

# MODELO DE INSTITUCIONALIDAD Y GOBERNANZA PARA EL MARCO NACIONAL DE CUALIFICACIONES



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Embajada de Suiza en Colombia  
Cooperación Económica y Desarrollo (SECO)



**Colombia+  
Competitiva**  
Cooperación suiza para la competitividad

Consejo Privado  
de Competitividad



Fundación corona

 swisscontact

# MODELO DE INSTITUCIONALIDAD Y GOBERNANZA PARA EL MARCO NACIONAL DE CUALIFICACIONES

## EQUIPO TÉCNICO

Johanna Ramos, CPC  
Carlos E. Rondón, Swisscontact  
Germán Barragán, Fundación Corona  
Jaime Vargas Vives  
Natalia Ariza  
Claudia López  
Andrés Vélez  
Manuel Riaño  
Mayra Visbal  
María Paula Macías  
Iván Rodríguez

## CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD

**PRESIDENTE**  
Rosario Córdoba Garcés

**VICEPRESIDENTE TÉCNICO**  
Santiago Matallana

**INVESTIGADORA ASOCIADA**  
Johanna Ramos

## FUNDACIÓN CORONA

**DIRECTOR EJECUTIVO**  
Daniel Uribe Parra  
**GERENTE EDUCACIÓN Y EMPLEO**  
Germán Barragán Agudelo

**COORDINADORA DE PROYECTOS  
EDUCACIÓN Y EMPLEO**  
Natalia Salazar

**COORDINADORA MODELO  
EMPLEO INCLUSIVO**  
Laura Lozano Frías

## EMBAJADA SUIZA EN COLOMBIA

**JEFE DE LA COOPERACIÓN  
ECONÓMICA – SECO**  
**EMBAJADA DE SUIZA EN COLOMBIA**  
Christian Brändli

**OFICIAL NACIONAL  
DE COOPERACIÓN**  
**EMBAJADA DE SUIZA EN COLOMBIA.**  
Sergio Barraza

## SWISSCONTACT

**DIRECTORA PAÍS – SWISSCONTACT  
COLOMBIA**  
Cecilia Rivera del Piélago

**COORDINADORA GENERAL  
PROGRAMA COLOMBIA  
MÁS COMPETITIVA**  
Claudia J. Sepúlveda Robles

**COORDINADOR SECTORIAL SKILLS  
DEVELOPMENT PROGRAMA  
COLOMBIA MÁS COMPETITIVA**  
Carlos E. Rondón Almeida

**ASESOR JURÍDICO**  
Elliot Parra Ávila

**Puntoaparte**  
Editores

## .PUNTOAPARTE EDITORES

**DIRECCIÓN EDITORIAL**  
Andrés Barragán

**DIRECCIÓN DE ARTE**  
Andrés Álvarez

**DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN**  
Adriana Villegas

[www.puntoaparte.com.co](http://www.puntoaparte.com.co)

# 1 Antecedentes

**En los últimos años Colombia ha logrado grandes avances en el diseño, estructuración e implementación del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC). Gracias a la articulación y alianza con entidades públicas y privadas, el país ha avanzado en la definición de una ruta metodológica para el diseño de las cualificaciones y la construcción de catálogos sectoriales y la definición de la estructura general del Sistema Nacional de Cualificaciones, tal y como quedó establecido en la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022).**

En términos de antecedentes normativos y de política, el CONPES 3674 de 2010, la Ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018) y la Ley 1955 de 2019, entre otros, consolidaron el MNC como uno de los componentes más importantes del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC), con el objetivo de garantizar los vínculos de correspondencia entre el sistema productivo y el formativo-educativo y mejorar las perspectivas de formación y empleabilidad de los individuos. Así, el catálogo de cualificaciones del MNC para Colombia cuenta con ocho (8) niveles de cualificación, que abarcan todas las cualificaciones existentes en

el sistema educativo y de formación del país, y que permitirá el reconocimiento de aprendizajes de las personas, independientemente de la forma como estos hayan sido adquiridos.

Sin embargo, para garantizar la sostenibilidad del MNC en el largo plazo, es fundamental contar una arquitectura institucional y de gobernanza que articule actores estratégicos y que defina de manera clara sus funciones y competencias. Con ello se garantizará que el diseño, mantenimiento, actualización técnica e implementación del MNC se haga de manera continua, a partir de lineamientos estra-

tégicos conectados con las necesidades del sector productivo, educativo y de la sociedad

**Para garantizar la sostenibilidad del MNC en el largo plazo, es fundamental contar una arquitectura institucional y de gobernanza que articule actores estratégicos y que defina de manera clara sus funciones y competencias.**

civil. De esta forma se favorecería la movilidad educativa, la inclusión laboral, y la calidad y pertinencia de la oferta educativa y formativa.

Este documento describe la Propuesta de Modelo de Institucionalidad y Gobernanza del Marco Nacional de Cualificaciones de Colombia (IGO-MNC), elaborada por el Consejo Privado de Competitividad (CPC), dentro del Programa Colombia + Competitiva, financiado por la Cooperación Económica y Desarrollo de la Embajada de Suiza en Colombia (SECO) y facilitado por la Fundación Suiza de Cooperación para el Desarrollo Técnico Swisscontact, con el apoyo técnico de Fundación Corona.

La propuesta es el resultado de un proceso de construcción colectiva entre el equipo técnico del proyecto, conformado por el CPC y Fundación Corona, y los equipos técnicos del Ministerio de Educación (MEN) y el Ministerio de Trabajo (MT), los cuales no solo lideran el proceso de implementación y consolidación del MNC, sino que además son los beneficiarios de este convenio. Así mismo, la propuesta incorpora los aportes y retroalimentación técnica hecha por las entidades que integran el Comité Técnico para la Gestión del Recurso Humano (CTGERH) del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI) a lo largo de la ejecución del proyecto.

La propuesta busca aportar al cumplimiento de los objetivos consignados en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y la Agenda Nacional de Competitividad en relación con la consolidación del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC), particularmente en lo que se refiere a la definición de una arquitectura institucional y de gobernanza para el MNC que garantice su sostenibilidad y su articulación con los demás componentes del SNC.

Dado lo anterior, este documento tiene por objetivo recoger los principales resultados de la ejecución del proyecto. Específicamente, se presenta la estructura general de la propuesta de IGO-MNC, acompañado de un breve análisis de viabilidad técnica, legal y financiera. Cabe resaltar que lo que se desarrollará en el documento se derivó de una propuesta modular, por escenarios, de las configuraciones posibles que pudiera adoptar el MNC en función de la experiencia acumulada por diferentes instituciones públicas y privadas en la construcción del MNC, la cual fue constantemente validada por los actores relevantes.

La discusión acerca de la viabilidad de las diferentes alternativas de institucionalidad y gobernanza elaboradas por el equipo técnico y puestas a consideración de los Ministerios de Educación, Ministerio de Trabajo, DNP, SENA, Presidencia de la República, entre otras entidades, permitieron la celebración de acuerdos técnicos institucionales, los cuales constituyen la base de la propuesta presentada.

Así mismo, es importante resaltar que esta es una versión resumida de los resultados del proyecto. El lector que esté interesado en conocer los detalles de la propuesta puede solicitarlos directamente al CPC, Fundación Corona o Swisscontact.

# 2 Metodología para la construcción del IGO del MNC

En este apartado se describen los elementos técnicos, financieros y legales que sirvieron de base metodológica en construcción de la propuesta de institucionalidad y gobernanza del MNC. La metodología tuvo en cuenta tanto los antecedentes del país tanto en la configuración del MNC y construcción de catálogos sectoriales como sus fundamentos normativos y legales, con especial énfasis en lo establecido en el PND 2018-2022 con respecto al SNC.



## Viabilidad Técnica.

El análisis técnico de la propuesta tuvo en cuenta i) las expectativas de los actores con competencias directas e indirectas en la construcción del MNC; ii) el análisis de la experiencia internacional; y iii) el análisis de los antecedentes del país en la construcción del MNC y su arquitectura institucional, el cual permitió construir un modelo modular, por escenarios.



## Consulta a actores relevantes.

El proceso de validación de la propuesta con los beneficiarios del proyecto y otras entidades relevantes<sup>1</sup> se surtió en dos etapas: consulta inicial y reuniones de decisión respecto a la estructura final del IGO.

### Consulta Inicial.

Tuvo como propósito la recolección y sistematización de la información relacionada con la conceptualización y diseño del MNC y los esfuerzos por avanzar en la estructuración de su esquema de institucionalidad y gobernanza.

La consulta inicial se dio en dos fases. La Fase I se concentró en la recolección y sistematización de información de fuentes secundarias y primarias, a nivel técnico, sobre los antecedentes del MNC a partir de documentos oficiales. La Fase II se centró en la recolección, sistematización y análisis de información primaria y secundaria recogida a través de herramientas como entrevistas, encuestas de percepción y grupos focales, para conocer la visión prospectiva de los actores sobre el tipo de institucionalidad y gobernanza que consideran viable y deseable para el MNC.

La recolección y sistematización de información se concentró en cuatro dimensiones:

- ⊕ Percepción y lecciones aprendidas sobre la experiencia del país en proceso de construcción del MNC.
- ⊕ Percepción y expectativas sobre los posibles escenarios a construir.
- ⊕ Capacidad técnica y financiera de los diferentes actores para participar en el proceso.
- ⊕ Voluntad política y estratégica para desarrollar alguno de los escenarios propuestos.

Los hallazgos y las conclusiones derivadas de este proceso dependieron en gran medida de la disposición de las entidades para generar los espacios para la recolección de dicha información a partir de las herramientas diseñadas.

### Reuniones de decisión respecto a la estructura final del IGO.

El ejercicio de construcción del modelo IGO se surtió en dos momentos: i) presentación de una propuesta modular, compuesta por diferentes escenarios y configuraciones posibles del modelo de institucionalidad y gobernanza y ii) selección de una única estructura institucional definida a partir de consensos

con las entidades mencionadas. Para ello, se realizaron varias sesiones con los equipos técnicos de los ministerios beneficiarios y otras entidades relevantes con el fin de definir la estructura definitiva de la propuesta IGO-MNC.<sup>2</sup>



### Análisis de la experiencia internacional.

Como parte de la estrategia metodológica para la elaboración de la propuesta IGO del MNC, se realizó una revisión sistemática de 16 experiencias internacionales<sup>3</sup> en relación con la estructura de los marcos de cualificaciones y sus arquitecturas de institucionalidad y gobernanza (Ver Anexo I). A partir de este análisis fue posible identificar la variedad de objetivos perseguidos a través del desarrollo de esta herramienta en cada país, el impacto que los marcos de cualificaciones han tenido sobre la evolución de los sistemas educativos a nivel nacional y regional, y elementos generales sobre las estructuras institucionales adoptadas para hacer frente al objetivo de crear, operar y actualizar sus marcos de cualificaciones (ver sección IV).

<sup>2</sup>. Estas sesiones tuvieron lugar en el mes de septiembre de 2019. Participaron el Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, DNP, SENA, Presidencia de la República, Fundación Corona, Swisscontact y el equipo técnico del CPC.

<sup>3</sup>. El conjunto de países examinados fue Alemania, España, Escocia, Francia, Irlanda, Reino Unido, Finlandia, Corea, Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica, Estados Unidos, Jamaica, República Dominicana, Chile, Costa Rica, Panamá, México y Ecuador. Adicionalmente, se realizó un análisis más detallado para seis (6) países (Ecuador, España, Reino Unido, Escocia, Irlanda y Australia) para identificar elementos de su estructura de gobernanza e institucionalidad relacionada y las ventajas y desventajas de asumir elementos de estas experiencias para el IGO del MNC en Colombia. En esta muestra también se incluyó Estados Unidos ya que, a pesar de que no cuenta con un MC, podía aportar ciertos elementos específicos como lecciones aprendidas con base en su experiencia en el diseño de O\*NET.



## Construcción de propuesta modular, en función de los niveles de concentración de procesos y funciones.

A la fecha, diversos actores del Gobierno Nacional, la academia y el sector privado han participado directa o indirectamente en el diseño de las cualificaciones y en la elaboración de los catálogos sectoriales, acumulando capacidad técnica en relación con el MNC. En consecuencia, y teniendo en cuenta tanto la experiencia país como los procesos paralelos que diversas instituciones vienen desarrollando, se definió un marco de análisis que permitió identificar escenarios viables para el IGO del MNC desde el punto de vista técnico, a partir de las siguientes cuatro definiciones:

### Concentración de Niveles de Institucionalidad:

Escenarios en la que una sola entidad concentra todos los niveles de institucionalidad relacionados con el MNC. Este es el caso del proceso de normalización de competencias del SENA, en la medida que la toma de decisiones de diseño, la planeación, e incluso la evaluación de impacto de este proceso ha sido gestionada al interior de dicha entidad.

### Desconcentración de Niveles de Institucionalidad:

Escenarios en los que en cada nivel de institucionalidad participan diversos actores. Uno de los procesos que tiene re-

lación con el MNC y que, en algún grado, opera bajo este esquema es el Sistema de Acreditación de la Calidad de la Educación Superior. Si bien hay elementos que no hacen tan puro ese modelo, en la medida en que las tres instancias que lo componen son manejadas de manera centralizada por el MEN en lo administrativo, en la práctica cada una de las instancias respeta las decisiones de las demás.

### Concentración de Procesos:

Escenarios que parten de un modelo de gestión en el que todos los procesos son ejecutados por el mismo actor. Este fue el perfil institucional de los primeros ejercicios de diseño de cualificaciones y de construcción de catálogos de cualificaciones, tales como los adelantados en el marco del convenio firmado entre PNUD y el MEN. En estos casos, el equipo técnico seleccionado para tal propósito se encargó de todos los procesos. Este equipo técnico buscó el apoyo en algunas entidades y/o actores para ejecutar acciones específicas, pero la responsabilidad sobre la construcción del catálogo recayó sobre el equipo, bajo la supervisión técnica del MEN.

### Desconcentración de Procesos:

Corresponde a un modelo de gestión operativa donde cada uno de los procesos es desarrollado por actores independientes. Una experiencia que ejemplifica este grado de desconcentración es la de la Estrategia de Reducción de la Pobreza Extrema de la Red Unidos. Sus objetivos y procesos son liderados por la Subdirección General de Superación de la Pobreza del Departamento de la Prosperidad Social (DPS)<sup>4</sup> y cada entidad

que participa en la estrategia de reducción de la pobreza cumple funciones específicas en relación con la población focalizada y rinde cuentas a una comisión general.

A partir del significado de la definición de la concentración y/o desconcentración

en estos contextos, su aplicación a la estructura de niveles de institucionalidad y procesos requeridos para el MNC permite definir al menos cuatro configuraciones de institucionalidad y gobernanza para el MNC (Figura I):



# FIGURA I.

NIVELES Y PROCESOS INSTITUCIONALES REQUERIDOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL MNC.

FUENTE: ELABORACIÓN EQUIPO TÉCNICO CPC-FUNDACIÓN CORONA (ET).



## GO-1

Desconcentración de niveles institucionales y desconcentración de procesos: En este caso, los niveles institucionales son desarrollados por diferentes entidades y/o institucionalidad colectiva, mientras que los procesos son desarrollados por diferentes entidades y/o institucionalidad colectiva.

## GO-2

Desconcentración de niveles institucionales y concentración de procesos: en este caso los niveles institucionales son desarrollados por diferentes entidades y/o institucionalidad colectiva, pero los procesos son desarrollados por la misma institución y/o actor.

## GO-3

Concentración de niveles institucionales y concentración de procesos: en este caso tanto los niveles institucionales como los procesos son desarrollados por la misma institución y/o actor.

## GO-4

Concentración de niveles institucionales y desconcentración de procesos: en este caso los niveles institucionales son desarrollados por la misma institución o ac-



## Viabilidad Legal.

El fundamento normativo en el que se apoya la propuesta IGO-MNC parte de analizar si esta podría ser efectivamente implementada mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria. y la evaluación legal sobre quiénes podrían asumir competencias en el posible arreglo institucional.

En Colombia, la potestad reglamentaria le corresponde al Presidente de la República, aunque también puede ser ejercida, en eventos excepcionales, por los ministros, los Directores de Departamentos Administrativos, y eventualmente por otros órganos del Estado. El ejercicio de la potestad reglamentaria supone la existencia de materialidad legislativa, esto es, una norma de rango legal que debe ser desarrollada para lograr su adecuado cumplimiento. Sin embargo, la autoridad administrativa no puede extender su ámbito de aplicación, modificar el sentido, o contravenir otros asuntos normados por el órgano legislativo.

El PND 2018-2022 cumple con los requisitos mínimos definidos por la Corte Constitucional para la reglamentación de una mate-

tor, pero los procesos son desarrollados por diferentes entidades o institucionalidad colectiva.

A partir de este marco de lo anterior se propone una línea de análisis para la configuración de posibles opciones de modelo de gobernanza e institucionalidad, que centra su atención en la combinación que pueda darse entre niveles institucionales y procesos y el grado en que puedan estar concentrados o desconcentrados.

ria sometida a reserva de ley. De otra parte, por tratarse de un proceso cuyo desarrollo es prolongado y su actualización es permanente, debido a la constante evolución del mercado laboral, no es posible establecer "materialidad legislativa" más allá de la prescrita en el PND.

No obstante, debe tenerse presente que la reglamentación del MNC no puede desbordar lo prescrito en el proyecto de norma, ni modificar su sustancia. Esto supone que todos los procesos que se especifiquen en su reglamentación deben ser indispensables para la clasificación y estructura de las cualificaciones. No se pueden establecer procesos que no contribuyan a esta finalidad.

Por su parte, con el fin de determinar qué entidades pueden desarrollar los proyectos y procesos que se enmarcan en IGO del MNC, se examinó el alcance de la competencia en cabeza del Presidente de la República para distribuir asuntos entre las entidades bajo su tutela. Así, en la distribución de proyectos y procesos que se haga para implementar el IGO del MNC, fue esencial revisar la naturaleza y competencias específicas de las entidades



a las que se pretenden asignar las funciones, para asegurar que se pueda hacer mediante decreto reglamentario.

Existen tres vías para que los particulares cumplan funciones administrativas (Chávez Marín, 2012): (i) que la constitución política (CP) se las asigne directamente, (ii) que la ley les adscriba una función administrativa (esto sucede con las Cámaras de Comercio, a las que se les ha confiado la función de llevar el registro mercantil y el registro único de proponentes), y (iii) que se concedan en virtud de convenio, según lo prescrito en los artículos 110 y 111 de la Ley 489 de 1998. Existe otra vía de participación de los particulares, y tiene que ver con los convenios de asociación que pueden celebrar las autoridades administrativas con entidades sin ánimo de lucro en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 355 de la CP, y la creación de entidades de utilidad común de carácter mixto para el cumplimiento de fines estatales. Estas dos modalidades están consagradas el artículo 96 de la Ley 489 de 1998.

Por último, dado que uno de los escenarios considerados por la propuesta modular del IGO del MNC consideró la creación de una nueva entidad para la implementación de los procesos operativos del MNC, deben tenerse en cuenta las reglas definidas en el artículo 49 de la Ley 489 de 1998. La iniciativa legislativa para la creación de entidades corresponde exclusivamente al Gobierno Nacional, con lo que se previene la creación de entidades que el ejecutivo considere inconvenientes o innecesarias.



### Viabilidad Financiera.

Para el análisis de viabilidad financiera de la propuesta de IGO, se tuvo en cuenta los li-

neamientos sobre el cierre financiero de los proyectos de inversión pública establecidos por el DNP, el Manual de Valoración y Cuantificación de Beneficios, y varios conceptos relacionados de la misma entidad.

En este sentido, los costos asociados al modelo institucional correspondieron a los costos de cada proceso necesario para la construcción de catálogos de cualificaciones (para 23 áreas de cualificación entre 2019 y 2022), el costo de articulación y gestión al Sistema de Información que se encuentra desarrollando MT, los costos de funcionamiento o de seguimiento y evaluación, entre otros.

Metodológicamente, el primer paso de la evaluación financiera de las alternativas consistió en establecer una estructura de costos que, al equipararse con sus fuentes de financiación, permitiera el cierre financiero del proyecto. Para establecer cada estructura de costos se clasificó cada proceso en tres etapas: (i) pre-inversión, (ii) inversión y (iii) operación.

En cada una de estas etapas los costos se discriminaron según los periodos en los que se planea causar el costo, de tal manera que se construye el flujo de costos del proyecto. El número de periodos que se utilizan en la etapa de inversión se denomina el horizonte de inversión. Por su parte, el número total de periodos del proyecto, que incluye adicional a los de pre-inversión e inversión, aquellos destinados a la operación, se denomina el horizonte de evaluación (DNP, 2015). En este ejercicio, el número total de periodos de los proyectos será de tres años, que empatan con las fases inicial, intermedia y final del Sistema Nacional de Información de Cualificaciones, que a su vez permiten llegar al 100 por ciento de la implementación inicial del MNC, según lo proyectado por el MEN y MT.

# 3 Lecciones de la experiencia internacional

Los marcos de cualificaciones surgen como un esfuerzo para dar mayor coherencia y legitimidad a los sistemas educativos y contar con la participación efectiva del mundo del trabajo. Por ello, cada país, conforme a su estructura económica, su contexto cultural, y sus esquemas educativos y de formación, ha definido el tipo de marco de cualificaciones que se ajuste a sus necesidades e intereses de implementación y que se pueda realizar de forma adecuada.

Teniendo en cuenta la importancia de tener como referente la experiencia internacional en la estructuración del MNC en Colombia, el equipo técnico del proyecto realizó un análisis de los casos internacionales más relevantes con el fin de enriquecer la propuesta. Estas experiencias corresponden a Alemania, España, Escocia, Francia, Irlanda, Reino Unido, Finlandia, Corea, Oceanía, Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica, Estados Unidos, Jamaica, República Dominicana, Chile, Costa Rica, Panamá, México y Ecuador.

A continuación, se describen las tendencias generales y regionales, de los países seleccionados (ver Anexo I), en cuanto a los diferentes aspectos de los MC.



## Tendencias generales

- ⊕ Los países tienden a elaborar sus MC en un rango de 8 a 10 niveles educativos, siendo 8 el más predominante, ya que se busca una correspondencia con los niveles de CINE y en el caso de los países de la Unión Europea, con el Marco Europeo de Cualificaciones.
- ⊕ Los países establecen su MC a través de una ley u otro recurso legal, lo cual los convierten en un instrumento de obligatorio cumplimiento. En otras palabras, los MC tienden a ser de tipo regulatorio a nivel internacional.

- ⊕ Hay un establecimiento de una organización de tercera parte diferente a los Ministerios y/o cabezas de sector, en figuras como: Consejos, Agencias, Autoridades, Institutos, Comisiones, entre otras.
- ⊕ Los países tienden a reconocer todos los niveles educativos y de formación. En su MC, es decir, tienden a ser inclusivos. Sin embargo, no siempre son vinculantes, si bien las vías de educación y formación profesional están articuladas.
- ⊕ Algunos de los países analizados tienen MC abarcativos, es decir, que establecen correspondencia entre todo referente formativo y los niveles de cualificación, además de establecer créditos y transferencia de créditos. Sin embargo, esta no es una tendencia general, ya que también hay países en los que los MC son restrictivos, y no hacen estas referencias específicas en cuanto a los niveles de cualificaciones.
- ⊕ Hay involucramiento del sector privado en la mayoría de los casos analizados. Existen figuras desde mesas sectoriales, foros consultivos, comisiones para consultar al sector productivo y hacerlo parte del proceso de construcción, implementación y actualización de los MC.



## Tendencias regionales Europa

- ⊕ En Europa, la mayoría de los MC abarcan todos los niveles educativos y de formación. Esto se ve evidenciado en

que comparten objetivos como que el MC sea una herramienta de transparencia que permita la comparación entre las distintas formaciones.

- ⊕ Hay una tendencia a dar relevancia a las equivalencias entre niveles internacionales y enfatizar en los objetivos de movilidad internacional y de reconocimiento de títulos.
- ⊕ Algunos países tienden a ser altamente abarcativos como Irlanda, Finlandia, Francia y el Reino Unido. Este último tiene incluso para cada nivel de cualificación rangos de créditos que deben ser obtenidos. En otros casos como Alemania y Escocia, se establecen los niveles en un MC general.
- ⊕ En algunos casos los países cuentan con una entidad especializada en el aseguramiento de la calidad de las cualificaciones, diferente a la entidad oficial del MC, (Francia, Escocia y el Reino Unido).
- ⊕ Hay una tendencia a que los MC tengan un énfasis en el reconocimiento de habilidades previas y el establecimiento de trayectorias de formación y educación.

## Oceanía

- ⊕ Los países analizados comparten similitudes de forma y fondo en sus MC y contienen un componente de movilidad internacional que permite que los MC dialoguen y se puedan relacionar entre sí.
- ⊕ Un objetivo que comparten es el aseguramiento de la calidad de la educación y formación profesional y que el reconoci-



miento de títulos hace parte de este aseguramiento de la calidad. Esto se debe a que la movilidad internacional es muy importante para estos países.

- ⊕ Se diferencian en que Nueva Zelanda optó por realizar un marco vinculado, es decir, sus dos vías por separado y Australia decidió unificar toda su educación y formación en un solo marco.

## Asia y África

- ⊕ Se puede observar que tanto Corea del Sur como Sudáfrica, tienen similitudes con las tendencias internacionales, al tener respectivamente 8 y 10 niveles de calificaciones.
- ⊕ Para ambos países es muy importante poder resaltar el valor de la formación profesional en cada una de las sociedades. Siendo esta la razón principal para el marco surcoreano, que realmente se enfoca en la formación profesional.

- ⊕ Tanto en Asia como en África, los marcos están en un proceso de elaboración. América Latina
- ⊕ La mayoría de los países analizados tiende a elaborar sus MC con 8 niveles. Esto quiere decir, que hay un entendimiento regional sobre los niveles de calificación y su correspondencia con la educación y formación.
- ⊕ Se observa que los MC tienden a ser en su mayoría regulatorios, al buscar organizar la educación y formación, y garantizar la calidad que se otorga en cada uno de los niveles.
- ⊕ Se tiene como objetivo común el reconocimiento de capacidades previas adquiridas, así como la definición de trayectorias claras para los ciudadanos.
- ⊕ Todos los países analizados de esta región cuentan con una entidad diferente a los Ministerios como ente regulador de los MC.

- ⊕ En su mayoría, los MC están en vía de construcción y diálogo interno en de los países.

Algunas lecciones derivadas de este análisis que se consideraron relevantes para la construcción de la propuesta IGO del MNC para Colombia se enumeran a continuación:

- ⊕ Los marcos de calificaciones surgen como una herramienta que busca dar mayor coherencia y legitimidad a los sistemas educativos, promoviendo la participación efectiva del mundo del trabajo. Por ello, cada país, conforme a su contexto y sus esquemas educativos y de formación, ha definido el tipo de marco de calificaciones que mejor se ajusta a sus necesidades y que fue viable implementar dado el contexto.
- ⊕ Una buena parte de los marcos de calificaciones estudiados han desarrollado calificaciones para todos los niveles educativos. Sin embargo, España y varios países de América Latina han centrado el desarrollo de sus marcos de calificaciones en la formación profesional. Esto está relacionado tanto con la baja valoración que se le da a la formación técnica en estos países y, posiblemente, con que la oferta educativa y formativa está segmentada entre formación académica y técnica-tecnológica. Así, si uno de los propósitos del MNC es la articulación entre diferentes niveles y subsistemas de educación, Colombia tiene el reto de establecer una estructura institucional que fomente la participación de todos los sectores.
- ⊕ La existencia de una agencia y/o entidad autónoma dedicada al diseño, crea-

ción, implementación y actualización del marco nacional de calificaciones se observa sistemáticamente en los países en los que su nivel de implementación es avanzado. América Latina todavía no tiene suficientes experiencias, a excepción de Jamaica, en la configuración de este tipo de arreglos.

- ⊕ Todas las experiencias revisadas tienen una institucionalidad que se relaciona con el sector público. Ninguna declara inversión privada.
- ⊕ La mayoría de las experiencias centran la institucionalidad en el desarrollo del marco de calificaciones. Sin embargo, para el caso de Escocia, la institucionalidad creada tiene además funciones relacionadas con el desarrollo de procesos de aseguramiento de calidad, evaluación y certificación.
- ⊕ En casi la totalidad de las experiencias priorizadas existe un Consejo o Comité Directivo multisectorial para la toma de decisiones estratégicas y de alto nivel relacionadas con el marco de calificaciones.
- ⊕ El tamaño del equipo técnico de las institucionalidades examinadas es bastante diverso. Sin embargo, aquellas que concentran sus competencias en la creación, el mantenimiento y la actualización del marco de calificaciones tienen un tamaño promedio aproximado de 50 personas. Nuevamente, el caso de Escocia es especial y su Agencia de Calificaciones tiene cerca de 1.000 funcionarios.

# 4 ¿Qué es el IGO-MNC? Definición y objetivos

A la fecha, son múltiples los actores del Gobierno Nacional que han participado, directa o indirectamente, en el diseño de las cualificaciones y el MNC. Estos esfuerzos han estado enfocados en el trabajo técnico requerido para el desarrollo de la herramienta, de acuerdo con las competencias y funciones de cada entidad. Sin embargo, la falta de un marco institucional y de gobernanza definido que guíe estas acciones puede estar propiciando problemas de articulación y coordinación institucional, poniendo en riesgo la sostenibilidad del MNC y limitando su impacto en el cierre de brechas de capital humano.

Por esta razón, uno de los propósitos principales de esta propuesta es establecer la arquitectura institucional y de gobernanza que mejor refleje el contexto y restricciones legales y financieras analizadas, que incorpore tanto los consensos alcanzados con los actores relevantes como las lecciones aprendidas del análisis de la experiencia internacional en cuanto el diseño institucional para el diseño y operatividad y marcos de cualificaciones.

La propuesta IGO del MNC está enmarcado en varias consideraciones. Primero, la arquitectura institucional debe estar **orientada a resultados y la autoevaluación**. Esto implica tener una estructura robusta de seguimiento y medición de

impactos. En segundo lugar, la estructura IGO-MNC debe poder **adaptarse al cambio, la innovación y la actualización**, en tanto el diseño de cualificaciones es un proceso dinámico. Así mismo, dado el amplio espectro de actores que han desempeñado o podrían desempeñar roles y funciones directas e indirectas en la construcción e implementación del MNC y que fueron mapeados en la propuesta, el IGO del MNC está configurado como un **esquema flexible**, en el que los actores participantes podrán vincularse y/o involucrarse sin generar impactos en la ejecución de los procesos. Esto busca evitar que los procesos y funciones a ejecutarse en cada uno de los niveles queden inacti-

vos en la eventualidad de cambios en los agentes que participan del esquema institucional o de gobernanza.

Cabe mencionar que todo ajuste al rol de las entidades o instancias involucradas propuesto por este esquema, así como identificación de nuevos actores relevantes, no solo está sustentada en la racionalización, eficiencia o eficacia de los procesos de diseño, operación e implementación del MNC, sino también en la necesidad de que el Marco sea apropiado por el más amplio y diverso número de sectores. Así mismo, el IGO fomentará una estructura que pueda asumir los adelantos tecnológicos de manera efectiva, de manera que él pueda fundamentarse sobre la creación del Sistema de Información del SNC.

El objetivo de la IGO del MNC es establecer la arquitectura de instituciones y de gobierno que permitan construir, implementar, mantener y actualizar para Colombia el MNC y los catálogos de cualificaciones para diferentes áreas de cualificación de manera continua y sostenible.

Su propósito, más que establecer la viabilidad para la creación y funcionamiento del MNC, es que este pueda cumplir sus propósitos de mejorar la calidad y pertinencia de la educación y formación, la movilidad laboral, la oferta educativa y formativa y el encuentro entre demanda y oferta laboral para el cierre efectivo de las brechas de capital humano de calidad, cantidad y pertinencia.



# 5 Arquitectura institucional y de gobernanza del MNC

Dado lo anterior, el IGO está conformada por 4 niveles de gestión: nivel de política y regulación, nivel estratégico, nivel operativo y nivel de implementación. Esta estructura garantiza la articulación efectiva entre las entidades con competencias en el SNC, compatibiliza el MNC con el resto de sus componentes, y busca promover la participación del sector privado, las instituciones educativas y formativas, los trabajadores, los estudiantes y otros usuarios relevantes.

## 1 NIVEL DE POLÍTICA Y REGULACIÓN:

Organiza a los agentes que se encargarán de formular y desarrollar la política y la regulación para el mantenimiento, actualización e implementación del MNC. Dentro de las funciones que se desempeñarían en este nivel están el diseño de la línea general de política y la promoción y trámite de los cambios en el marco regulatorio que permitan la operatividad del MNC y el fomento a su implementación o usabilidad. Con ello, se pretende garantizar que el MNC cumpla un rol importante dentro de la política pública en el país y se articule adecuadamente con otras herramientas e iniciativas.

### Línea de política:

Se refiere al diseño de estrategias para establecer el vínculo institucional y los canales de comunicación entre los equipos técnicos y operativos del MNC, el resto de los componentes del SNC, y las instancias de política y regulación.

### Regulación:

Esta función se refiere a la presentación y trámite de los procesos de reglamentación y desarrollo de política sobre el MNC. Al ser este un proceso dinámico, es fundamental establecer los mecanismos disponibles para que los avances que se requieren en materia de reglamen-

tación tomen lugar en el momento y forma adecuada y pertinente. Por esta razón, se propone establecer una línea de contacto sistemático con la rama legislativa. Es importante mencionar que, si bien no

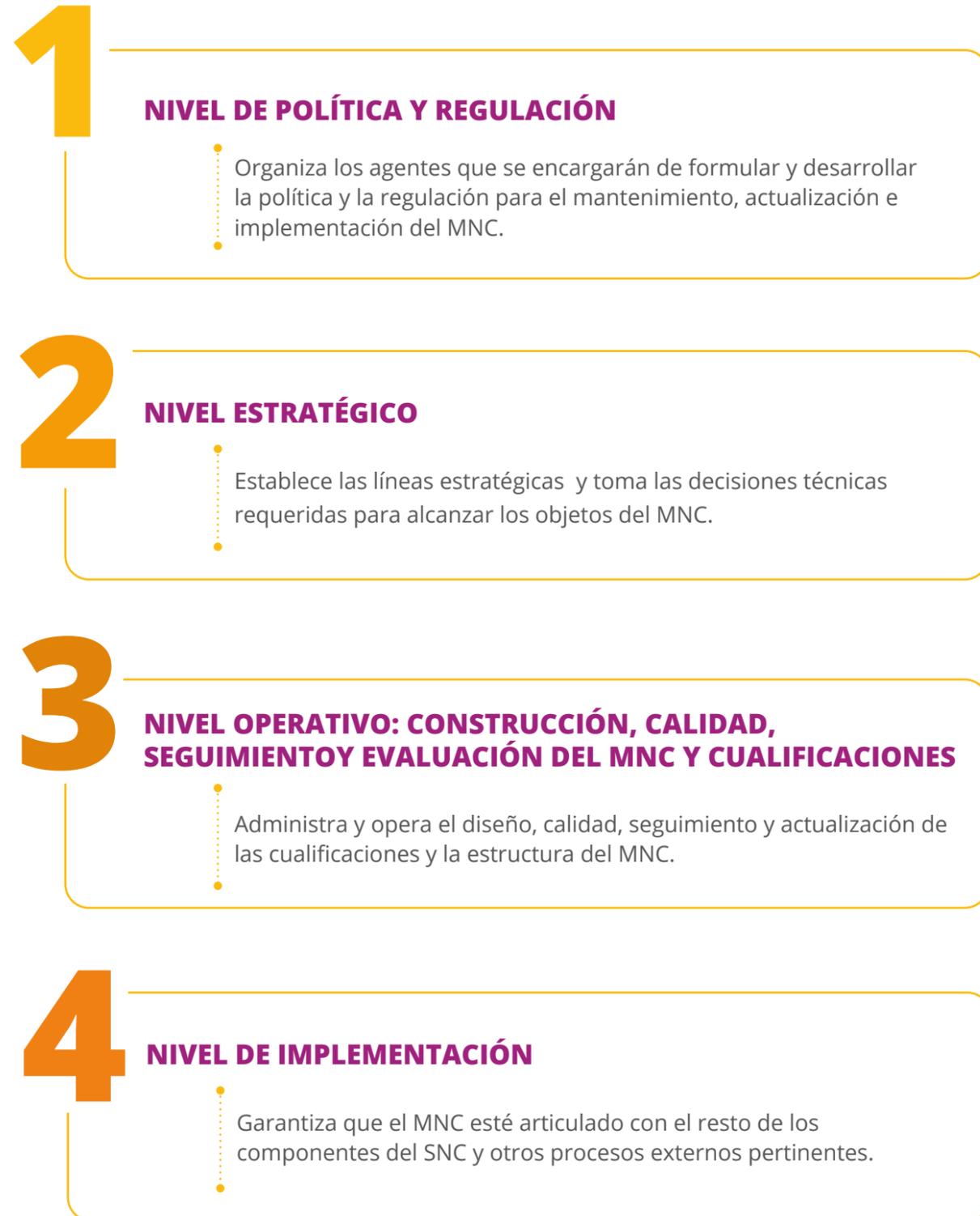
todos los temas de reglamentación han de tener un trámite legislativo, una instancia de este nivel aporta al posicionamiento desde la política pública y robustecería la legitimidad del MNC.



# FIGURA II.

NIVELES DE GESTIÓN DEL IGO DEL MNC

FUENTE: ELABORACIÓN ET.



## 2 NIVEL ESTRATÉGICO:

En este nivel se deben establecer las líneas estratégicas y la toma de decisiones técnicas requeridas para alcanzar los objetivos del MNC. La diferencia entre el Nivel de Política y Regulación y el Nivel Estratégico radica en el alcance de sus definiciones y las herramientas que se utilizarán en cada instancia. El primero, definirá elementos con un amplio espectro de aplicación, como por ejemplo la priorización de los sectores y los procesos a interconectar, entre otros, tal como sucedió

con la aprobación realizada por el Congreso de la República al crear el SNC y sus diferentes componentes y subsistemas. Sus herramientas son las leyes, Conpes, y lineamientos generales de política, entre otros. En el caso del nivel estratégico, los alcances de sus mandatos tendrán un espectro más centrado en los componentes propios del MNC y su cadena de valor, tales como definir sobre aspectos técnicos, metodológicos y operativos del diseño de catálogos de cualificaciones.

## 3 NIVEL OPERATIVO:

En esta instancia se concentran las funciones relacionadas con la administración y operación de los procesos relacionados con el

diseño, calidad, seguimiento y actualización de las cualificaciones y la estructura del MNC.

## 4 NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN

En este nivel se garantiza que el MNC esté articulado con el resto de los componentes y subsistemas del SNC y otros procesos externos

pertinentes, los cuales fueron identificados a partir de algunas de las estrategias del PND 2018-2022 y otros aspectos reglamentarios.

A continuación, se describen los escenarios seleccionados en consenso para cada uno de los niveles de gestión por las entidades como propuesta de institucionalidad y gobernanza, así como sus objetivos y alcance.

## 1 NIVEL DE POLÍTICA Y REGULACIÓN:

Como se mencionó, este nivel se refiere a la estructura en la que se organizarán los agentes que se encargarán de formular y desarrollar la política y la regulación requerida para el mantenimiento, actualización e implementación del MNC.

A nivel de política, y a partir de la relación que formalmente existe entre el SNCI –el cual está a la cabeza de las decisiones de política que conciernen a la gestión del talento humano— y el SNC –definido en las bases del PND 2018-2022 como el conjunto de instrumentos, políticas, componentes y procesos necesarios para alinear la educación y la formación a las necesidades sociales y productivas del país, el reconocimiento de aprendizajes, la inserción laboral y el desarrollo productivo—, se desprende que en la arquitectura institucional y de gobernanza para este nivel el SNC debe encargarse de fijar la relación entre los elementos técnicos y operativos de cada uno de sus componentes y subsistemas y, conforme a esto, el SNCI debe definir los elementos generales de política, en ambos casos a través de sus Comités Directivos. Este esquema institucional y vínculo se pueden dar bajo el esquema representado en la Figura 3.

El IGO propone que la instancia que ar-

ticule las decisiones del SNCI y el SNC sea el Comité Técnico para la Gestión del Recurso Humano (CGERH), en tanto este arreglo permite simplificar y compatibilizar las decisiones de cada uno de los Sistemas. Se recomienda que la CGERH tenga participación de nivel de viceministros con delegación de directivos para evitar que el alcance de sus decisiones se vea limitado.

Además, se sugiere que la secretaria técnica del CGERH sea asumida por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Esto se debe al rol transversal que desempeña en el ejercicio del MNC, el SNC y SNCI; el que a su cargo se encuentran otras secretarías técnicas en el SNCI —lo cual permitirá mejorar la coordinación entre diferentes instancias—; y por su rol estratégico de planeación y seguimiento que ejerce a nivel Nacional.<sup>5</sup>

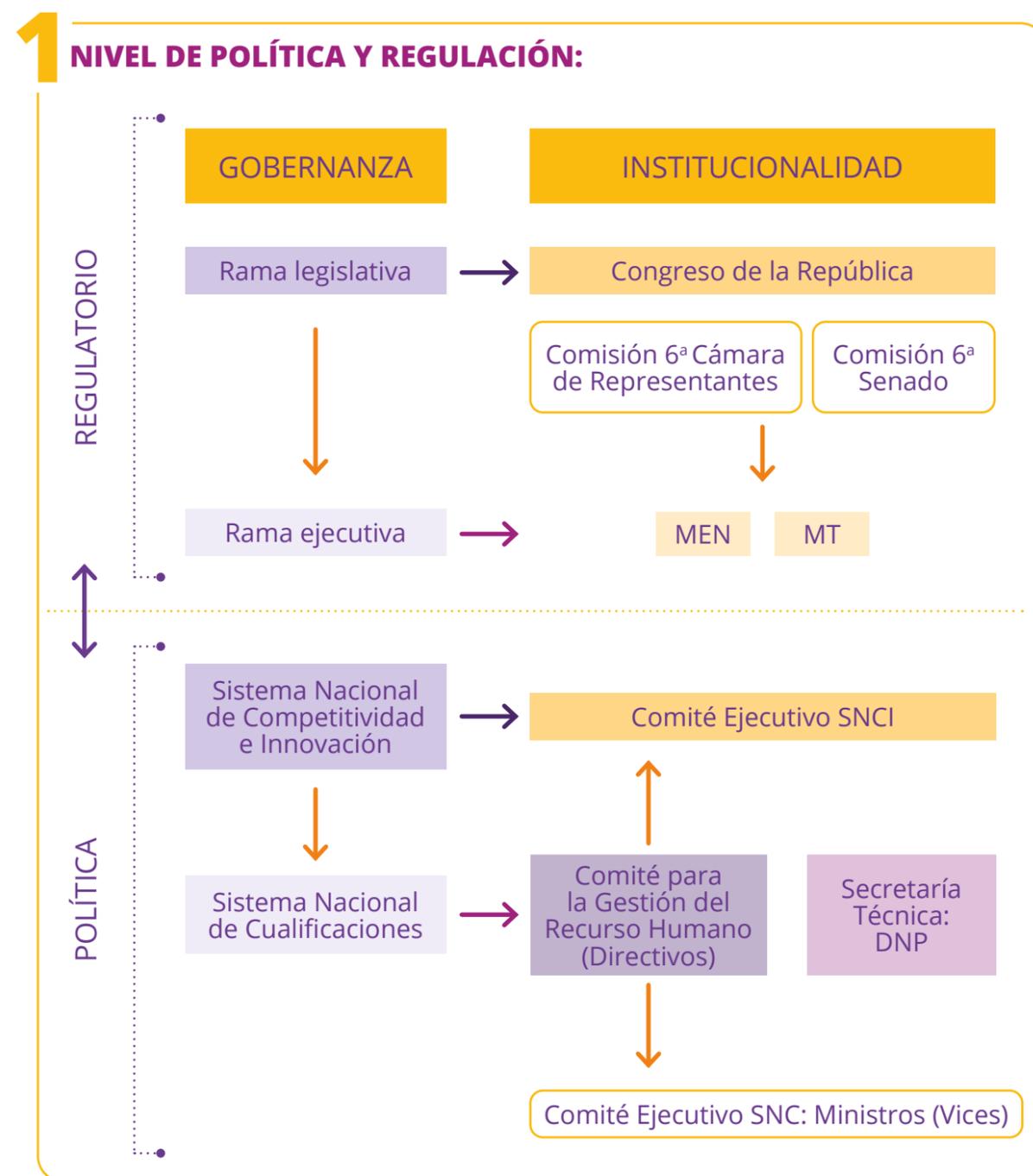
En cuanto a la regulación, se plantea al MEN y al MT como las carteras de gobierno encargadas de establecer la línea de contacto sistemático con la rama legislativa con el fin de impulsar, promover y dar trámite legislativo a las iniciativas relacionadas con el MNC que así lo requieran, dado que ambas instituciones tienen tanto competencias en el desarrollo de esta herramienta como iniciativa legislativa.

5. El Decreto 1651 de 2019 modifica el Decreto 1081 de 2015 en lo que se refiere a la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI), de acuerdo con lo establecido en el artículo 172 del PND 2018-2022. Con esta modificación, el artículo 2.1.8.2.9 del Decreto 1081 de 2015 dispone que “cada uno de los comités técnicos [del SNCI] tendrá una secretaria técnica, la cual será definida en su acto de creación”. Por lo tanto, la sola expedición del decreto de creación del CGERH bastará para poner en funcionamiento el nivel de política y regulación de acuerdo con lo sugerido por el modelo IGO (esto es, con el CGERH punto de conexión entre el SNCI y el SNC, con secretaria técnica del DNP), habida cuenta que el SNCI ya se encuentra organizado en virtud del Decreto 1651 de 2019.

## FIGURA III.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL NIVEL DE POLÍTICA Y REGULACIÓN

FUENTE: ELABORACIÓN ET.



## 2 NIVEL ESTRATÉGICO:

Como se señaló, en la propuesta IGO la toma de decisiones técnicas específicas al funcionamiento e implementación del MNC se definen a través del Comité Ejecutivo del SNC, con el soporte técnico del CGERH en el caso de ser requerido<sup>6</sup> (Figura 4). El modelo propone que el Comité Ejecutivo del SNC

esté compuesto por el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Industria y Comercio (con voz y voto), contando con la participación de actores como las Altas Consejerías de la Presidencia de la República, DNP, SENA y DAFP (con voz, pero sin voto)<sup>7</sup>.

6. En lo que respecta a la articulación del SNC con el SNCI, conviene repetir que el CGERH es el cuerpo que permite esta comunicación. No obstante, esta instancia se activará cuando se estime pertinente, sin que deban necesariamente sujetarse a éste todas las decisiones que vaya a adoptar el Comité Ejecutivo.

7. Cuando el Gobierno Nacional en cabeza del Presidente, del MEN y el MT, organice el SNC (creado por el artículo 194 de la Ley 1955 de 2019), podrá establecer como cuerpo de dirección el Comité Ejecutivo conformado por el MEN, el MT y MinCIT. Esta instancia puede establecer que en determinadas circunstancias invitaría a otras dependencias estatales. Sin embargo, por razones de eficiencia y economía administrativa, si no se espera que las demás entidades participen en la toma de decisiones (con voz, pero sin voto) se sugiere que, en lugar de referirlas en el decreto en mención, simplemente se deje abierta la posibilidad de invitar a otras dependencias que puedan participar en este proceso.

## FIGURA IV.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL NIVEL ESTRATÉGICO

FUENTE: ELABORACIÓN ET.



Por su parte, el IGO contempla la creación de dos instancias que soporten la toma de decisiones técnicas estratégicas del CGERH: Grupos de Trabajo Técnico y un Órgano Consultivo<sup>8</sup>.

Los actores y roles que las entidades públicas desempeñarían en el Nivel Operativo se detallan a continuación (Figura 5):

### Grupos de Trabajo:

Cada grupo de trabajo correspondería a una de las líneas de trabajo del nivel operativo, y estarían compuestos por los equipos técnicos de las instituciones con competencias en el MNC, tales como el MEN, MT, SENA, DNP, Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), Ministerio de Industria, Co-

8. Considerando que el MNC es el primero de los seis (6) componentes del SNC, es necesario que el decreto reglamentario del SNC precise los aspectos específicos en relación con los grupos de trabajo y las funciones que están llamados a cumplir. No obstante, no es indispensable que los demás componentes estén enteramente desarrollados como lo estará el MNC. Basta con que se hagan referencias sobre su operación y en normas posteriores se complementen.



mercio y Turismo (MinCIT), DANE, Ministerio de Hacienda (MHCP), y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, entre otros.

⊕ **Grupo de Trabajo Operativo.** Tendrá a cargo el diseño metodológico del MNC, presentará la planeación al CGERH y coordinará el desarrollo e implementación del MNC y los catálogos de cualificaciones.

⊕ **Grupo de Trabajo de Calidad.** Presentará al CGERH las cualificaciones y catálogos de cualificación para ser aprobados en concordancia con los sistemas de asegu-

ramiento de la calidad del sistema educativo y formación junto con los requisitos de calidad del MNC.

⊕ **Grupo de Trabajo de Seguimiento y Evaluación.** Presentará a la CGERH los productos, resultados e impactos alcanzados en el proceso de diseño, construcción, ajuste e implementación.

⊕ **Grupo de Trabajo de Implementación.** Presentará al CGERH los resultados de implementación del MNC en los procesos donde se defina el uso de esta herramienta.

### Órgano Consultivo.

En esta instancia se ubicarían actores externos relevantes (ej. gremios, empresas no agremiadas, trabajadores, estudiantes, profesores, Instituciones IES, IFTDH, Mesas Sectoriales, CONACES, SCAFT, CNA, CESU y CONAFT) y los representantes de cada grupo de trabajo. Ello

garantizaría que en un ejercicio de representación se contaran con los insumos suministrados por cada uno de estos.

Los actores y roles que las entidades públicas desempeñarían en el órgano consultivo se detallan a continuación (Figura 6):

## FIGURA V.

### ROL DE LAS ENTIDADES DEL GOBIERNO EN LOS GRUPOS DE TRABAJO – NIVEL ESTRATÉGICO

NOTA. EL LISTADO DE ENTIDADES PÚBLICAS QUE PUDIERA ASUMIR UN ROL EN EL NIVEL OPERATIVO DEL MNC ES INDICATIVO, NO EXHAUSTIVO.

FUENTE: ELABORACIÓN ET.

| ROL ENTIDADES GOBIERNO EN GRUPOS DE TRABAJO-NIVEL ESTRATEGICO |   |   |  |                          |                         |  |
|---|---|---|--|--------------------------|-------------------------|--|
| GRUPO DE TRABAJO  | MEN   | MT  | MCIT   | SENA                     | DNP                     | OTROS  |
| OPERATIVO   | Líder decisiones operativas diseño cualificaciones y catálogos de cualificaciones | Líder decisiones operativas caracterización sectorial y análisis de cierre de brechas | Líder consulta/comunicación con Sector Productivo              | Apoyo técnico            |                         | DANE apoyo técnico y DAFP con Empleo público |
| CALIDAD   | Líder aprobación cualificaciones y catálogos de cualificaciones                   |   |  |                          |                         |  |
| SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN                                      |   |   |  |                          | Líder decisiones de S&E |  |
| IMPLEMENTACIÓN  | Líder decisiones implementación con ES y FTDH y sistemas de calidad               | Líder decisiones implementación con Certificación y Servicios de Empleo               | Líder decisiones implementación con políticas de productividad | Diseño de programas SENA |                         |  |



# FIGURA VI.

## ROL DE LAS ENTIDADES NO GUBERNAMENTALES EN ÓRGANO CONSULTIVO - NIVEL ESTRATÉGICO

NOTA. EL LISTADO DE ENTIDADES QUE PUDIERA ASUMIR UN ROL EN EL NIVEL OPERATIVO DEL MNC ES INDICATIVO, NO EXHAUSTIVO.

FUENTE: ELABORACIÓN ET.

| ÓRGANO CONSULTIVO              | OPERATIVO   | CALIDAD   | SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN                  | IMPLEMENTACIÓN   |
|--------------------------------|---|---|---|--|
| <b>GREMIOS</b>                 | Entregan información y participan en proceso de construcción cualificaciones                      | Participación de aprobación MNC y cualificaciones | Experto independiente para proceso de S&E | Apoyan proceso de implementación en sistema de Certificación y SPE   |
| <b>EMPRESAS NO AGREMIADAS</b>  | Entregan info y participan en proceso de construcción cualificaciones                             | Participación de aprobación MNC y cualificaciones |   | Apoyan proceso de implementación en sistema de Certificación y SPE   |
| <b>TRABAJADORES</b>            | Entregan información  | Participación de aprobación MNC y cualificaciones |   | Apoyan proceso de implementación en sistema de Certificación y SPE   |
| <b>ESTUDIANTES</b>             | Entregan información  | Participación de aprobación MNC y cualificaciones |   | Apoyan proceso de implementación en Sistema de Educación y Formación   |
| <b>PROFESORES/INSTRUCTORES</b> | Entregan información  | Participación de aprobación MNC y cualificaciones |   | Apoyan proceso de implementación en Sistema de Educación y Formación   |
| <b>IES/IFTDH</b>               | Entregan información  | Participación de aprobación MNC y cualificaciones | Experto independiente para proceso de S&E | Apoyan proceso de implementación en Sistema de Educación y Formación y Subsistemas de Aseguramiento de Calidad |
| <b>CONACES</b>                 |   | Participación de aprobación MNC y cualificaciones |   | Apoyan proceso de implementación en Sistema de Educación y Formación y Subsistemas de Aseguramiento de Calidad |
| <b>CNA</b>                     |   | Participación de aprobación MNC y cualificaciones |   | Apoyan proceso de implementación en Sistema de Educación y Formación y Subsistemas de Aseguramiento de Calidad |
| <b>CESU</b>                    |   | Participación de aprobación MNC y cualificaciones |   | Apoyan proceso de implementación en Sistema de Educación y Formación y Subsistemas de Aseguramiento de Calidad |
| <b>CONAFT</b>                  |   | Participación de aprobación MNC y cualificaciones |   | Apoyan proceso de implementación en Sistema de Educación y Formación y Subsistemas de Aseguramiento de Calidad |
| <b>SCAFT</b>                   |   | Participación de aprobación MNC y cualificaciones |   | Apoyan proceso de implementación en Sistema de Educación y Formación y Subsistemas de Aseguramiento de Calidad |
| <b>COSERC</b>                  | Apoyan proceso de implementación de las 4 fases de metodología de construcción de cualificaciones | Participación de aprobación MNC y cualificaciones |   | Permiten articulación  |

### 3 NIVEL OPERATIVO:

En esta instancia se concentran las funciones relacionadas con la administración y operación de los macroprocesos de diseño, calidad, seguimiento y actualización de las cualificaciones y la estructura del MNC (Figura 7).

#### Construcción, diseño y actualización del MNC y diseño de las cualificaciones.

Incluye la construcción y actualización del MNC y el desarrollo metodológico para el diseño de cualificaciones que poblarán el MNC. Este macroproceso debe operar bajo protocolos metodológicos estandarizados y documentados, los cuales deben contar con aprobación del Nivel Estratégico.

#### Garantía de calidad de las cualificaciones y del MNC.

Para la ejecución de este macroproceso se debe tener una instancia encargada de verificar el cumplimiento de las metodologías, estándares, procesos, procedimientos y pertinencia de cada resultado, con el fin de garantizar al país la calidad y el cumplimiento de los objetivos del MNC. Esta instancia debe ser autónoma, y encargarse de preparar todo el proceso de aprobación y oficialización de las cualificaciones y de los ajustes al MNC. Así mismo, recopilará los resultados de diferentes acciones que permitan hacer el proceso de retroalimentación y actualización de cualificaciones y catálogos de cualificaciones y del MNC.

#### Seguimiento y evaluación del MNC y las cualificaciones.

Se propone definir una instancia en el Nivel Operativo que cuente con herramientas que permitirán monitorear procesos, productos, resultados e impactos. Cada proceso y resultado final de la construcción e implementación del MNC y los catálogos de cualificaciones deberán ser parte de una evaluación continua para chequear si se sigue la metodología y se alcanzan los resultados esperados. El Sistema de Información del SNC (en construcción bajo el liderazgo del MT) debe servir de soporte para este macroproceso.

#### Innovación y gestión del conocimiento de las cualificaciones y del MNC.

Teniendo en cuenta que los procesos de diseño, construcción, implementación y ajuste del MNC son dinámicos, incluso a lo largo de la ejecución de esta propuesta, y que se mantienen discusiones activas para tomar decisiones en materia de política, metodologías, institucionalidad y gobernanza, se sugiere establecer dentro de este nivel las funciones de innovación y gestión del conocimiento en metodologías de los procesos antes referidos. Los elementos innovadores tendrán como insumos la información del Sistema de Información del SNC y su módulo específico del MNC, tal como se describió en las acciones seguimiento y monitoreo, pues estos serán los referentes para ajustar, proponer y rediseñar los procesos y actividades definidas.

## FIGURA VII.

NIVEL OPERATIVO – MACROPROCESOS.  
FUENTE: ELABORACIÓN ET.

### 3 NIVEL OPERATIVO: CONSTRUCCIÓN, CALIDAD, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL MNC Y LAS CUALIFICACIONES

| PROCESOS NIVEL OPERATIVO MNC                                      |  |   |
|---|--|---|
| CONSTRUCCIÓN, ACTUALIZACIÓN Y DISEÑO LAS CUALIFICACIONES Y EL MNC | caracterización sectorial                | Análisis funcional y ocupacional            |
|   | análisis de cierre de brechas            | DC,CC                                       |
| GARANTÍA DE LA CALIDAD DE LAS CUALIFICACIONES                     | verificación de parámetros de calidad    | Retroalimentación y actualización           |
|   | aprobación y oficialización              | Innovación metodologías y procesos diseño   |
| INNOVACIÓN Y GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO DE LAS CUALIFICACIONES      | socialización, divulgación y publicación | capacitación y fomento uso del catálogo     |
| SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS CUALIFICACIONES                   | seguimiento y evaluación de impacto      | desarrollo y gestión sistema de información |

Es importante señalar que cada macroproceso contiene subprocesos operativos. Sin embargo, dado que estos pueden ser sujetos a reformas como resultado de la unificación de la ruta metodológica del MEN y del SENA y de los avances en otros procesos e hitos del MNC y el SNC, la institucionalidad propuesta no depende de ninguno subproceso particular.

Teniendo en cuenta las discusiones y consensos alcanzados con las entidades be-

neficiarias del convenio, para este nivel se tendrán en cuenta dos escenarios: i) un escenario de transición de corto plazo, el cual se tendrá una estructura institucional colectiva; y ii) un escenario de mediano plazo, el cual contará con estructura institucional única-no autónoma.

Es importante mencionar que durante el desarrollo de esta propuesta el equipo técnico del proyecto recomendó un escenario de largo plazo caracterizado por la

creación de una **institucionalidad autónoma única**, lo cual se considera óptimo desde el punto de vista técnico. Como se presenta en el Anexo I, se trataría de una Unidad o Agencia pública que concentraría tres de los cuatro macroprocesos del nivel operativo.



### A. Escenario de Transición - Gobernanza e Institucionalidad Colectiva

Para asegurar la pronta implementación del MNC, el nivel operativo de la IGO puede iniciar bajo un esquema de institucionalidad colectiva. El término institucionalidad colectiva se refiere a un arreglo institucional que permite la participación de varias entidades del Gobierno, sector privado y sector de educación para desarrollar el Nivel de Operativo del MNC de manera descentralizada. En este arreglo, cada uno de los procesos identificados estarán a cargo de unas entidades públicas específicas, que se articularían para lograr objetivos operacionales (Figura 8).

Si bien la experiencia internacional respecto a marcos de cualificaciones no tiene ejemplos de instituciones colectivas, existen varias justificaciones para considerar un modelo de transición colectivo para el nivel operativo del IGO en el caso colombiano. En primer lugar, actualmente algunos de los procesos del MNC y algunos elementos determinados en la metodología de diseño de las cualificaciones son llevados a cabo por más de una entidad del Estado o del sector pri-

vado. Así mismo, a pesar de que ya existen experiencias previas en la construcción de catálogos de cualificaciones para algunos sectores, aún no se ha definido qué entidad debería tener la entera competencia respecto a su diseño y construcción y en contraste, varias instituciones desarrollan procesos incorporados en la metodología de diseño de cualificaciones u otros procesos contemplados en este nivel institucional. Por último, funcionar bajo una institucionalidad colectiva permitiría avanzar hacia la institucionalidad óptima (autónoma única) en tanto se realizan los ajustes normativos necesarios para su configuración.

Es importante mencionar que, para poner en funcionamiento la estructura de transición durante un período razonable, es necesario que la norma que organice el SNC y el MNC (o sus normas complementarias) establezcan con claridad qué entidades públicas cumplirían cada una de las funciones. Entidades como el MEN, MT, SENA, DNP ya cuentan con estas competencias. Sin embargo, hay funciones que deben ser atribuidas a MinCIT, la UAESPE y al Comité Ejecutivo de Calidad de las Cualificaciones, entre otras, lo que requiere el avance de esta normatividad.

## FIGURA VIII.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL NIVEL OPERATIVO – ESCENARIO DE TRANSICIÓN  
FUENTE: ELABORACIÓN ET.

### A ESCENARIO DE TRANSICIÓN

| PROCESOS NIVEL OPERACIONAL   | INSTITUCIONALIDAD COLECTIVA                    |   |
|--|--|---|
|  | ENTIDADES GOBIERNO NACIONAL PARTICIPANTES      | ENTIDADES PRIVADAS PARTICIPANTES                    |
| CONSTRUCCIÓN, DISEÑO Y ACTUALIZACIÓN DEL MNC Y DISEÑO DE LAS CUALIFICACIONES | LIDERAZGO                                      | MEN - MT - MINCIT                                   |
|  | APOYO TÉCNICO                                  | UAESPE - SENA                                       |
| GARANTÍA DE CALIDAD DE LAS CUALIFICACIONES                                   | COMITÉ EJECUTIVO DE CALIDAD DE CUALIFICACIONES |   |
| SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS CUALIFICACIONES                              | DNP  |   |
| INNOVACIÓN Y GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO DE LAS CUALIFICACIONES                 | MEN - MT (APOYO TÉCNICO DE SENA)               | IES Y OTROS QUE PARTICIPEN EN LA USABILIDAD DEL MNC |

Teniendo en cuenta estas consideraciones, se propone que cada uno de los macroprocesos descritos cuente con la participación de las siguientes entidades:

#### Construcción, diseño y actualización del MNC y diseño de las cualificaciones.

Se propone que el MEN, MT y MinCIT asuman el liderazgo de este macroproceso, con el apo-

yo técnico del SENA y la UAESPE. Así mismo, para articular el sector público y privado, las entidades líderes deberán trabajar coordinadamente con las entidades privadas (Gremios, Confecámaras, ANDI, entre otros). Es necesario establecer esta articulación mixta en cuanto que uno de los propósitos del MNC es que el usuario final (tanto el sector productivo como el ciudadano) encuentre su funcionalidad en el sector real.

### Calidad de las Cualificaciones.

Se recomienda la creación de un Comité Ejecutivo de Calidad de Cualificaciones y el MNC, compuesto por CONACES y SCAFT, con el apoyo de las entidades privadas (Gremios, ANDI, Confecámaras, entre otras).

### Seguimiento y Evaluación del MNC y las Cualificaciones.

Se recomienda que DNP esté a cargo de este macroproceso. Lo anterior, debido a la función que desempeña en el seguimiento y evaluación de diferentes instancias a nivel nacional, y su imparcialidad en el proceso. El DNP debería articularse con otras firmas evaluadoras independientes, que le puedan brindar apoyo técnico. Por último, la Subdirección de análisis y monitoreo de MT lideraría la articulación del macroproceso en lo relativo al Sistema de Información del SNC.

### Innovación y gestión del conocimiento.

Se plantea que las entidades líderes, MEN y MT, con apoyo técnico del SENA, estén a cargo de este macroproceso, en articulación con las instituciones del sector educativo y otras que den uso del MNC.

En cuanto a las ventajas y posibles desventajas de este escenario se tiene que, si bien esta propuesta de corto plazo es viable desde el punto de vista legal (en tanto mantiene las funciones de las entidades y no requiere cambios normativos), financiero (se mantiene los costos actuales) y técnico (operando el MNC con los criterios hoy establecidos), funcionar bajo un esquema colec-

tivo de forma prolongada podría dificultar la coordinación entre entidades y el uso ineficiente de recursos físicos y técnicos.



## B. Escenario de Mediano Plazo - Gobernanza e Institucionalidad No Autónoma - Única

A partir de los escenarios de institucionalidad propuestos para el Nivel Operativo<sup>9</sup> y los ejercicios consultivos con las entidades beneficiarias del proyecto, se llegó a la conclusión que, dado el contexto institucional y fiscal del país, y pese a que **la creación de una institucionalidad única y autónoma es lo óptimo desde el punto de vista técnico**, el escenario que permitiría dar rápido curso al MNC es el de una institucionalidad no autónoma-única.

Este escenario contempla la concentración de procesos en una instancia no autónoma, que pudiera ubicarse en el MEN o el MT. Esto implicaría la adición de una función a uno de estos ministerios para que pueda establecerse una Dirección de Cualificaciones. Es importante aclarar que esto no implica que las funciones o procesos del MNC que hoy desempeñan otras entidades no puedan seguir realizándose, si bien la responsabilidad de liderar los procesos asociados al Nivel Operativo recaería sobre esta única institucionalidad.

La Dirección de Cualificaciones estaría a cargo de liderar los macroprocesos de construcción, diseño y actualización del MNC y de las cualificaciones, calidad

de las cualificaciones, e innovación y gestión del conocimiento, a través de Subdirecciones dedicadas a cada una de estas labores. Sin embargo, y tal y como fue planteado en el escenario de transición, el seguimiento y evaluación de las cualifica-

ciones del MNC estarían a cargo del DNP, con base en la información generada por la plataforma de información del MNC a cargo de la Subdirección de Análisis y Monitoreo de MT, y con apoyo de firmas evaluadoras privadas (Figura 9)

# FIGURA IX.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL NIVEL OPERATIVO – ESCENARIO DE MEDIANO PLAZO  
FUENTE: ELABORACIÓN ET.

## B ESCENARIO DE MEDIANO PLAZO

| INSTITUCIONALIDAD ÚNICA NO AUTÓNOMA  |   |   |
|--|---|---|
| PROCESOS NIVEL OPERACIONAL   | ENTIDADES GOBIERNO NACIONAL   | ENTIDADES PRIVADAS PARTICIPANTES                                    |
| CONSTRUCCIÓN, DISEÑO Y ACTUALIZACIÓN DEL MNC Y DISEÑO DE LAS CUALIFICACIONES | Subdirección de Diseño e implementación de Cualificaciones                | • GREMIOS<br>• CONFECÁMARAS<br>• ANDI                               |
| GARANTÍA DE CALIDAD DE LAS CUALIFICACIONES                                   | Subdirección de Calidad de las Cualificaciones                            | DIRECCIÓN DE CUALIFICACIONES (MEN O MT)                             |
| INNOVACIÓN Y GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO DE LAS CUALIFICACIONES                 | Subdirección Innovación y Gestión del Conocimiento de las Cualificaciones |   |
| SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS CUALIFICACIONES                              | DNP   | FIRMAS EVALUADORAS  |
|  |   | apoyo a través de convenios que se sustentará con la reglamentación |
|  |   | IES Y OTROS QUE PARTICIPEN EN LA USABILIDAD DEL MNC                 |

En el marco de los ejercicios consultivos realizados con las entidades beneficiarias del proyecto y otras entidades del gobierno no fue posible definir la institución que acogería la Dirección de Cualificaciones. Las dificultades para alcanzar un acuerdo podrían estar relacionadas con que los procesos de diseño de cualificaciones y catálogos de cualificaciones

requieren necesariamente la participación continua y articulada del MEN y el MT, lo que dificulta el proceso de distribución de funciones y responsabilidades.

Por lo anterior, y con el fin de contribuir con insumos técnicos que faciliten la toma de decisiones, el equipo técnico exploró algunos elementos que deben ser tenidos en cuenta

<sup>9</sup> La propuesta se derivó de un modelo modular, por escenarios, de las configuraciones posibles que pudiera adoptar el MNC en función de la experiencia acumulada por diferentes instituciones públicas y privadas en la construcción del MNC, la cual fue constantemente validada por los actores relevantes.

para elegir la institución en la que se creará la Dirección de Cualificaciones, centrándose en las siguientes dimensiones.

### Reglamentación del IGO:

- ⊕ El MEN tendría que iniciar un proceso de construcción, discusión y aprobación de un decreto que le otorgue nuevas funciones a la entidad y ubique las competencias bajo el Viceministerio de Educación Superior. Así mismo, deberá crear una Dirección nueva, con suficiente personal de planta que le permita conformar tres grupos de trabajo o subdirecciones.
- ⊕ Por su parte, el MT podría empezar a operar los macroprocesos bajo la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo. Sin embargo, debe incorporar una planta suficiente de personal, y conformar al menos tres grupos de trabajo. Se sugiere, por lo tanto, transformar la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo en la Dirección de Cualificaciones.

### Reglamentación en otras entidades:

- ⊕ Sería necesario ajustar la reglamentación de las funciones del SENA para que algunas de las que hoy desarrolla no se dupliquen con las que se establezcan en el MEN y el MT en caso de que alguna de estas entidades acoja la Dirección de Cualificaciones. Adicionalmente, se sugiere redefinir la estructura y funcionamiento de las Mesas Sectoriales para que se conviertan en el órgano de consulta tanto para el subsistema de normalización de competencias como del MNC en relación con la construcción de los catálogos de cualificaciones.

### Capacidad técnica del personal:

- ⊕ El nuevo personal técnico incorporado a la planta de la Dirección de Cualificaciones en el MEN o el MT debe recibir capacitación suficiente y continua para que estén en la capacidad de diseñar las cualificaciones y levantar los catálogos sectoriales. Se recomienda desarrollar, con apoyo del SENA y/u otras IES procesos de capacitación en los que el personal vinculado al diseño de las cualificaciones pueda formarse permanentemente.

### Articulación con otras entidades o agentes:

- ⊕ De acuerdo con la estructura propuesta del IGO, tanto el MEN como el MT deberán propender por realizar los acuerdos para mantener una relación fluida con cada uno de los actores relacionados con el MNC, especialmente con el sector productivo, el SENA, y el sistema de formación para el trabajo.
- ⊕ Así mismo, en caso de acoger la Dirección de Cualificaciones, los ministerios deberán hacer un mayor esfuerzo para redefinir el papel de la formación para el trabajo dentro del sistema educativo y de formación del país.
- ⊕ Si el MT acogiera la Dirección de Cualificaciones, deberá articularse con el MEN para incorporar el MNC como un parámetro dentro del Sistema de Calidad de la Educación Superior.

### Recursos tecnológicos:

- ⊕ El desarrollo de la plataforma del SNC a cargo de la Subdirección de Análisis y Monito-



reo de MT deberá articular la información de otros sectores (ej. educación, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, DANE, función pública) para garantizar la suficiencia de la información que permita analizar el mercado laboral y el sistema educativo, lo que facilitaría la estimación de las brechas de capital humano sectoriales.

### Implementación:

- ⊕ El MT y el MEN deberán trabajar de manera articulada para definir el rol del MNC dentro de la estructura del Sistema de Formación para el Trabajo. De esta manera será claro para el SENA, las IES y las IFTDH las oportuni-

dades que tendrán para diseñar programas de formación para el trabajo en los niveles 5, 6, 7 de la cadena ocupacional.

- ⊕ Adicionalmente, ambos ministerios deberán trabajar en fomentar el uso del MNC en el diseño de programas de educación superior.

Con base en lo anterior, se identificaron algunas de las ventajas y desventajas que tendría la creación de la Dirección de Cualificaciones en uno u otro ministerio, desde el punto de vista técnico, jurídico y financiero (Figura 10, 11, 12 y 13).

# TABLA I.

## VENTAJAS Y DESVENTAJAS TÉCNICAS DE CREAR LA DIRECCIÓN DE CUALIFICACIONES EN EL MEN

FUENTE: ELABORACIÓN ET.

| FACTOR EVALUADO  | VENTAJA   | DESVENTAJA  |
|--|---|---|
| <b>INNOVACIÓN Y GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO DE LAS CUALIFICACIONES</b>                  | El MEN ha sido la entidad líder del desarrollo metodológico del MNC desde la expedición del Conpes 3674 en 2010.  | El número de personas que en el MEN hoy se dedican al desarrollo del MNC es limitado, en condición de contratistas. Así que estas personas podrían ser trasladadas a otras entidades.   |
| <b>FOMENTO PARTICIPACIÓN SECTORES EN DESARROLLO MNC</b>                              | El MEN tendría una mayor probabilidad de obtener una buena participación del sector de las IES, FT y formación básica (media) en el diseño de cualificaciones y construcción de los catálogos de cualificaciones.   | Podría priorizarse la visión académica y menos la visión del sector productivo. Puede haber riesgo de perderse equilibrio.  |
| <b>FOMENTO PARTICIPACIÓN SECTORES EN USO MNC</b>                                     | Al ser el MEN el órgano rector de la educación básica, media y superior, así como la entidad que ejerce la Secretaría Técnica de SCAFT, es coherente funcionalmente que lidere el desarrollo de programas basados en el diseño y catálogos de cualificaciones para todos los niveles de educación y formación.  | Una estructura de MNC con énfasis académico podría reducir la posibilidad de articular el MNC subsistema de normalización certificación de competencias laborales.  |
| <b>COHERENCIA CON EL RESTO DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA ENTIDAD Y SECTOR</b> | El MEN se ha encargado de definir estándares de calidad para la educación superior y formación para el trabajo hasta la fecha de este estudio, así que la adopción de MNC como herramienta de clasificación es coherente con estas funciones. Tiene además una interlocución amplia con secretaría de educación, las cuales podrían cumplir un papel esencial en el Desarrollo del MNC.   | El tipo de MNC establecido para Colombia pretende llegar hasta el nivel de catálogo y por esta razón podría ser pertinente que ese desarrollo se haga por parte del MEN. Sin embargo, no se ha estimado de manera formal la probabilidad de que este tipo de herramienta vaya a ser adoptada por los actores del sector educativo, quienes tienen autonomía para definir los contenidos de sus programas y currículos. Puede ser no coherente con la autonomía. |
| <b>TRANSICIÓN HACIA NUEVA INSTITUCIONALIDAD</b>                                      | El MEN, a pesar de no tener reglamentariamente construida un área en su estructura institucional, ha venido trabajando en el desarrollo del MNC, con lo cual un proceso de transición hasta la creación de una Dirección puede facilitarse por los procesos ya adelantados (existe proyecto de inversión que incluye actividades del MNC, experiencia en contratación, mediana apropiación por parte de funcionarios de otras áreas). | El tema de cualificaciones y de formación para el trabajo es una entre muchas tareas del Viceministerio de educación superior. En el pasado no se ha logrado dar espacio institucional a las funciones de formación para el trabajo, es débil institucionalmente y se requeriría realizar una elevada inversión de recursos del PGN o de crédito para el fortalecimiento de sus procesos, capital humano y estructura de los sistemas de información.           |

# TABLA II.

## VENTAJAS Y DESVENTAJAS FINANCIERAS Y LEGALES DE CREAR LA DIRECCIÓN DE CUALIFICACIONES EN EL MEN

FUENTE: ELABORACIÓN ET.

| FACTOR EVALUADO            | VENTAJA   | DESVENTAJA   |
|----------------------------|---|--|
| <b>CONSISTENCIA LEGAL</b>  | <p>El MEN por intermedio del Viceministerio de Educación Superior cumple funciones asociadas con:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La comprensión, socialización y apropiación de las normas de competencias laborales para la ETDH.</li> <li>• El SCAFT,</li> <li>• Diseño y administración del SIET,</li> <li>• Coordinación de la comisión de calidad para la FT.</li> </ul> <p>Se concentrarían en una sola autoridad las funciones sobre las dos de las tres vías de cualificación, facilitarían uniformidad de criterio para la movilidad entre estas vías de formación.</p> <p>En virtud de estas funciones y de lo dispuesto en el artículo 194 de la Ley 1955 de 2019, resulta posible que una dependencia del MEN asuma las funciones correspondientes dentro del MNC vía reglamentación.</p> | La concentración de las funciones requeriría la reforma de la reglamentación de SENA y MT. |
| <b>COSTO DE LA REFORMA</b> | Tiene hoy una planta de personal que podría ser reasignada para hacer parte de la nueva dirección.  | La creación de una Dirección no será a costo cero.   |

# TABLA III.

## VENTAJAS Y DESVENTAJAS TÉCNICAS DE CREAR LA DIRECCIÓN DE CUALIFICACIONES EN EL MT

FUENTE: ELABORACIÓN ET.

| FACTOR EVALUADO  | VENTAJA   | DESVENTAJA  |
|--|---|---|
| <b>CAPACIDAD TÉCNICA DESARROLLADA SECTOR/ENTIDAD</b>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>El SENA ha invertido y desarrollado proyectos piloto, esta capacidad podría ser trasladada al MT (funcionarios SENA en comisión a MT).</li> <li>La Dirección de Empleo de MT ha desarrollado capacidad técnica y ha liderado los desarrollos metodológicos para la caracterización de sectores y el análisis de cierre de brechas de capital humano, que son parte del desarrollo metodológico del MNC.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>La capacidad técnica del SENA ha sido empleada en mayor medida para el desarrollo de las normas y certificación de competencias laborales y menos en la construcción de un MNC.</li> <li>La interlocución de la Dirección de Empleo y otras áreas del MT es débil.</li> </ul>                                |
| <b>FOMENTO PARTICIPACIÓN SECTORES EN DESARROLLO MNC</b>                              | El MT tendría una mayor probabilidad de obtener una buena participación del sector de trabajadores, sectores empresariales y SENA en el diseño de cualificaciones y construcción de los catálogos de cualificaciones.   | Podría existir poca aceptación por parte del sector de educación, especialmente de las IES, del diseño de cualificaciones y los catálogos, teniendo en cuenta que éstos cuentan con autonomía universitaria.  |
| <b>FOMENTO PARTICIPACIÓN SECTORES EN USO MNC</b>                                     | Al ser el MT órgano rector de los procesos de normalización y certificación de competencias laborales, estos subsistemas podrían complementar el diseño y elaboración de catálogos de cualificaciones de manera más independiente. Podría ser más equilibrada la relación entre el demandante de capital humano y el oferente de educación y formación.   | El tipo de MNC asumido para Colombia puede llegar a ser de difícil entendimiento por parte de las IES, quienes tienen baja experiencia en la estructuración de sus programas por competencias o siguiendo parámetros contruidos con base en las ocupaciones. Esto no garantiza que las IES apropien el uso del MNC.                                 |
| <b>COHERENCIA CON EL RESTO DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA ENTIDAD Y SECTOR</b> | El MT hoy tiene una estructura que le permite la interlocución con entidades importantes para el desarrollo del MNC como sindicatos, SENA, IFTDH, UAESPE, cajas de compensación y en general es el líder de la política de empleo, por tanto esta tarea es coherente con las funciones que para esta institución están establecidas.  | El MT es una institución nueva, creada en 2011, que a pesar de tener amplia relación con varios agentes que participarían del desarrollo del MNC y que las funciones para esta tarea están establecidas en el decreto desde su creación, aún no cuenta con experiencia suficiente para ejecutar algunos de los procesos para los que es competente. |
| <b>TRANSICIÓN HACIA NUEVA INSTITUCIONALIDAD</b>                                      | La estructura institucional del MT existente hoy incluye funciones relacionadas con la construcción del MNC, así que éstos podrían ser asumidas inmediatamente en un proceso de transición. Este ministerio tiene un área que podría llegar a especializarse en cualificaciones (Dirección de Movilidad y Formación para el trabajo).   | Es débil institucionalmente y se requeriría realizar una elevada inversión de recursos del PGN o de crédito para fortalecimiento de sus procesos, capital humano y estructura de los Sistemas de Información.   |

# TABLA IV.

## VENTAJAS Y DESVENTAJAS FINANCIERAS Y LEGALES DE CREAR LA DIRECCIÓN DE CUALIFICACIONES EN EL MT

FUENTE: ELABORACIÓN ET.

| FACTOR EVALUADO            | VENTAJA  | DESVENTAJA   |
|----------------------------|--|--|
| <b>CONSISTENCIA LEGAL</b>  | <p>El MinTrabajo específicamente por intermedio de la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo cumple funciones directamente relacionadas con el MNC:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Propone lineamientos sobre las competencias laborales de los trabajadores,</li> <li>Monitorea los cambios en los requerimientos en cualificaciones en las nuevas demandas de trabajo,</li> <li>Adopta y actualiza la Clasificación Nacional de Ocupaciones,</li> <li>Adopta y actualiza el MNC.</li> </ul> <p>Tiene una comunicación fluida con los sectores productivos que comunican información sobre la demanda laboral.</p> <p>En virtud de estas funciones y de lo dispuesto en el artículo 194 de la Ley 1955 de 2019, resulta posible que una dependencia del MT asuma las funciones correspondientes en el MNC vía reglamentación.</p> | Se desconcentrarían en entidades de diferentes sectores las decisiones relacionadas con las tres vías de cualificación. Lo anterior, supone retos para asegurar la armonía y facilitar la movilidad. |
| <b>COSTO DE LA REFORMA</b> | Tiene hoy la Dirección de Movilidad y Formación para el Trabajo que podría ser transformada para cumplir las funciones de la nueva dirección.  | Se podría crear una dirección a costo cero, pero se requiere ampliar la planta que hoy tienen la Dirección de Movilidad y Formación para el trabajo  |

Es importante mencionar que la decisión de crear la Dirección de Cualificaciones en el MEN o el MT no solo obedecerá a criterios técnicos, financieros, normativos y legales, sino además a elementos que tienen que ver con la priorización que haga el gobierno nacional respecto a sus objetivos y metas sobre el MNC. Así, si el gobierno quiere reforzar metas relacionadas con empleabilidad y empleo, la decisión podría favorecer al MT. Por su parte, si

lo que se busca es reforzar y fortalecer la educación superior y al sistema educativo en general, la decisión podría favorecer al MEN. En este sentido, es necesario resaltar las lecciones de la experiencia internacional, en tanto cada país ha construido la institucionalidad y gobernanza de sus marcos de cualificaciones de conformidad con las metas de gobierno respecto a sus sistemas educativos y el cierre de brechas de capital humano.

## 4 NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN

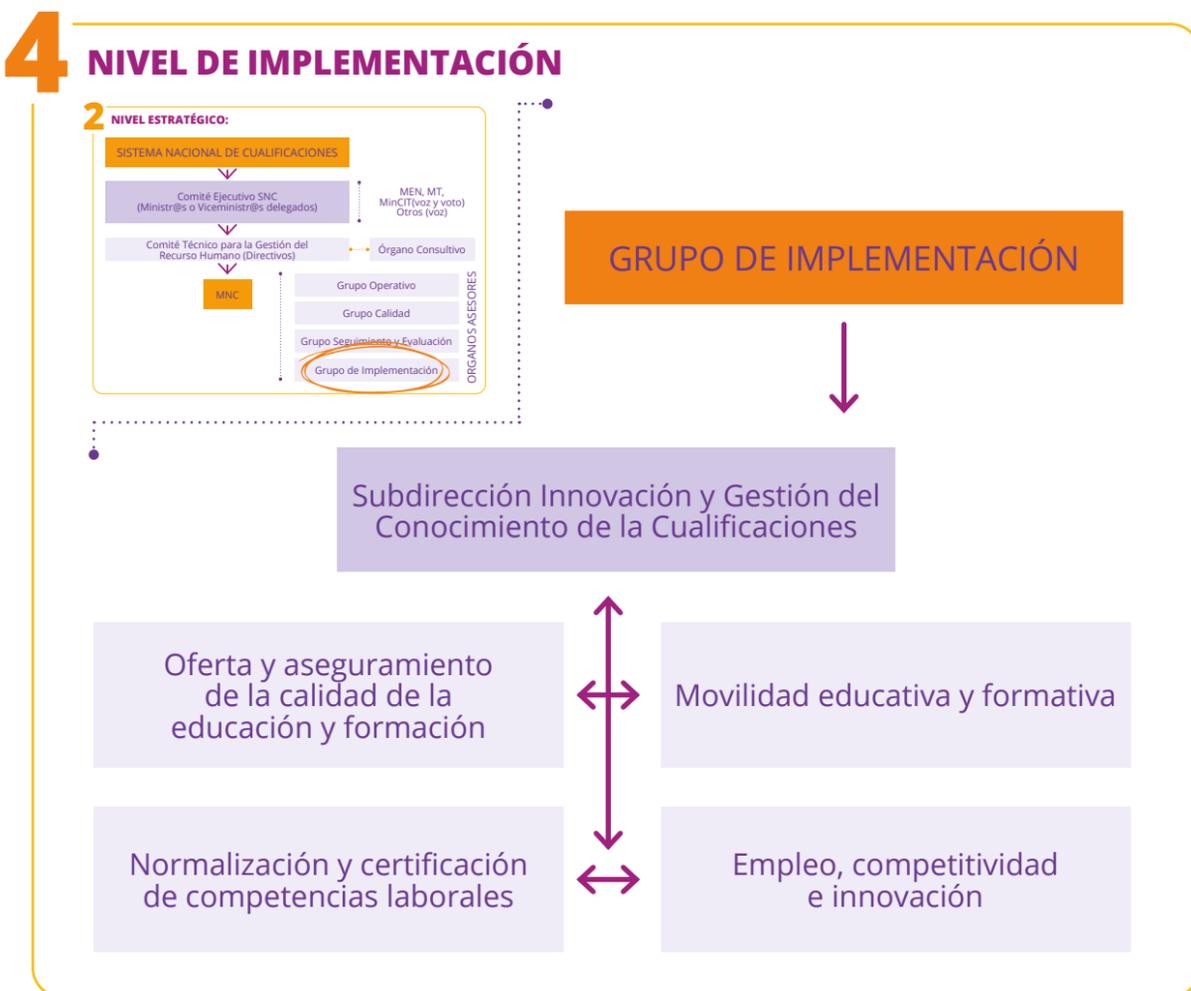
La propuesta IGO también tiene en cuenta que el MNC debe relacionarse con diferentes procesos externos. Este relacionamiento deberá reflejarse en la estructura del IGO, de acuerdo con el tipo de responsabilidades o actividades que deban realizarse para generar dicha interrelación. Una vez identificados los procesos externos, se plantea que el Grupo de Implementación del Nivel Estratégico cree los lineamientos para que, a través de las instituciones encargadas de esta función (MEN, MT con apoyo técnico del SENA) en el corto plazo y de la Dirección de Innovación y Gestión de Conocimiento en el mediano plazo, se desarrollen iniciativas para fomentar la coordinación del MNC con otros procesos y funciones relevantes y se fomente la usabilidad del MNC (Ver Figura X).

gico cree los lineamientos para que, a través de las instituciones encargadas de esta función (MEN, MT con apoyo técnico del SENA) en el corto plazo y de la Dirección de Innovación y Gestión de Conocimiento en el mediano plazo, se desarrollen iniciativas para fomentar la coordinación del MNC con otros procesos y funciones relevantes y se fomente la usabilidad del MNC (Ver Figura X).

# FIGURA X.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL NIVEL DE IMPLEMENTACIÓN

FUENTE: ELABORACIÓN ET.



Los procesos externos identificados corresponden a i) oferta y aseguramiento de la calidad de la educación y formación; ii) movilidad educativa y formativa; iii) normalización y Certificación de Competencias Laborales; y iv) empleo, competitividad e innovación.

### Oferta y Aseguramiento de la calidad de la educación y formación.

#### ⊕ Gestión de la oferta educación media.

Los catálogos de cualificaciones podrían orientar la estructura y el diseño curricular de la educación media, no solo porque contienen las competencias clave, básicas y transversales requeridas para emplearse, sino porque en el caso de los programas de educación media técnica, el nivel de competencias específicas a desarrollar estará indicado en el catálogo, el cual luego podrá articularse con la oferta de formación pos-media.

#### ⊕ Gestión oferta de educación superior.

Si bien para este nivel el MNC es de carácter orientativo, sería deseable que el diseño curricular de los programas de educación superior incluya el perfil profesional estructurado desde el MNC. Adicionalmente, a medida que se desarrollen los catálogos de cualificaciones, la educación superior podrá también reportar los contenidos de sus programas en términos de créditos y a medida que se vaya robusteciendo estos procesos, se podrán conocer las diferencias entre los contenidos de los programas. Esto ayudará a los demandantes de empleo a diferenciar los contenidos de los programas de la educación superior, de conformidad con el decreto 1330 de 2019.

#### ⊕ Gestión oferta de formación para el trabajo y desarrollo humano.

Según lo establecido en el artículo 194 de la Ley 1955 de 2019, los catálogos de cualificaciones de los diferentes sectores contendrán los estándares para diseñar, gestionar y evaluar este tipo de oferta. Por este motivo, la participación de representantes de la formación para el trabajo será determinante para que el sector esté informando respecto de los avances del proceso de implementación del MNC.

#### ⊕ Aseguramiento de calidad de la educación superior.

Para el proceso de aseguramiento de la calidad liderado por el MEN, la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES) y el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), el MNC y sus catálogos de cualificaciones serán una herramienta muy útil para conocer la pertinencia de los contenidos de la oferta integral de educación superior, dado que ellos tienen la competencia de evaluar y recomendar, tanto para la expedición de los registros calificados (CONACES), como en la evaluación de acreditación de alta calidad (CNA).

Lo anterior se debe a que en los procesos de registro calificado se establecen los parámetros no sólo para la pertinencia de los contenidos, sino de las prácticas profesionales, de la infraestructura disponible, de la investigación necesaria, de los procesos docentes y otros parámetros claves para la definición y evaluación de condiciones de calidad. Por esta razón, las entidades del sistema (CNA y CONACES) deben estar articuladas con la institucionalidad del MNC.

# FIGURA XI.

CONSEJOS SECTORIALES Y REGIONALES DE CUALIFICACIONES, COSERC.  
FUENTE: ELABORACIÓN ET.



⊕ **Subsistema de calidad de la formación para el trabajo.** Todos los catálogos deben contener parámetros que pueden ser la base para desarrollar criterios para asegurar la calidad de los programas de formación para el trabajo. Por lo tanto, los pares que realicen la revisión de estos programas tendrían que consultar continuamente los catálogos para establecer esta relación con las condiciones de calidad. Por esta razón, actores de este sistema deben articularse con la institucionalidad del MNC.

## Movilidad educativa y formativa

⊕ **Esquema de movilidad educativa y formativa.** Este esquema, que está en proceso de configuración, podría nacer articulado con la información de los catálogos de cualificaciones de todos los niveles de formación. Por ejemplo, el diseño del sistema de información del esquema podría ligarse a la plataforma de información del SNC, particularmente al módulo del MNC. Así mismo, para el desarrollo de estas dos herramientas, se requiere robustecer por parte del MNC la información que debe estar disponible, esto es, unidades de competencia, cadenas de formación, salidas laborales, entre otros.

⊕ **Proceso de comparabilidad internacional, homologación y convalidación de títulos.** La información del MNC deberá a su vez pensarse para ser una herramienta útil para el proceso de comparabilidad internacional, homologación y convalidación.

ción. En el largo plazo, esto implicará que el modelo de información del MNC de la plataforma de información del SNC pueda relacionarse con información de otros MNC a nivel internacional, o al menos relacionarse con la información básica de los programas de otros países.

## Normalización y Certificación de Competencias Laborales

Este proceso soporta en gran medida el proceso de diseño de cualificaciones para el MNC. Por esta razón, la sugerencia de esta propuesta es hacer converger la operatividad del MNC y al Subsistema de Normalización de Competencias Laborales del SNC. En particular, se sugiere que la institucionalidad del subsistema amplíe su campo de acción y a través de un proceso de reestructuración de algunos de sus procesos, como las mesas sectoriales, se convierta en el mecanismo ideal de consulta de ambos componentes del SNC.

En este sentido, la propuesta sugiere la creación de los Consejos Sectoriales y Regionales de Cualificaciones (COSERC). Se sugiere que estos consejos sean veintitrés (23), de acuerdo con las áreas de cualificaciones definidas para el MNC (Figura XI). Cada COSERC tendría a cargo la operación e implementación del MNC a nivel sectorial o regional, desarrollando los procesos que se definan deben ser de su competencia. Los consejos en territorio contarían con el apoyo de la Coordinación Nacional de los COSERC, que estaría a cargo de MinCIT y MT, rotando la coordinación.



Con respecto al proceso de evaluación y certificación de competencias laborales, es fundamental que este proceso este completamente articulado con le MNC. Esta propuesta recomienda fomentar que el MNC, además de desarrollar los catálogos de cualificaciones, genere la información necesaria para la creación de procesos de certificación de competencias laborales para el SENA y para las empresas que comiencen estos procesos. El MT, como órgano encargado de la reglamentación del proceso de evaluación y certificación de competencias laborales según el PND 2018-2022, debe liderar y garantizar esta articulación.

Por último, según el artículo 194 de la Ley 1955, el MT deberá establecer los estándares para acreditar entidades públicas y privadas como certificadores de competencias laborales. Por tanto, el MNC puede ser una herramienta que contenga estos estándares de acuerdo con las competencias a certificar. Así mismo, se requerirá garantizar la coordinación con la ONAC.

### **Empleo, competitividad e innovación**

Facilitar el encuentro entre la oferta y demanda de competencias para fomentar la generación de empleo, la competitividad y la innovación, es uno de los objetivos más importantes del MNC. En esta línea, las políticas activas del mercado laboral implementadas por el Sistema de Gestión de Empleo, el Servicio Público de Empleo (SPE) y Mecanismo de Protección al Cesante podrían utilizar la herramienta MNC para orientar varios de sus procesos, como los de capacitación e intermediación laboral.

En particular, la información de vacantes del SPE es un insumo clave en la determinación de los flujos de demanda de capital humano. Así mismo, al determinar las competencias de cada una de las ocupaciones, el MNC puede ser el referente para que los empresarios hagan la búsqueda del capital humano que sea pertinente a sus requerimientos.

# CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES

**1** Esta propuesta fue construida de manera articulada con las entidades del Gobierno Nacional que tienen competencias sobre el desarrollo del MNC, particularmente con los beneficiarios del proyecto (MEN y MT), el SENA, DNP y Presidencia de la República, así como Swisscontact y Fundación Corona.

**2** La propuesta IGO presentada por el equipo técnico debe armonizarse con las definiciones acordadas respecto a la metodología para el diseño de las cualificaciones y los catálogos de cualificaciones por el MEN, MT y SENA. Esto permitirá tener una idea clara respecto a las instituciones que tendrían competencia en cada una de las líneas de trabajo del nivel operativo del IGO de manera detallada. Es importante mencionar que, si bien había algunos acuerdos iniciales, la oficialización de la metodología no ocurrió en el periodo en el que se ejecutó este proyecto (febrero-noviembre 2019).

**3** En consecuencia, y por solicitud explícita de las entidades beneficiarias del proyecto (MEN y MT) y el DNP, el equipo técnico mapeo funciones únicamente en términos de macro-procesos. Ello implicó que no pudiera describirse con mayor nivel de detalle las funciones, procesos y subprocesos que deben llevarse a cabo en el nivel operativo y asignarlos a las entidades competentes tanto en el escenario de corto como de mediano plazo.

**4** Se recomienda profundizar el proceso de discusión con los gobiernos regionales, los oferentes de educación y formación y el sector privado para determinar la viabilidad de la participación de estos en la construcción de la IGO del MNC.

**5** Se recomienda definir cuanto antes la relación del MNC con otros procesos y subsistemas del SNC, especialmente con la oferta de educación y formación, el subsistema de normalización de competencias y el subsistema de certificación de compe-

tencias laborales. Ello implica avanzar, tal y como lo establece el PND 2018-2020, en la definición de la arquitectura institucional y de gobernanza del SNC.

**6** Definir la arquitectura institucional y de gobernanza del SNC permitiría ajustar los elementos que posiblemente podrían incidir sobre la estructura del IGO del MNC, garantizando así la articulación entre componentes y subsistemas.

**7** Se recomienda definir como escenario de largo plazo la creación de una **institucionalidad autónoma única** para el nivel operativo, como por ejemplo una Agencia Nacional de Cualificaciones. La existencia de una agencia y/o entidad autónoma dedicada al diseño, creación, implementación y actualización del marco nacional de cualificaciones se observa sistemáticamente en los países que más han avanzado en la implementación de esta herramienta. Una institucionalidad autónoma-única podría articular de manera más eficiente al MNC con el sector educativo y de formación con el sector productivo y podría garantizar un mayor grado de sostenibilidad y continuidad del MNC.

**8** Se recomienda que en el decreto reglamentario del MNC<sup>10</sup> quede claramente especificado tanto la duración que tendrá cada escenario institucional (transición, mediano y largo plazo) en el nivel operativo, así como las competencias que asumiría cada entidad. Así mismo, se recomienda que el decreto reglamentario incluya explícitamente el objetivo de crear una entidad autónoma única que opere el MNC (como la Agen-

cia Nacional de. Con ello, se haría explícito el compromiso institucional de avanzar hacia el escenario óptimo.

**9** En caso de observarse que la estructura institucional colectiva no está garantizando la participación de los sectores relevantes, se sugiere acelerar el proceso de crear la institucionalidad única autónoma.

**10** Se sugiere que las definiciones institucionales no afecten la continuidad en el proceso de diseñar las cualificaciones y los catálogos de cualificaciones para los sectores prioritarios en cada vigencia. Adicionalmente, se deben establecer, en el proceso de implementación del MNC, metas para la creación de programas de formación que beneficien sectores y regiones estratégicas, donde se requieran cerrar brechas de capital humano.

**11** Con el fin de no perder la perspectiva acerca de los impactos que se quieren lograr con este esfuerzo institucional, se deben definir metas y líneas de base de resultado e impacto, así como las metodologías que permitan su medición, análisis e implementación de los ajustes requeridos en la institucionalidad y metodologías de construcción del MNC.

**10.** El decreto reglamentario del MNC será publicado en el primer trimestre de 2021

# ANEXO I

FUENTE: ELABORACIÓN ET.

| REGIÓN  | TIPO DE MARCO |   |            |   | FUNCIONES/ OBJETIVOS | ESTRUCTURA<br># Niveles | INSTITUCIÓN ENCARGADA | ACTORES INVOLUCRADOS |  |    |   |  |
|---|---------------|---|------------|---|----------------------|-------------------------|-----------------------|----------------------|--|----|---|--|
|   | Función       |   | Estructura |   |                      |                         |                       |                      | Cobertura  |    | Contenido   |  |
|   | R             | F | V          | U |                      |                         |                       |                      | I  | P  | A   | RT   |
| <b>EUROPA</b>   |               |   |            |   |                      |                         |                       |                      |  |    |   |  |
| <b>ALEMANIA</b><br>DQR  |               |   |            |   |                      |                         |                       |                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Diseñar, adquirir y ofrecer títulos.</li> <li>Transparencia y comparabilidad de títulos.</li> <li>Oportunidades de reconocimiento de las cualificaciones.</li> </ul>  | 8  | Ministerio Federal de Educación e Investigación (BMBF) y la Conferencia Permanente de los Ministros de Educación y Asuntos Culturales   | IES y IFP, interlocutores sociales y organizaciones empresariales, juntos forman el grupo de trabajo DQR (AK DQR).                       |
| <b>ESPAÑA</b><br>Marco Español de Cualificación (MECU)  |               |   |            |   |                      |                         |                       |                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Relacionar la FP inicial con la FP para el empleo.</li> <li>Facilitar la transición entre los diferentes subsistemas de formación.</li> <li>Reconocimiento de todos los tipos de resultados de aprendizaje.</li> </ul>  | 8  | El Ministerio de Educación y Formación Profesional (MEFP), a través de la Dirección General de Formación Profesional  | Ministerios de Empleo y Seguridad Social, de Industria, Energía y Turismo, y de Economía y Competitividad. Empresarios, IES entre otros. |
| <b>ESCOCIA</b><br>Scottish Credit and Qualifications Framework (SCQF) 2001,2006   |               |   |            |   |                      |                         |                       |                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Ayudar a los empleadores a comprender los diferentes tipos de calificaciones.</li> <li>Facilitar la transferencia de puntos de crédito entre diferentes programas de aprendizaje.</li> <li>Reconocer una muy amplia gama de tipos de aprendizaje.</li> </ul>                        | 12 | Asociación Escocesa de Créditos y Cualificaciones- Scottish Credit and Qualifications Framework Company (SCQFP) y Autoridad de Cualificaciones de Escocia - Scottish Qualifications Authority - SQA   | Autoridades educativas, IES, empresarios, empleadores y expertos.  |
| <b>FRANCIA</b><br>France Compétences 2019   |               |   |            |   |                      |                         |                       |                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Regular y controlar la formación profesional y el aprendizaje.</li> <li>Garantizar la relevancia de las certificaciones y su adecuación con la economía.</li> <li>Coordinar y armoniza las acciones en el campo de la orientación, la formación profesional y el empleo.</li> </ul> | 5  | France Compétences es una agencia que suprime a: la Comisión Nacional de Certificación Profesional (CNCP), el Consejo Nacional de Empleo, Formación y Orientación Profesional (CNEFOP) y el Fondo de paridad para el aseguramiento de las trayectorias profesionales (FPSP) | Ministerios de Educación, Empleo y Salud; interlocutores sociales; expertos.   |
| <b>IRLANDA</b><br>Irish National Framework of Qualifications (NFQ) 1999   |               |   |            |   |                      |                         |                       |                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar de un SC más flexible e integrado que reconozca todo el aprendizaje adquirido.</li> <li>Establecer resultados de aprendizaje como punto de referencia común para las calificaciones.</li> </ul>   | 10 | National Qualifications Authority of Ireland (NQAI)   | Foro consultivo de representantes de IES y expertos.   |
| <b>REINO UNIDO (INGLATERRA, GALES, IRLANDA DEL NORTE)</b><br>Regulated Qualifications Framework (RQF) 2005 (antes 1987) |               |   |            |   |                      |                         |                       |                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Cumplir con programas relevantes de aprendizaje.</li> <li>Preparar a los aprendices para el empleo.</li> <li>Generar crecimiento personal y participación en el aprendizaje.</li> </ul>   | 8  | Oficina de Cualificaciones y Regulación de Exámenes (Office of Qualifications and Examinations Regulation (Ofqual)  | X  |



| AMÉRICA LATINA  |   |  |  |   |                                      |   |   |  |  |
|---|---|--|--|---|--------------------------------------|---|---|--|--|
| <b>REPÚBLICA DOMINICANA</b><br>Marco Nacional de cualificaciones de República Dominicana 2016   |             | Consolidar un sistema de aseguramiento de la calidad de la oferta de educación y formación profesional.    | Reconocer los aprendizajes de las personas empíricas.  | 8   | Comisión Nacional para el MNC        | Ministerio de la Presidencia, Educación, Ciencia y Tecnología, Economía, Trabajo; Confederación Nacional de Formación Técnico Profesional; Confederación Nacional de Trabajadores Dominicanos, la Empresa Privada, entre otros. |   |  |  |
|   |   |  |  |   |                                      |   |   |  |  |
| <b>CHILE</b><br>Marco de Cualificaciones técnico-profesional (MCTP) 2014  |      | Fomentar y posibilitar la movilidad de las personas.   | Propiciar y facilitar el reconocimiento de los saberes y capacidades de las personas.              | 5   | Consejo Nacional de Educación (CNED) | Organismos del Estado, representantes de instituciones formativas, organismos internacionales, sector productivo.   |   |  |  |
|   |   |  |  |   |                                      |   |   |  |  |
| <b>COSTA RICA</b><br>Marco Nacional de Cualificaciones de la Educación y Formación Técnica Profesional de Costa Rica (MNC-EFTP-CR) 2018 |             | Orientar a las personas en su ruta de formación.   | Contribuir a la inclusión social y a una mayor equidad.  | Favorece la competitividad del sector productivo del país.                              | 5                                    | Comisión del Marco Nacional de Cualificaciones de la Educación y la Formación Técnica Profesional   | Instituto Nacional de Aprendizaje, Consejo Superior de Educación, Ministerio de Educación y de Trabajo, Consejo Nacional de Rectores, Unión costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial y Presidencia de la República. |  |  |
|   |   |  |  |   |                                      |   |   |  |  |
|   |   |  |  |   |                                      |   |   |  |  |
| <b>PANAMÁ</b><br>Marco Nacional de cualificaciones de Panamá  | NO APLICA AÚN ESTÁ EN CONSTRUCCIÓN<br>Definir trayectorias de formación y visualizar las pasarelas entre distintas ofertas de formación.<br>Unificar los sistemas de reporte e información sobre las necesidades de talento humano.   | Mejorar la pertinencia de la educación y la formación profesional.   | Definir trayectorias de formación y visualizar las pasarelas entre distintas ofertas de formación. | Unificar los sistemas de reporte e información sobre las necesidades de talento humano. | 8                                    | Alta Comisión de la Política Pública de Empleo  | OIT/CINTERFOR, Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), entre otros.  |  |  |
|   |   |  |  |   |                                      |   |   |  |  |
|   |   |  |  |   |                                      |   |   |  |  |
| <b>MÉXICO</b><br>Marco Mexicano de Cualificaciones (MMC) 2018   |     | Promover el aprendizaje permanente y mejorar la empleabilidad de las personas.                             | Contribuir a la inclusión social y a una mayor equidad en materia de educación.                    | Garantizar la calidad y el reconocimiento.  | 8                                    | Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación de la Secretaría de Educación Pública   | Dirección General de Acreditación, Incorporación y Revalidación de la Secretaría de Educación Pública.  |  |  |
|   |   |  |  |   |                                      |   |   |  |  |
|   |   |  |  |   |                                      |   |   |  |  |
| <b>ECUADOR</b><br>Catálogo (o Marco) Nacional de Cualificaciones Profesionales 2016   |     | Definir y estandarizar todas las cualificaciones profesionales de significancia para el sector productivo. | Dar reconocimiento formal laboral de las capacidades en un trabajo u ocupación.                    | Aseguramiento de la calidad de los estudios.  | 5                                    | Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales  | Comité Interinstitucional del Sistema Nacional de Cualificaciones y Capacitación Profesional.<br>Consejo Consultivo del SNC.<br>Servicio de Acreditación Ecuatoriano.<br>Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional.                |  |  |
|   |   |  |  |   |                                      |   |   |  |  |
|   |   |  |  |   |                                      |   |   |  |  |

# ANEXO II

## Nivel operativo: Gobernanza e Institucionalidad Autónoma-Unica (escenario óptimo)

En este escenario se plantean la creación de una institucionalidad autónoma para el desarrollo de los macroprocesos del Nivel Operativo del IGO, denominada Unidad o Agencia Nacional de Cualificaciones (U/ANC). Esta institución se encargaría de coordinar y desarrollar todos los insumos y procesos para el diseño, implementación y actualización del MNC y los catálogos de cualificaciones, en coordinación con el sector privado.

La creación de una entidad que centralice los procesos operativos del MNC de manera autónoma, que además cuente con presupuesto propio, optimizaría la ejecución de los macroprocesos identificados, plantearía orientaciones únicas relacionadas con la operatividad de la herramienta, facilitaría la armonización de procesos y objetivos de las entidades, y permitiría establecer un canal claro de articulación con el sector privado.

Es importante mencionar que la experiencia internacional indica que la mayoría de los países que han desarrollado marcos de cualificaciones lo han hecho a partir de institucionalidades únicas, ya sean autónomas,

como en el caso de Reino Unido, Australia, Escocia, Irlanda y Ecuador, o no autónomas (es decir, creando instancias en instituciones ya establecidas), como en Alemania y España. Este estudio no encontró evidencia de la existencia de institucionalidades colectivas en el caso internacional.

La U/ANC estaría a cargo de liderar los macroprocesos de construcción, diseño y actualización del MNC y de las cualificaciones, calidad de las cualificaciones, e innovación y gestión del conocimiento, a través de Direcciones dedicadas a cada una de estas labores. Sin embargo, y tal y como fue planteado en el escenario de transición, el seguimiento y evaluación de las cualificaciones del MNC estarían a cargo del DNP, con base en la información generada por la plataforma de información del MNC a cargo de la Subdirección de Análisis y Monitoreo de MT, con apoyo de firmas evaluadoras privadas (Figura A1). Así mismo, la entidad contaría con direcciones administrativas y de planeación, de acuerdo con las estructuras estándar de las entidades públicas colombianas (Figura A2).

# FIGURA A1.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL NIVEL OPERATIVO – ESCENARIO DE TRANSICIÓN

FUENTE: ELABORACIÓN ET.

## B ESCENARIO DE OPTIMO

| INSTITUCIONALIDAD ÚNICA NO AUTÓNOMA  |   |  |
|--|---|--|
| PROCESOS NIVEL OPERACIONAL   | ENTIDADES GOBIERNO NACIONAL   | ENTIDADES PRIVADAS PARTICIPANTES   |
| CONSTRUCCIÓN, DISEÑO Y ACTUALIZACIÓN DEL MNC Y DISEÑO DE LAS CUALIFICACIONES | Subdirección de Diseño e implementación de Cualificaciones                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• GREMIOS</li> <li>• CONFECÁMARAS</li> <li>• ANDI</li> </ul>            |
| GARANTÍA DE CALIDAD DE LAS CUALIFICACIONES                                   | Subdirección de Calidad de las Cualificaciones                            | DIRECCIÓN DE CUALIFICACIONES (MEN O MT)<br>apoyo a través de convenios que se sustentará con la reglamentación |
| INNOVACIÓN Y GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO DE LAS CUALIFICACIONES                 | Subdirección Innovación y Gestión del Conocimiento de las Cualificaciones | IES, IETDH Y OTROS QUE PARTICIPEN EN LA USABILIDAD DEL MNC   |
| SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS CUALIFICACIONES                              | DNP   | FIRMAS EVALUADORAS   |

# FIGURA AII.

ARQUITECTURA INSTITUCIONAL ENTIDAD AUTÓNOMA

FUENTE: ELABORACIÓN ET.

## UNIDAD/AGENCIA DE CUALIFICACIONE:



En cuanto a las ventajas potenciales de este escenario se tiene que el contar con una institución autónoma enfocada exclusivamente en la operatividad del MNC podría fortalecer el proceso de diseño, implementación y actualización del MNC, lo cual es fundamental para seguir haciendo avances hacia la consolidación de la herramienta en el país, fomentar el involucramiento de actores como las institu-

ciones educativas y formativas, trabajadores, estudiantes, y el sector productivo, y hacer un uso más eficiente de los recursos humanos, financieros y técnicos.

Es importante aclarar que, si bien responsabilidad respecto a la operatividad del MNC y los catálogos de cualificaciones recaería sobre esta única institucionalidad, la creación de una entidad autónoma única no implica que

las funciones que están en concordancia con los procesos del MNC y que cumplen otras entidades no puedan seguir realizándose. Este podrá ser el caso siempre y cuando las instituciones relevantes se encuentren coordinadas técnica y logísticamente con la U/ANC.

En lo que respecta a la participación de las entidades privadas en la construcción de catálogos de cualificaciones u otro proceso, es necesario advertir que esta puede materializarse a través de convenios (cuando se trate de entidades sin ánimo de lucro) y de contratos (cuando se trate de personas de otra naturaleza jurídica). También es posible en que la norma que organice el SNC y el MNC prevea la par-

ticipación de estas entidades privadas en los diferentes escenarios de discusión. En la actualidad, los catálogos estos son cofinanciados por ministerios o entidades privadas, según el sector.

Una de las opciones planteadas por el ET es la transformación de la recientemente creada Unidad Especial del Servicio Público de Empleo de tal forma que ejerza tanto la operación del Sistema Público de Empleo y la operatividad del MNC, dado el énfasis que tiene esta entidad en procesos operativos, el que cuente con presupuesto propio para operar, el ser fuente de valiosa información sobre el mercado laboral, y su cercanía con las empresas.

# REFERENCIAS

Arbizu, F. (2015). Marco Nacional de Cualificaciones para República Dominicana. Bases. Ministerio de educación de la República Dominicana. Recuperado de: [https://www.oei.es/historico/etp/Marco\\_Nacional\\_Cualificaciones\\_Bases\\_RepDominica.pdf](https://www.oei.es/historico/etp/Marco_Nacional_Cualificaciones_Bases_RepDominica.pdf)

Arbizu, F. (2017). Institucionalidad y gobernanza del Sistema y Marco Nacional de Cualificaciones.

Australian Qualification Framework. (2019). Australian Qualification Framework. Recuperado de: <https://www.aqf.edu.au/>

Billorou Nina; Vargas Fernando (2010). Herramientas básicas para el diseño e implementación de Marcos de Cualificaciones – Guía de Trabajo. CINTERFOR-OIT.

CAF (2014). Educación técnica y formación profesional en América Latina; el reto de la productividad. Serie políticas públicas y transformación productiva N° 13.

Cardona Y; León D. & López G, Juliana (2019). Funcionamiento actual del Sistema Nacional de Cualificaciones en Colombia: ANÁLISIS DE POLÍTICA Y RECOMENDACIONES. Fundación CORONA.

Caro, B & Casas, A. (2011). Bases para la construcción de un Marco Nacional de Cualificacio-

nes. Ministerio de Educación Nacional. Banco Interamericano de Desarrollo.

Cedefop (2018). Desarrollo de Marcos Nacionales de Cualificaciones de Europa 2017. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones. <http://data.europa.eu/doi/10.2801/029873>.

Cedefop (2017). Inventario Global de Marcos de Cualificaciones Regionales y Nacionales 2017 Volumen I y II. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones. <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/2222>.

CEDEFOP. (2014). Terminology of European education and training policy. Second edition. A selection of 130 key terms. Recuperado de: [https://www.cedefop.europa.eu/files/4117\\_en.pdf](https://www.cedefop.europa.eu/files/4117_en.pdf)

Consejo Privado de Competitividad. (2018). Informe Nacional de Competitividad (2018-2019). Recuperado de: [https://compite.com.co/wp-content/uploads/2018/10/CPC\\_INC\\_2018-2019\\_Web.pdf](https://compite.com.co/wp-content/uploads/2018/10/CPC_INC_2018-2019_Web.pdf)

Congreso de Colombia. (9 de febrero de 1994). Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones. [Ley 119 de 1994].

Congreso de Colombia. (28 de diciembre de 1992). Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior. [Ley 30 de 1992].

Congreso de Colombia. (8 de febrero de 1994). Por la cual se expide la ley general de educación. [Ley 115 de 1994].

Congreso de Colombia. (19 de Julio de 2002). Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica, y se dictan otras disposiciones. [Ley 749 de 2002].

Congreso de Colombia. (26 de Julio de 2006). Por la cual se dictan normas para el apoyo y fortalecimiento de la educación para el trabajo y el desarrollo humano establecida como educación no formal en la Ley General de Educación. [Ley 1064 de 2006].

Congreso de Colombia. (24 de Julio de 2007). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. [Ley 1151 de 2007].

Congreso de Colombia. (25 de abril de 2008). Por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones. [Ley 1188 de 2008].

Congreso de Colombia. (4 de mayo de 2011). Por medio de la cual se escinden

unos ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al presidente de la república para modificar la estructura de la administración pública y la planta de personal de la fiscalía general de la nación y se dictan otras disposiciones. [Ley 1444 de 2011].

Congreso de Colombia. (16 de junio de 2011). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. [Ley 1450 de 2011].

Congreso de Colombia. (18 de junio de 2013). Por la cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia. [Ley 1636 de 2013].

Congreso de Colombia. (9 de junio de 2015). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. [Ley 1753 de 2015].

Congreso de Colombia. (24 de mayo de 2019). Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. [Ley 1955 de 2019].

González, Liliana y Ramírez, Jaime (2008). Informe de conclusiones de la evaluación de y recomendaciones al Sistema Nacional de Formación para el Trabajo SNFT. Evaluación Ejecutiva. Departamento Nacional de Planeación.

Departamento Nacional de Planeación (1997) CONPES 2945. el Gobierno Nacional le encomienda al SENA liderar la construcción de un sistema que articule toda la oferta educativa técnica, pública y privada, para regularla y potenciarla, se da inicio al proceso de conformación de un Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.

Departamento Nacional de Planeación (2004) CONPES 81. se consolida el sistema nacional de formación para el trabajo.

Departamento Nacional de Planeación (2006) CONPES 3439. Institucionalidad y Principios de Política para la Competitividad y Productividad.

Departamento Nacional de Planeación (2008) CONPES 3527 Política Nacional de Competitividad y Productividad.

Departamento Nacional de Planeación (2009) CONPES 3582 Política Nacional de Ciencia y Tecnología.

Departamento Nacional de Planeación (2010) CONPES 3674. Lineamientos de Política para el Fortalecimiento del Sistema de Formación de Capital Humano SFCH.

Departamento Nacional de Planeación (2016) CONPES 3866 Política Nacional de Desarrollo Productivo.

Durán Martínez, Sonia M.; Orozco Silva, Luis E. (2012). Menos “doctores”, mayores destrezas: un nuevo paradigma de la educación técnica

para asegurar el desarrollo sostenible. Tesis Maestría, Universidad de los Andes.

Federal Ministry of Education and Research. (s.f). The DQR. Recuperado de: <https://www.dqr.de/>

Finnish National Agency for Education. (2019). Finnish National Qualifications Framework (FNQF). Recuperado de: [https://www.oph.fi/mobility/qualifications\\_frameworks](https://www.oph.fi/mobility/qualifications_frameworks)

France Compétences. (2019). Autorité nationale de financement et de régulation de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Recuperado de: <https://www.francecompetences.fr/>

Homs, Oriol (2008). La formación profesional en España. Hacia la sociedad del conocimiento. Obra Social Fundación La Caixa. Colección Estudios Sociales. No. 25. Barcelona.

Jamaica Tertiary Education Commission (J-TEC). (2019). The National Qualifications Framework. Recuperado de: <https://jtec.gov.jm/the-national-qualifications-framework/>

Korea Research Institute for Vocational Education & Training (KRIVET). (2019). Korean qualifications framework (KQF). Recuperado de: <http://www.krivet.re.kr/eng/eu/ef/euEAALs.jsp>

Mertens, L. (1996). Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos. Cinterfor. Montevideo. Recuperado de: [https://www.oei.es/historico/etp/competencia\\_laboral\\_sistemas\\_modelos\\_mertens.pdf](https://www.oei.es/historico/etp/competencia_laboral_sistemas_modelos_mertens.pdf)

Ministerio de Educación y Formación Profesional. (2019). Marco Español de Cualificaciones. Recuperado de: <https://www.educacionyfp.gob.es/educacion/mc/mecu/mecu.html>

Ministerio de Educación Nacional (2010). Guía No. 29. Verificación de los requisitos básicos de funcionamiento de programas de formación para el trabajo y el desarrollo humano.

Ministerio de Educación Nacional (2017). Lineamientos de política pública. Sistema Nacional de Educación Terciaria. Versión 2 y documentos asociados.

⊕ Documento primera fase, diseño y construcción del piloto del sector tic, en los subsectores de: contenidos digitales, telecomunicaciones, infraestructura, hardware y servicios ti no relacionados con desarrollo de software, como estrategia para fortalecer e implementar el marco nacional de cualificaciones. Ministerio de Educación Nacional – CINTEL. 16 de diciembre de 2015

⊕ Primera fase del piloto del Marco Nacional de Cualificaciones - diseño de las cualificaciones y la sistematización de la información. Ministerio de Educación Nacional – FEDESOFTE. Diciembre de 2015.

⊕ ABC Marco Nacional de Cualificaciones. Ministerio de Educación Nacional. Julio de 2017.

⊕ Cartillas sectores: aeronáutico, agropecuario, cultura, educativo, eléctrico, logís-

tica, minas, TIC. Ministerio de Educación Nacional y entidades aliadas. Julio 2017.

⊕ Documentación del proceso de gestión del conocimiento y la construcción conceptual, técnica y metodológica MNC subsector eléctrico. Ministerio de Educación Nacional CIDET. Diciembre 2016.

⊕ Documento que contiene la gestión del conocimiento y documentación del proceso de construcción conceptual, técnico y metodológico relacionado con la ejecución de la segunda fase del piloto del sector TIC. Ministerio de Educación – CINTEL. Diciembre 2016.

Documento que dé cuenta del proceso de gestión del conocimiento y documentación de la construcción conceptual, técnica y metodológica MNC Logística Portuaria. Ministerio de Educación Nacional – FITAC. Julio de 2017.

Documento Gestión de Conocimiento MNC sectores aeronáutico, agropecuario, cultura y minas. Ministerio de Educación Nacional – PNUD. Julio de 2017.

Documentación del Proceso de Construcción Técnica y Metodológica del Piloto del Marco Nacional de Cualificación de Educación Inicial. Ministerio de Educación Nacional. Diciembre 2016.

Documento que contiene la gestión del conocimiento y documentación del proceso de construcción conceptual, técnico y metodológico relacionado con la ejecución de la

segunda fase del piloto del sector TIC. Ministerio de Educación Nacional – CINTEL. Diciembre de 2016.

Documento con la definición de las áreas de cualificaciones (antes familias ocupacionales) para Colombia. Ministerio de Educación Nacional – Francisca Arbizu. Junio de 2017.

Metodología diseño Cualificaciones Colombia - Matriz de Descriptores

Modelo de Cualificación. Ruta metodológica para el diseño de cualificaciones. Febrero de 2017.

New Zealand Qualifications Authority (NZQA). (2019). New Zealand Qualifications Framework. Recuperado de: <https://www.nzqa.govt.nz/>

Niveles de Cualificaciones de Sudáfrica. (2019). Recuperado de <http://www.saqqa.org.za/list.php?e=NQF>.

Informe Nacional de Competitividad. 2018-2019. Consejo Privado de Competitividad.

OCDE (2016). La educación en Colombia: revisión de las políticas nacionales de educación. Bogotá.

OCDE. (2007). Sistemas de Cualificaciones: Puentes para el aprendizaje a lo largo de la vida. Instituto Nacional de las Cualificaciones. Recuperado de: <https://sede.educacion.gob.es/publiventa/sistemas-de-cualificaciones-para-el-aprendizaje-a-lo-largo-de-la-vida/ensenanza-espana/14510>.

OEI Costa Rica. (2018). Marco Nacional de Cualificaciones de la Educación y forma-

ción Técnica Profesional de Costa Rica. San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://www.oecostarica.org/uploads/files/microsites/5/10/marco-nacional-de-cualificaciones-de-la-educacion-y-formacion-tecnica-profesional-de-costa-rica.pdf>

OFQUAL. (2019). Regulated Qualifications Framework (RQF). Recuperado de: <https://www.gov.uk/government/organisations/ofqual>

OIT/CINTERFOR. (2017). Reconocimiento social de competencias y crecimiento profesional. Hacia un marco de cualificaciones para América Latina: la experiencia europea. Francisca Arbizu. Recuperado de: [https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file\\_ponencia/marco\\_cualific\\_europea\\_arbizu.pdf](https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_ponencia/marco_cualific_europea_arbizu.pdf)

OIT/CINTERFOR. (2019). Marco Nacional de Cualificaciones de Panamá. Estructura básica. Recuperado de: [https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file\\_publicacion/Marco\\_MNC\\_seg.pdf](https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/Marco_MNC_seg.pdf)

Presidencia de la República (25 de junio de 1996) Decreto 1120 por el que se aprueba el acuerdo No 006 de 1996 el cual modifica los estatutos, se adopta la estructura interna del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA y se determinan las funciones de sus dependencias.

Presidencia de la República (8 de agosto de 2003) Decreto 2230 Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional, y se dictan otras disposiciones.

Presidencia de la República (28 de enero de 2004) Decreto 249 por el cual se modifica la estructura del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.

Presidencia de la República (23 de agosto de 2006) Por el cual se organiza el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad y se dictan otras disposiciones.

Presidencia de la República (16 de junio de 2006) Decreto 2020 Por medio del cual se organiza el Sistema de Calidad de Formación para el Trabajo.

Presidencia de la República (31 de Julio de 2007) Decreto 2888 Por el cual se reglamenta la creación, organización y funcionamiento de las instituciones que ofrezcan el servicio educativo para el trabajo y el desarrollo humano, antes denominado educación no formal, se establecen los requisitos básicos para el funcionamiento de los programas y se dictan otras disposiciones.

Presidencia de la República (06 de mayo de 2008) Decreto 1475 Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 2828 de 2006 y el Decreto 061 de 2007 para incluir al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, como miembro de la Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Competitividad y como Coordinador Nacional de las Comisiones Regionales de Competitividad.

Presidencia de la República (16 de diciembre de 2009) Decreto 4904 Por el cual se reglamenta la organización, oferta y funcionamiento de la prestación del servicio educativo para el trabajo y el desarrollo humano y se dictan otras disposiciones.

Presidencia de la República (28 de diciembre de 2009) Decreto 5012 Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional, y se determinan las funciones de sus dependencias.

Presidencia de la República (20 de abril de 2010) Decreto 1295 Por el cual se reglamenta el registro calificado de que trata la Ley 1188 de 2008 y la oferta y desarrollo de programas académicos de educación superior.

Presidencia de la República (02 de noviembre de 2011) Decreto 4108 Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo.

Presidencia de la República (13 de Julio de 2012) Decreto 1500 Por medio del cual se dictan medidas para la organización, articulación y funcionamiento del Sistema Administrativo Nacional de Competitividad e Innovación.

Presidencia de la República (19 de septiembre de 2012) Decreto 1953 Por medio del cual se crea la Comisión Intersectorial para la Gestión del Recurso Humano y se dictan otras disposiciones.

Presidencia de la República (06 de diciembre de 2013). Decreto 2852 Por el cual se reglamenta el Servicio Público de Empleo y el régimen de prestaciones del Mecanismo de Protección al Cesante, y se dictan otras disposiciones.

Presidencia de la República (25 de Julio de 2018) Decreto 1280 Por el cual se reglamenta el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, el registro calificado de que trata la Ley 1188 de 2008 y los artículos 53 y 54 de la Ley 30 de 1992 sobre acreditación, por lo que se subrogan los Capítulos 2 y 7 del Título 3 de la Parte 5 del Libro 2 del Decreto 1075 de 2015 -Único Reglamentario del Sector Educación.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2017) Documento Final de Gestión de Conocimiento. Ruta estratégica para el diseño de cualificaciones a través del desarrollo de ejercicios piloto para el diseño y puesta en marcha del MNC para Colombia.

Quality and Qualifications Ireland. (2019). Irish National Framework of Qualifications (NFQ). Recuperado de: [https://www.qqi.ie/Articles/Pages/National-Framework-of-Qualifications-\(NFQ\).aspx](https://www.qqi.ie/Articles/Pages/National-Framework-of-Qualifications-(NFQ).aspx)

Saavedra, J; Medina, C (2012). Formación para el Trabajo en Colombia. Misión de Movilidad. Documentos CEDE 35.

Scheele, Judith y Brunner, José Joaquín Brunner (2009). El aseguramiento de la calidad en la educación terciaria no universitaria: Un análisis del sector y sus mecanismos de evaluación en los países de la OCDE. Universidad de Chile, Universidad Diego Portales. Documento para el Gobierno Chileno.

Scottish Credit and Qualifications Framework. (2019). Scottish Credit and Qualifications Framework (SCQF). Recuperado de: <https://scqf.org.uk/>

Secretaría de Educación Pública. (2019). Marco Mexicano de Cualificaciones (MMC 2014) y Sistema de Asignación, Acumulación y Transferencia de Créditos Académicos (SAATCA) 2014-2015. Recuperado de: [https://www.controlescolar.sep.gob.mx/work/models/controlescolar/Resource/carpeta\\_pdf/anexo5.pdf](https://www.controlescolar.sep.gob.mx/work/models/controlescolar/Resource/carpeta_pdf/anexo5.pdf)

Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales. (2019).

Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. Recuperado de: <http://www.cualificaciones.gob.ec/>

Servicio Nacional de Aprendizaje (2018). Catálogo de Cualificaciones Transporte Terrestre por Carretera.

Servicio Nacional de Aprendizaje (2016) en asocio con MEN. Presentación Rutas y Metodologías para el Diseño de Cualificaciones.

Sevilla, María Paola (2017). Panorama de la educación técnica profesional en ALC. CEPAL.

Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación. (2019). Agenda Nacional de Competitividad. Recuperado de: <http://www.colombiacompetitiva.gov.co/SitePages/Diagramas/agenda-snccti.html>

Entrevistas semiestructuradas a Equipos Técnicos de las Entidades involucradas: Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio del Trabajo realizadas el 4 y 5 de abril de 2019.

