

Fuente: Taller de transferencia metodológica para la implementación del MNCP. Diciembre de 2019. Lima.

5.2. Sugerencia de gobernanza del MNCP

Estudios sobre implementación de marcos de cualificaciones señalan que aquellos países con autoridades o agencias dedicadas a su gestión, que cuentan con capacidad técnica, presupuesto y soporte político, avanzan mucho más rápido que otros con modelos asentados en instancias existentes, con otros frentes de resultado ²⁰. Las lecciones muestran que las autoridades que cuentan con juntas con representación de las entidades interesadas, con equipos de profesionales expertos, también funcionan bien y alcanzan resultados en menores tiempos ²¹.

El liderazgo de una autoridad que concentra las funciones en torno al MNC genera una capacidad técnica altamente especializada que puede transmitir mayor confianza al sector productivo sobre la garantía de calidad de las cualificaciones reconocidas.

Lo anterior coincide con lo señalado en el taller de implementación del MNCP en el que los participantes, a partir del análisis de los escenarios posibles, coincidieron en afirmar que el modelo de gobernanza que representa más ventajas comparativas, corresponde a la creación de una autoridad o agencia nacional de cualificaciones. Indicaron que esta autoridad debería contar con un consejo cultivo de carácter multi-partito (esto es, gobierno, sector productivo, empleadores, oferentes, usuarios y sociedad civil).

En el caso del Perú es preciso estudiar la figura contemplada en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo correspondiente al Organismo Técnico Especializado que es creado “cuando existe la necesidad de 1) planificar y supervisar, ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieren alto grado de independencia funcional”²². Es un tipo de organismo público que tiene autonomía para ejercer sus funciones “con arreglo a la ley de su creación”, adscrito a un ministerio ²³. Este tipo de institucionalidad pareciera poder acoger las funciones de la autoridad del MNCP.

Para su implementación se recomienda recoger las experiencias de países como Australia, Escocia, Nueva Zelanda, Sudáfrica, Turquía, Kosovo, entre otros, que han consolidado autoridades nacionales de cualificaciones.

20 EUROPEAN CENTRE FOR DEVELOPMENT OF VOCATIONAL TRAINING (CEDEFOP). Op. Cit. P. 29







21 Ibid. P. 29.

22 REPÚBLICA DEL PERÚ. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Ley No. 29158 de 2007. Artículo 33. Numeral 1.

23 Ibid. Artículo 31.





5.3. Naturaleza de la autoridad del MNCP

En general, las autoridades nacionales de cualificaciones tienen diversos atributos, de los cuales se han señalado para el MNCP los siguientes:

-  Nacional
-  Autónoma
-  Con asignación presupuestal establecida
-  Soportada jurídicamente
-  Responde al gobierno
-  Alta calidad técnica

5.4. Principios de la autoridad del MNCP

Los principios de la autoridad del MNCP son:

-  Liderazgo
-  Transparencia
-  Orientación a la calidad
-  Rendición de cuentas

5.5. Funciones de la autoridad del MNCP

La autoridad del MNCP tiene funciones en los siguientes ámbitos de gestión²⁴:

Directivo

- Coordinación de los actores y partes interesadas para crear consenso y entendimiento común entre los involucrados.
- Asesoramiento al gobierno en políticas de cualificaciones y relacionadas, tales como normalización y certificación de competencias, habilitación de oferentes de educación y formación profesional.
- Convocatoria y seguimiento a la participación del sector productivo en los Consejos Sectoriales con el fin de poblar el MCNP así como para promover su uso.
- Liderazgo para las reformas normativas e institucionales que se requieren para que el MNC pueda alcanzar los objetivos que se ha propuesto.

24 Definida a partir de varias fuentes con base en las ideas de BILLOROU, N. Y VARGES, F. Op. Cit. P. 103.

Técnico

- Definición de procesos y procedimientos estándar asociados al MNC (elaboración de caracterizaciones sectoriales, mapa de procesos, levantamiento de perfiles ocupacional, diseño de cualificaciones).
- Definición del estándar de procedimiento para el proceso de aval de cualificaciones, esto es, del reconocimiento oficial a una oferta educativa o de formación en cuanto cumple con lo dispuesto en el estándar de cualificaciones, lo que le permite ingresar al sistema de información del MNCP y visibilizar en sus medios de divulgación e información pública que a través del programa en cuestión se alcanza una cualificación de determinado nivel.
- Definición del sistema de equivalencias y acumulación de créditos para contar con criterios precisos para favorecer efectivamente la transitabilidad.
- Definición del proceso de reconocimiento de aprendizajes previos, incluidos procesos, actores e insumos que se considerarán para tal efecto.
- Generación de los insumos para el poblamiento del MNCP (estudios de caracterización sectorial, análisis de brechas de talento humano, mapa de procesos y perfiles de competencias).
- Establecimiento de políticas de sectorización que incluyan criterios para el poblamiento progresivo del MNCP.
- Diseño de un plan de poblamiento que incluya la transferencia de capacidad a los equipos técnicos sectoriales encargados de realizar los procesos de poblamiento del MNCP.
- Coordinación de los procesos de poblamiento sectorial del MNCP.
- Definición de un plan de poblamiento que responda a criterios de priorización basados en evidencias sobre las brechas de talento humano.
- Análisis, aprobación, registro y actualización de cualificaciones en el MNCP.
Fomento al diseño y ajuste de la oferta alienada con el MNCP.
- Implementación de procesos de reconocimiento de aprendizajes previos.

Aseguramiento de calidad

- Implementación de mecanismos de control de calidad de las cualificaciones y el marco mismo.
- Monitoreo y evaluación de resultados e impactos de la implementación.
- Diseño, operación e interoperabilidad de los Sistemas de Información del MNCP con otros sistemas de información de educación y formación profesional.

Comunicación y movilización de actores

- Comunicación y movilización social para el posicionamiento del MCN como política de Estado.
- Promoción del uso del MNCP por parte de los distintos actores involucrados.
- Difusión pública del MNCP para que la población que accede al sistema educativo o de la formación profesional puede utilizar el MNCP para tomar decisiones sobre sus trayectorias posibles y sobre la oferta de programas.

5.6. Acciones de la instancia de gobernanza para alcanzar los objetivos del MNCP

En el marco del taller de transferencia para la implementación del MNCP, llevado a cabo en diciembre de 2019 con representantes de las entidades e instituciones que tienen asiento en el Grupo de Trabajo Multisectorial ampliado, se realizó de definición de acciones que se requieren para el cumplimiento de los objetivos del MNCP (**tabla 4**), las cuales corresponden principalmente a la etapa de operación inicial del MNCP y, por tanto, se constituyen un detalle mayor de lo antes presentado en la hoja de ruta, en tanto ubican productos y acciones requeridas, actores involucrados e instancias gubernamentales responsables, así como factores que inciden en la implementación, tanto positivos como negativos, que tendrán que ser potenciados o mitigados.

Tabla 4. Acciones de la instancia de gobernanza para alcanzar los objetivos del MNCP

Objetivos del MNCP	Productos requeridos	Acciones requeridas
Promover el aprendizaje permanente a lo largo de la vida, capitalizando saberes adquiridos en diferentes contextos, y consolidando rutas de aprendizaje que conlleven al fortalecimiento y la transitabilidad de las personas a niveles superiores de cualificación.	Repositorio Plataforma Digital	a) Identificar indicadores b) Establecer equivalencias c) Brindar capacitación sobre evaluación por competencias
Mejorar la pertinencia de la oferta de educación y formación gracias a su alineación con los resultados de aprendizaje requeridos para el desarrollo productivo del país y a la efectiva diferenciación entre niveles de cualificación.	Base de datos de puestos Competencias por sectores	a) Mapeo b) Ordenamiento c) Actualización
Facilitar la identificación de rutas formativo – laborales para promover la movilidad de las personas en sistema de formación de habilidades y el aprendizaje a lo largo de la vida e impulsar la inserción productiva de calidad. Impulsar el reconocimiento de aprendizajes previos (RAP) y de cualificaciones obtenidas en el exterior para así promover el incremento de habilidades en la población y su relevancia frente al desarrollo productivo del país.	Lineamientos para el RAP Procedimientos e instrumentos para el RAP Instituciones con capacidad para implementar el RAP Sistema de información y registro del RAP Mecanismos de aseguramiento de la calidad del RAP Cualificaciones para el RAP	a) Elaborar normas, lineamientos y definir procedimientos. b) Identificar procesos para el aseguramiento de la calidad c) Instrumentalizar y establecer rutas y procedimientos de aseguramiento de la calidad
Generar condiciones para la transparencia en la información sobre las cualificaciones existentes para crear confianza por parte del sector productivo en los egresados del sistema educativo y de formación, enriquecer los procesos de orientación socio-ocupacional y articular los procesos de gestión del talento humano al interior de las organizaciones productivas.	Sistemas de información articulados	a) Gobernanza digital b) Difusión, estrategia comunicacional
Favorecer los procesos de aseguramiento de la calidad de la oferta de educación, capacitación y formación continua del talento humano del país.	Ruta de Calidad Estándares, instrumentos de evaluación Marco normativo	a) Formar equipos especializados b) Generación de equipos multiactor

Actores involucrados	Instancias gubernamentales responsables	Factores que inciden implementación del MNCP	Tiempos estimados para alcanzar productos
Docentes Estudiantes Empleadores	Minedu MTPE Sineace Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (Sunedu)	Condiciones técnicas Instituciones formativas Financiamiento	2021
Consejos sectoriales de competencias	Minedu CONFIEP MTPE Cámaras	Marco normativo Articulación política Involucramiento de actores	
Instituciones públicas/ privadas, gremios colegios, instituciones de formación Evaluadores Entidades certificadas (Área de calidad)	MTPE Minedu Instancias descentralizadas	Definir el marco normativo Involucramiento de diversos actores Sensibilización y comunicación Definir criterios técnicos para el aseguramiento de la calidad. Personal competente	
a) Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)- Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI), MTPE Gremios, empresas, colegios profesionales, instituciones de educación superior y formación profesional	a) PCM - ONGEI	Liderazgo de la más alta autoridad Financiamiento Marco Normativo	
Minedu Sunedu Sineace Instituto Nacional de Calidad (INACAL)	Minedu Sunedu Sineace	Articulación política (consensos)	Diseño 2021 Implementación 2025

Fuente: elaboración a partir del ejercicio analítico de los asistentes al taller de exploración de escenario de gobernanza y hoja de ruta. Lima. 2019.

6. Glosario ²⁵

Cualificación: es un reconocimiento formal de las habilidades desarrolladas, bien en un proceso educativo o formativo o a partir de la experiencia de un trabajador. Corresponden a los conocimientos y habilidades de una persona que le permiten desempeñarse en un campo de estudio o trabajo de conformidad con un determinado nivel previamente establecido.

Estándar de cualificación: es una cualificación que ha sido construida de acuerdo con los procedimientos definidos por la autoridad del marco de cualificaciones y que se considera referente para el reconocimiento oficial de programas de formación o de aprendizajes previos dentro del sistema de cualificaciones.

Gobernanza: es el arreglo institucional que define un liderazgo desde el cual se genera un diálogo efectivo y un acuerdo social sobre los objetivos del MNCP así como unas formas de operar en torno a las cualificaciones.

Mapa de procesos: es una representación gráfica de las etapas que se requieren para alcanzar un producto o prestar un servicio.

Marco de cualificaciones: es un instrumento único y consensuado que reúne un conjunto de cualificaciones, presentadas de forma ordenada por niveles asociados con diferentes tipos de cualificaciones, que pueden ser de alcance regional, nacional y sectorial. Según la OCDE, “es un instrumento para el desarrollo, la clasificación y el reconocimiento de habilidades, conocimientos y competencias según una escala continua de niveles acordados con base en un conjunto de criterios”.

Marco Nacional de Cualificaciones: reúne y organiza en una estructura a todas las cualificaciones del país.

Perfil ocupacional: conjunto de competencias que se requieren para el desempeño de un cargo o puesto de trabajo.

Poblamiento: proceso para la definición de cualificaciones sectoriales que inicia con la identificación de perfiles ocupacionales del sector para su posterior

²⁵ Se retoman las definiciones incluidas en el glosario de la publicación BILLOROU, N. y VARGAS, F. Herramientas básicas para el diseño e implementación de marcos de cualificaciones. Organización Internacional del Trabajo (OIT/Cinterfor). 2010. P. 119-122, y de VARGAS, F. e IRIGOIN, M. Competencia laboral. Manual de conceptos, métodos y aplicaciones en el sector salud. OIT/Cinterfor. 2002. Asimismo, se incluyen algunas definiciones tomadas de las fuentes y que fueron citadas en el presente documento.

