Universiteit Leiden
The Netherlands

Europeización de la educación superior en Chile y Colombia: el desarrollo de los Marcos Nacionales de Cualificaciones

Marchant Mayol, E.V.

Citation
Marchant Mayol, E. V. (2023, March 14). *Europeización de la educación superior en Chile y Colombia: el desarrollo de los Marcos Nacionales de Cualificaciones*. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/3571043

Version:	Publisher's Version
License:	Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/3571043

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Europeización de la educación superior en Chile y Colombia

El desarrollo de los Marcos Nacionales de Cualificaciones

Elisa Marchant Mayol

Europeización de la educación superior en Chile y Colombia
El desarrollo de los Marcos Nacionales de Cualificaciones

Proefschrift
ter verkrijging van
de graad van doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van rector magnificus prof.dr.ir. H. Bijl,
volgens besluit van het college voor promoties
te verdedigen op dinsdag 14 maart 2023
klokke 16:15 uur

door

Elisa Valentina Marchant Mayol
geboren te Santiago de Chile in 1986

Promotores: Prof.dr. P. Silva
Prof.dr. P. Louzano Baptista (Universidad Diego Portales, Chili)

Promotiecommissie:

Prof.dr. E. Amann
Prof.dr. A. Bernasconi (Pontificia Universidad Católica de Chile)
Prof.dr C.G Koonings (Universiteit van Amsterdam)
Prof.dr. J. Couso (Universiteit Utrecht)
Dr. S. Valdivia Rivera

Índice

Índice de figuras viii

Índice de tablas x

Agradecimientos xi

Introducción 1

Capítulo 1
Globalización, Transferencia de Políticas y Europeización de la Educación Superior 12

1.1 Globalización y convergencia de las Políticas en Educación 12

1.1.1 La teoría de la cultura mundial 14

1.1.2 La teoría de sistemas 17

1.2 Transferencia de Políticas en Educación Superior 20

1.3 Europeización de la Educación Superior 39

1.3.1 Europeización de la Educación Superior en Latinoamérica 56

Capítulo 2
La transferencia de los Marcos de Cualificaciones 61

2.1 Marcos de Cualificaciones 61

2.2 Origen y creación de los Marcos de Cualificaciones 68

2.2.1 Marcos de Cualificaciones de Primera Generación 71

2.3 Proceso de transferencia de los Marcos de Cualificaciones 85

2.3.1 Transferencia de Marcos de Cualificaciones dentro de Europa 94

2.3.2 Transferencia de los Marcos de Cualificaciones fuera de Europa 97

Capítulo 3
El desarrollo de un Marco de Cualificaciones en Chile 101

3.1 El Sistema de Educación Superior en Chile 101

3.2 El desarrollo del Marco Nacional de Cualificaciones de Chile 112

3.2.1 Historia del desarrollo de un Marco de Cualificaciones en Chile 112

3.2.2 El Marco Nacional de Cualificaciones para la Educación Superior 117

3.3 La transferencia del Marco Nacional de Cualificaciones para la Educación Superior de Chile 123

3.3.1 Etapa de Atracción Transnacional 124

3.3.2 Etapa de Decisión 128

Capítulo 4
El desarrollo de un Marco de Cualificaciones en Colombia 140

4.1 El Sistema de Educación Superior de Colombia 140

4.2 El desarrollo del Marco Nacional de Cualificaciones de Colombia 148

4.2.1 Historia del desarrollo de un Marco de Cualificaciones en Colombia 148

4.2.2 El Marco Nacional de Cualificaciones de Colombia 160

4.3 La transferencia del Marco Nacional de Cualificaciones de Colombia 163

4.3.1 Etapa de Atracción Transnacional 164

4.3.2 Etapa de Decisión 168

4.3.3 Etapa de Implementación 172

Capítulo 5
La Transferencia de los Marcos de Cualificaciones de Chile y Colombia: Un análisis comparativo 179

5.1 Variables críticas en la transferencia de políticas 179

5.1.1 ¿Por qué se transfiere la política? 180

5.1.2 ¿Quién está involucrado en la transferencia? 181

5.1.3 ¿Qué se transfiere? 185

5.1.4 ¿Desde dónde se transfiere la política? 187

5.1.5 ¿Cuál es el grado de transferencia? 188

5.1.6 ¿Cuáles son las restricciones o facilitadores en la transferencia? 188

5.2 La Europeización de los Marcos de Cualificaciones de Chile y Colombia .. 191

5.3. La relación entre Educación Superior y trabajo 195

Conclusiones 201

Referencias bibliográficas 215

Samenvatting 223

Summary 234

Curriculum Vitae 243

Índice de figuras

Figura 1.1: Etapas en la Transferencia de Políticas 21

Figura 1.2: Potenciales de externalización de la política educativa 24

Figura 1.3: Mapa Conceptual del Contexto de Atracción Transnacional 27

Figura 1.4: Marco para la Transferencia de Políticas 30

Figura 1.5: Continuo de transferencia de políticas 31

Figura 1.6: a) Dominios de la Europeización y cambio. b) Europeización y el análisis institucional del cambio de políticas. 43

Figura 1.7: Mecanismos de Europeización 45

Figura 2.1: Continuo de Marcos de Cualificaciones 65

Figura 2.2: Tipos de marcos de cualificaciones 65

Figura 2.3: Marco Escocés de Cualificaciones 72

Figura 2.4: Marco de Cualificaciones de Inglaterra e Irlanda del Norte 77

Figura 2.5: Marco de Cualificaciones de Nueva Zelanda 79

Figura 2.6: Marco de Cualificaciones de Australia 82

Figura 2.7: Marco de Cualificaciones de Sudáfrica 84

Figura 2.8: Marco Europeo de Cualificaciones 87

Figura 3.1: Estructura del Sistema de Educación de Chile 107

Figura 3.2: Estructura del Marco Nacional de Cualificaciones para la Educación Superior 119

Figura 3.3: Articulación de los niveles y certificaciones del Marco Nacional de Cualificaciones para la Educación superior 122

Figura 3.4: Etapa de Atracción Transnacional en Chile 125

Figura 3.5: Etapa de Decisión en Chile 129

Figura 4.1: Estructura del Sistema de Educación de Colombia 143

Figura 4.2: Fases de diseño del MNC de Colombia 153

Figura 4.3: Marco de Cualificaciones de Colombia 162

Figura 4.4: Etapa de Atracción Transnacional en Colombia 165

Figura 4.5: Etapa de Decisión en Colombia 169

Figura 4.6: Etapa de Implementación en Colombia 172

Figura 5.1: El enfoque de empleabilidad en los marcos de cualificaciones 198

Índice de tablas

Tabla 2.1: Frecuencia de Marcos de Cualificaciones en Europa en relación a su número de niveles y descriptores 94

Tabla 2.2: Número de Marcos de Cualificaciones en Europa creados por periodo histórico 95

Tabla 2.3: Frecuencia de Marcos de Cualificaciones fuera de Europa en relación a su número de niveles y descriptores 97

Tabla 2.4: Número de Marcos de Cualificaciones fuera Europa creados por periodo histórico 98

Tabla 3.1: Dimensiones de los descriptores de aprendizaje 120

Tabla 3.2: Volumen de aprendizaje típico por certificación 121

Tabla 5.1. Ubicación comparativa de Chile y Colombia respecto de la plantilla básica del EQF 187

Agradecimientos

Quisiera agradecer a todos quienes de algún modo contribuyeron al desarrollo de este estudio.

En primer lugar, a mi familia, y en especial a mi esposo Felipe por animarme a iniciar el programa y darme su apoyo día a día para poder dedicarme a este. A Franco, mi hijo mayor, por ser la luz y mi inspiración durante todo el camino. A Emilio, mi hijo menor, que ha llegado a ser mi último impulso para cerrar esta etapa. A mis padres, por estar atentos a cada paso, celebrarlos y demostrarme siempre su orgullo. A Silvana mi suegra, que me dio meses de su tiempo para que yo pudiera escribir este texto. Y a mi hermano Jorge, por ser el primero en cursar el Programa y orientarme en el recorrido ya cursado por él.

Además, quiero agradecer a todo el equipo académico y de gestión del Programa de Doctorado en Educación Superior de la Universidad Diego Portales y la Universidad de Leiden, y en particular a mi copromotora, Paula Louzano, por su apoyo y guía durante todos estos años, y a mis promotores José Joaquín Brunner y Patricio Silva, por su dedicación, claridad y orientación permanente. Así también agradezco a todos mis compañeros y compañeras del programa, siempre dispuestos a escuchar, proponer ideas y acompañar los momentos más fáciles y difíciles.

Por último, a mis amigos, amigas y colegas, que supieron acompañarme y estar pendientes de todo el proceso, ofrecer su lectura, comentarios y apoyo incondicional.

Introducción

La política de Marcos de Cualificaciones ha sido la tendencia más importante en las reformas a los sistemas de educación superior en el mundo desde la década de los 90' (Tuck, 2007; CEDEFOP, 2019). Este instrumento permite el reconocimiento, desarrollo y clasificación de los conocimientos, habilidades y competencias de una persona, a lo largo de un continuo de niveles, expresados en términos de resultados de aprendizaje, es decir, afirmaciones de lo que una persona debe poder demostrar al finalizar un ciclo formativo (OCDE, 2004).

El origen de esta política se remonta a la década de los 80' en el Reino Unido y su difusión a la fecha es global. En la actualidad existen más de 100 Marcos Nacionales de Cualificaciones en el mundo, siempre en tendencia creciente, y 7 Marcos Regionales, que abordan los Marcos de Europa, África, Asia, el Caribe, entre otros.

En este contexto, el presente estudio desarrolla un análisis comparativo del diseño de las políticas de Marco de Cualificaciones en Chile y Colombia, realizadas en los contextos de modernización de la Educación Superior de ambos países durante la última década, con el fin de identificar los motivos que gatillan su diseño, así como los actores clave en su elaboración y los discursos y argumentos tanto en pos de la reforma, como de la resistencia de dichas políticas, para conceptualizar, y explicar a partir de ello, su fracaso.

De este modo, este trabajo se sitúa en la discusión respecto de los fenómenos de convergencia de políticas en Educación Superior en el mundo y su foco es el estudio del proceso de transferencia de las políticas de Marcos de Cualificaciones en los países señalados. Hasta ahora, el estudio acerca del desarrollo de Marcos de Cualificaciones se ha centrado fundamentalmente en el análisis de su impacto en los Sistemas de Educación Superior, especialmente en cuanto a la movilidad de estudiantes y trabajadores (Allais, 2010), dejando a un lado la perspectiva de la transferencia de políticas.

La discusión en torno a la convergencia de políticas y la internacionalización de la Educación Superior ha surgido como un fenómeno particularmente relevante en las

últimas décadas. La convergencia puede definirse como la tendencia de las sociedades a crecer más por igual, desarrollando similitudes en estructuras, procesos y desempeño, moviéndose desde diferentes posiciones hacia un punto común (Rappleye, 2018).

En este sentido, uno de los rasgos más evidentes de la universidad contemporánea nacida de este proceso es que no solo se fundamenta en aspiraciones universalistas, sino que se ha globalizado desde un punto de vista institucional. Obviamente, existen diferencias entre países y entre universidades, pero las tendencias que pueden observarse tienen un alcance global y afectan a todas las universidades.

Las externalizaciones o referencias extranjeras pueden aparecer como respuesta a las influencias o presiones externas, pero en realidad actúan de forma selectiva, en pos de reforzar las lógicas locales existentes (Rappleye, 2018). Así, el uso de estas referencias comunes puede entenderse como el uso de validaciones de lógicas locales enmascaradas con la "convergencia" a políticas internacionales. Se reconoce de este modo, una combinación entre una convergencia que es superficial y una mezcla entre la política importada y el contexto local, que, en el peor de los casos, oculta una historia de coerción y de oportunismo doméstico, desplazado a estas externalizaciones, que carecen de las luchas políticas internas (Steiner- Khamsi, 2003).

Existen dos aproximaciones para entender el fenómeno de la convergencia de las políticas en Educación Superior. La primera, sostenida por los teóricos del neo institucionalismo, que argumenta que la sociedad es testigo de una convergencia mundial de las políticas educativas y su puesta en práctica, conducida por una cultura mundial. La segunda, sostenida por los teóricos sistémicos, que sugieren que detrás de esta convergencia de políticas, encontramos una serie de variaciones en su diseño e implementación que responden a contextos específicos (Klerides et al., 2014). Como se verá ambas perspectivas entregan miradas complementarias para explicar la interacción entre lo global y lo local (Carney et al., 2012).

En particular, en este estudio el abordaje de los casos se realiza desde la perspectiva de la teoría sistémica, a partir de la interpretación de la influencia europea en el diseño de los Marcos de Cualificaciones en el mundo, y especialmente, en el posible isomorfismo con

el Marco Europeo de Cualificaciones que se deriva de lo anterior, analizando y otorgando evidencia respecto de la existencia del fenómeno de europeización de la Educación Superior en la región Latinoamericana.

El fenómeno de Europeización corresponde al proceso mediante el cual se ha transformado la manera en que se construyen las políticas nacionales a partir de la internalización de normas y expectativas derivadas de un complejo sistema de políticas europeas colectivas (Manners y Whitman, 2000).

Este enfoque cobra especial relevancia para el abordaje de la política de Marcos de Cualificaciones, pues se reconoce que el Marco Europeo de Cualificaciones ha afectado diversos sistemas de educación superior en mundo, actuando como origen y modelo a seguir para el diseño e implementación de Marcos Nacionales de Cualificaciones, especialmente dentro de los países miembros de la Unión Europea (Mikulec y Skubic, 2016; Mikulec, 2017).

El Marco Europeo de Cualificaciones fue creado en 2008 para mejorar la transparencia y la comparabilidad de las cualificaciones en la Unión Europea y para mejorar a partir de ello, su portabilidad entre países, sistemas y sectores, tanto con fines de estudio como de trabajo. Este marco se considera un meta-marco de referencia, que funciona como mecanismo para la conversión y traducción de las cualificaciones de cada país en un lenguaje común, facilitando así la transparencia internacional y la movilidad estudiantil y académica.

El Espacio Europeo de Educación Superior, al ampliar la idea de "Europeanness" ha expandido la territorialidad europea a un área más grande que la propia Unión Europea: la membresía formal de 47 países en el Proceso de Bolonia supera las fronteras de los 27 países de la UE.

De este modo, el Proceso de Bolonia ha aumentado la presión sobre los sistemas nacionales para legitimarse frente a sus contrapartes, pudiendo conducir así a la aproximación en el desarrollo de políticas públicas en Educación Superior a los modelos europeos considerados como exitosos, fenómeno descrito por Dobbins y Khachatryan

(2015) como isomorfismo, esto ocurre de forma especial con el Marco de Cualificaciones Europeo.

Aunque el proceso de Europeización de la Educación Superior ha sido estudiado en algunos países abordando la respuesta que desde los sistemas nacionales se desarrollan en cuanto a las exigencias derivadas de la adscripción a la Unión Europea en general, y al proceso de Bolonia en particular (Mikulec y Skubic, 2016; Mikulec, 2017), la investigación ha dejado a un lado la perspectiva de la transferencia de políticas, pese a que desde los estudios desarrollados desde este foco, se ha evidenciado que los Marcos son siempre materia de transferencia, pues el único Marco que a la fecha no integra un referente externo para su construcción ha sido el primer Marco de Cualificaciones, correspondiente al Reino Unido.

Por otra parte, el estudio del fenómeno de Europeización de la Educación Superior en Sudamérica es muy incipiente. Hasta ahora, apenas se ha explorado el efecto del proceso de Bolonia en los países del Mercosur, abordando el desarrollo de políticas y acuerdos con la Unión Europea, así como la apropiación directa por parte de instituciones y grupos de instituciones de Educación Superior de estas (Neves, 2014). Algunas de estas políticas sientan las bases para la convergencia curricular entre los países y el modelo de Bolonia. Por ejemplo, la ejecución del Proyecto Alfa Tuning Latinoamérica (Beneitone et al., 2007), la implementación del Sistema de Créditos académicos Transferibles en Chile (Kri et al., 2015) o el Programa de Reestructuración y Ampliación de las Universidades Federales de Brasil REUNI (Neves, 2014).

Por último, debido a que el surgimiento de Marcos de Cualificaciones es relativamente nuevo en la región, siendo Chile y Colombia los únicos países que cuentan con una política diseñada de Marco de Cualificaciones, los estudios sobre Europeización de la Educación Superior en Sudamérica no han abordado el desarrollo de Marcos de Cualificaciones. Esta investigación, por lo tanto, abarca los dos países que han desarrollado tal política y busca analizar ¿por qué en esta región los estados transfieren políticas, reglas y normas provenientes de Europa? Esta es una pregunta especialmente importante primero porque en estos países tanto la ley como los enfoques de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior hasta ahora no abordan o regulan

estándares de salida para las certificaciones. Y segundo, porque no existe una presión directa de arriba hacia abajo para la transferencia de esta política, de modo que los estados eligen voluntariamente transferirla, como lo son los Marcos de Cualificaciones de los países señalados.

En este sentido, este estudio hace una contribución a la investigación en general acerca de los Marcos de Cualificaciones desde los modelos de análisis de transferencia de políticas, y en específico, analiza el fenómeno de la europeización de la educación superior en el mundo a partir del análisis de los casos de Chile y Colombia.

Objetivos y pregunta de investigación

El objetivo general de la presente investigación es comparar el proceso de transferencia de política de los Marcos Nacionales de Cualificación en Chile y Colombia en el ámbito de la Educación Superior, analizando su posible isomorfismo con el Marco Europeo de Cualificaciones. Así, el estudio explora tanto el proceso de transferencia, como el producto del desarrollo de los Marcos de Cualificaciones en Chile y Colombia.

Adicionalmente, se abordan tres objetivos específicos. El primero es realizar un aporte en la conceptualización del diseño e implementación de las políticas públicas desde el proceso de transferencia de políticas en Educación Superior, identificando la influencia europea en el diseño de la política de Marco de Cualificaciones a nivel global. El segundo objetivo específico es caracterizar temporalmente los procesos de desarrollo de los marcos de cualificaciones de Chile y Colombia, distinguiendo entre diferentes etapas en el proceso: atracción transnacional, decisión y diseño de la política, e implementación de esta. Por último, el tercer objetivo es analizar la presencia del fenómeno de europeización en el diseño de las políticas de marcos de cualificaciones en Chile y Colombia, y a partir de ello, establecer si existen mecanismos de isomorfismo en dichas políticas respecto del Marco Europeo de Cualificaciones.

Las preguntas conductoras de la investigación son: ¿Por qué se originan las políticas de Marco de Cualificaciones en Chile y Colombia como mecanismos de regulación de la Educación Superior? ¿Cuál es la influencia europea en su diseño? ¿Existe isomorfismo de los Marcos de Chile y Colombia con el Marco Europeo de Cualificaciones?

Enfoque metodológico

En relación con los objetivos planteados, la metodología utilizada es descriptiva, con un diseño de casos múltiples (Bernal, 2010). Sobre ello, se destaca que la metodología de análisis comparado es la privilegiada para abordar fenómenos de transferencia de políticas, porque permite establecer parámetros de comparación entre diferentes casos y los diferentes procesos a la base que explican la transferencia de las políticas (Radaelli, 2003a).

Los enfoques teórico-metodológicos empleados en esta investigación para elaborar tanto el marco analítico, como la estructura de recogida y análisis de información, comprenden principalmente tres modelos para el abordaje de los procesos de transferencia de políticas: (1) El modelo de variables que inciden en la transferencia de políticas de Dolowitz y Marsh (1996, 2000); (2) el Modelo de etapas de la transferencia de políticas elaborado por Phillips y Ochs (2003); y el Mapa de transferencia de políticas desarrollado por Rappleye (2006).

La recolección de información se realizó a partir de análisis documental sobre el desarrollo y producto de cada una de las políticas y de entrevistas semi estructuradas a tres grupos de actores involucrados en el desarrollo de estas: los equipos de diseño de las políticas, principalmente miembros de los Ministerios de Educación de ambos países, los receptores de la política, principalmente directivos superiores, rectores y vicerrectores de diferentes tipos de instituciones de Educación Superior, y por último, a expertos internacionales involucrados en el diseño de los Marcos en cada uno de los países. En el caso de Chile se realizaron un total de 11 entrevistas, y en el caso de Colombia un total de 10.

Se destaca que el enfoque para la recogida y análisis de la información es particularmente complejo en materia de diseño de políticas públicas, pues requiere un acceso privilegiado, que a su vez permita obtener información confidencial, de manejo de un grupo muy reducido y cerrado de personas. En este caso, esto ocurre solo porque la autora es parte de este grupo en la región. Así, el abordaje constituye una aproximación novedosa al diseño y difusión de Marcos de Cualificaciones en la literatura disponible.

Organización del libro

El libro se organiza en 5 capítulos y un apartado final de conclusiones. El primer capítulo aborda de modo global la convergencia de políticas en Educación, y de forma particular el fenómeno de transferencia de políticas en la Educación Superior, específicamente el proceso de Europeización de la Educación Superior. De este modo, el contenido de este capítulo considera primero una revisión general de la literatura respecto de la discusión en cuanto a la convergencia de políticas en Educación, analizando las dos posturas principales ante este fenómeno: la teoría de la cultura mundial y la teoría de sistemas para explicar dicha convergencia, tomando como base el enfoque sistémico para el abordaje teórico de los siguientes tópicos.

A continuación, se desarrollan e integran los principales modelos para el análisis de los procesos de transferencias de políticas en Educación Superior, así como las principales variables que lo condicionan. En este apartado se describen en particular los Modelos que otorgan el esquema analítico de los casos de estudio antes referidos: El modelo de variables que inciden en la transferencia de políticas de Dolowitz y Marsh (1996, 2000), el Modelo de etapas de la transferencia elaborado por Phillips y Ochs (2003), y el Mapa de transferencia de políticas de Rappleye (2006).

Finalmente, en este capítulo se revisa el fenómeno con mayor alcance en la actualidad que se refiere a la transferencia de políticas desde Europa, hacia tanto a los países que componen la Unión Europea como aquellos que están fuera de ella, analizando así el proceso de Europeización de la Educación Superior de modo general, para luego revisar en forma específica la Europeización de la Educación Superior en Sudamérica y las investigaciones recién exploratorias que existen al respecto.

El segundo capítulo analiza desde una perspectiva histórica, la transferencia de Marcos de Cualificaciones como política de Educación Superior. En este capítulo se realiza primero una revisión técnica de las principales características de los Marcos de Cualificaciones, considerando su tipo, estructura y objetivos a partir de los esquemas desarrollados por Raffe (2009) y Tuck (2007).

Posteriormente, se desarrolla el surgimiento y la historia de los marcos de cualificaciones, analizando las principales diferencias entre los marcos de primera, segunda y tercera generación. En esta sección se caracterizan en profundidad los cinco Marcos de primera generación: Reino Unido, Escocia, Nueva Zelanda, Australia y Sudáfrica, que luego dan pie para analizar los principales conceptos en ellos desarrollados y su transferencia y difusión en el resto de los Marcos de Cualificaciones en el mundo.

Por último, se analiza el Marco Europeo de Cualificaciones y sus principales características. A continuación, a partir del análisis empírico de todos los Marcos Nacionales establecidos en el mundo y publicados en el Inventario Global de Marcos de Cualificaciones (CEDEFOP, 2019), se analiza el modo en que se han transferido los marcos de cualificaciones entre los distintos países, abordando de forma específica, la transferencia del Marco de Cualificaciones europeo, dentro y fuera del continente, evaluando el modo en que este ha afectado primero la creación y luego la estructura de distintos los marcos de cualificaciones.

En el tercer y cuarto capítulo se exponen los resultados empíricos de los casos de estudio: La transferencia de los Marcos de Cualificaciones de Chile y de Colombia, respectivamente. Ambos capítulos se organizan en tres secciones principales. La primera contiene una revisión del Sistema de Educación Superior de cada país en cuanto a su composición, los actores que participan de esta y la estructura de títulos y grados, en cuanto a certificaciones y las atribuciones de las distintas Instituciones de Educación Superior para otorgarlas. En este apartado se visualizan las similitudes estructurales de ambos casos, que son particularmente relevantes para interpretar luego las diferencias entre las políticas diseñadas en cada país.

A continuación, en la segunda sección se desarrolla la política de Marco de Cualificaciones construida en cada caso, abordando primero los antecedentes históricos y el proceso de elaboración de la política, considerando los aspectos políticos, legislativos- normativos y los principales actores involucrados, para luego desarrollar el Marco como producto de la política. En este último punto se caracteriza el Marco diseñado por cada país, a partir de los elementos técnicos desarrollados en el capítulo anterior. En ambos casos se observan objetivos compartidos de reforma del sistema actual

de Educación Superior, pero generando estructuras de relación entre las instituciones muy diferentes.

Por último, se elaboran los mapas de transferencia de la política, como una gráfica de todo el proceso de transferencia, considerando las posturas a favor o pro-reforma y en contra o de resistencia de la política, describiendo los actores involucrados, sus discursos, argumentos y las externalizaciones o referencias externas utilizadas para validarlos. En los mapas elaborados se distinguen las diferentes etapas del desarrollo de la política: un primer momento de atracción transnacional, un segundo de decisión y elaboración de la política y un tercer momento de implementación. Tanto en Chile como en Colombia se analizan las etapas de atracción y decisión, sin embargo, en el caso de la implementación solo es posible analizar el caso de Colombia dado que en Chile no se logró la implementación del Marco.

El quinto capítulo establece un análisis comparado del proceso de transferencia de la política de Marco de Cualificaciones en Chile y Colombia, a partir del Modelo de Dolowitz y Marsh (1996, 2000), que permite tratar el fenómeno de la transferencia de políticas, tanto como variable dependiente, como independiente. De este modo, la primera parte del capítulo aborda seis de las ocho preguntas del Modelo: ¿Por qué se transfiere la política?; ¿Quién está involucrado en la transferencia?; ¿Qué se transfiere?, ¿Desde dónde?; ¿Cuál es el grado de transferencia?; y por último ¿Cuáles son las restricciones o facilitadores en la transferencia?

A partir del análisis de las respuestas a estas preguntas, se concluye primero respecto de la Europeización de las políticas de Marco de Cualificaciones de Chile y Colombia, y segundo, respecto de la ideología a la base en la relación entre Educación Superior y trabajo.

En relación con la Europeización de las políticas de Marco de Chile y Colombia, se analiza la existencia de europeización en tres dimensiones: estructuras locales, política pública y estructuras cognitivas y normativas, siguiendo el esquema de Radaelli (2003a). A este respecto, se reconocen efectos de Europeización en Colombia, pero no en Chile. A continuación, se describen los hallazgos en cuanto a oportunismo doméstico en ambos

casos, es decir, el uso de la referencia europea como elemento de legitimidad para el desarrollo de agendas locales, lo cual es evidenciable en elementos de las políticas de ambos países.

En segundo lugar, respecto de la ideología a la base en cuanto a la relación entre Educación Superior y trabajo, se reconoce que esta es la variable más determinante en el estudio realizado, y permite comprender tanto los discursos de los actores, como los resultados obtenidos en cada uno de los países.

De este modo, se desarrolla un esquema de análisis comprensivo respecto del enfoque de empleabilidad en los Marcos de Cualificaciones, y se describe este enfoque en los Marcos de los casos de Chile y Colombia, evidenciando cómo la postura ante esta idea es fundamental para entender quiénes están a favor y en contra de las políticas de Marco en la medida que se inclinan o no a este enfoque de empleabilidad. La evidencia apunta a que el enfoque de empleabilidad es dominante y que una política que no contenga este enfoque tiene menos posibilidades de llegar a implementarse, situación que ocurre en Chile.

Por último, el documento finaliza con un apartado de conclusiones que se abordan desde dos perspectivas. En primer lugar, se plantea la contribución de esta investigación en cuanto a su marco analítico y metodológico para el estudio de procesos de transferencia de políticas, en especial en cuanto Marcos de Cualificaciones, demostrando ser un enfoque privilegiado para la comprensión de esta política.

En segundo lugar, se concluye respecto de los tópicos más relevantes que permiten comprender los casos estudiados, y que pueden ser de consideración tanto para futuras investigaciones, como para el diseño e implementación de nuevos Marcos de Cualificaciones, en especial en el contexto Latinoamericano. Por otra parte, se analizan en particular, el impacto de las características técnicas de los Marcos, su complejidad y ajuste a las estructuras locales, como elementos propios de la política, y la coerción, el rol de los expertos internacionales y el fenómeno de isomorfismo como variables de los procesos de transferencia de políticas. En su conjunto todas estas variables se utilizan para desarrollar y comprender la europeización de la Educación Superior y el fracaso de

los Marcos de Cualificaciones de Chile y Colombia. Esto cobra especialmente relevancia en el contexto actual de la región, donde existen proyectos de desarrollo de marcos de cualificaciones que explicitan su inspiración en los modelos de Chile y Colombia, como el caso de Perú, al mismo tiempo que existe la intención de avanzar a un marco regional de cualificaciones.

Capítulo 1
Globalización, Transferencia de Políticas y Europeización de la Educación Superior

Este capítulo aborda de modo global la convergencia de políticas en Educación, y de forma particular el fenómeno de transferencia de políticas en la Educación Superior, específicamente la transferencia de políticas desde Europa, proceso que se ha denominado Europeización de la Educación Superior.

El contenido del capítulo está organizado en tres secciones. La primera realiza una revisión general de la literatura respecto de la discusión en cuanto a la convergencia de políticas en Educación, analizando así la teoría de la cultura mundial y la teoría de sistemas para explicar dicha convergencia. La segunda sección, desarrolla e integra los principales modelos para el análisis de los procesos de transferencias de políticas en Educación Superior, así como las principales variables que lo condicionan. Finalmente, en la tercera sección, se revisa el fenómeno con mayor alcance en la actualidad que se refiere a la transferencia de políticas desde Europa, hacia tanto a los países que componen la Unión Europea como aquellos que están fuera de ella, analizando así el proceso de Europeización de la Educación Superior de modo general, para luego revisar en forma específica la Europeización de la Educación Superior en América Latina.

1.1 Globalización y convergencia de las Políticas en Educación

La globalización y los cambios sociales, económicos y políticos relacionados con ella también tienen un impacto en las políticas y prácticas educativas. Por esta razón, hoy es imposible ignorar el impacto de los procesos de globalización en el campo de la educación. Los procesos de globalización han internacionalizado la política educativa, que se ha convertido en un producto de la política supranacional, como la Unión Europea (UE) y organizaciones internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) o el Banco Mundial (Rappleye, 2018).

Hasta ahora los cambios en las políticas y prácticas educativas han tenido lugar de varias maneras, por ejemplo, a través de la modernización de segmentos individuales de los sistemas educativos (por ejemplo, la reforma de Bolonia), a través de la implementación del concepto de conocimiento globalmente aplicable (por ejemplo, a través de la formación de competencias clave y su verificación en el Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) y el Programa de Evaluación Internacional de Competencias de Adultos (PIAAC)), a través de diversos instrumentos políticos, como el Marco Europeo de Cualificaciones para el Aprendizaje a lo Largo de Toda la Vida (EQF) o el sistema de créditos europeo (ECTS), la noción de resultados de aprendizaje, mecanismos de aseguramiento de la calidad, entre otros (Carney et al., 2012). Así, la globalización tiene lugar en varios niveles y se conecta con tres formas específicas de regionalización: en Europa, Asia y América, y en esta regionalización, se reconoce un proceso creciente de convergencia de sus políticas educativas respecto a la Educación Superior, en el que diferentes actores políticos se unen para lograr objetivos específicos de una agenda común, situada entre la agenda global (y las presiones) y las respuestas locales a la misma (o ellos) (Carney et al., 2012).

De acuerdo con Rappleye (2018), la convergencia puede definirse como la tendencia de las sociedades a crecer más por igual, desarrollando similitudes en estructuras, procesos y desempeño, moviéndose desde diferentes posiciones hacia un punto común. Para entender el fenómeno de la convergencia de las políticas en Educación Superior, se reconocen principalmente dos posturas. La primera, sostenida por los teóricos del neo institucionalismo, que argumenta que la sociedad es testigo de una convergencia mundial de las políticas educativas y su puesta en práctica, conducida por una cultura mundial, y la segunda, sostenida por los teóricos sistémicos, que sugieren que detrás de esta convergencia de políticas, encontramos una serie de variaciones en su diseño e implementación que responden a contextos específicos (Klerides et al., 2014). De este modo, las dos caras del debate nos entregan perspectivas complementarias para explicar la interacción entre lo global y lo local. Por una parte, los teóricos de la cultura mundial se ocupan de documentar los fenómenos globales, mientras que aquellos que respaldan la teoría de sistemas, se centran en el análisis de las variables locales (Carney et al., 2012).

1.1.1 La teoría de la cultura mundial

La teoría de la cultura mundial, elaborada por un conjunto de académicos de la Universidad de Standford, y liderada por John Meyer, se encuadra dentro del enfoque de la teoría neo institucional (Carney et al., 2012). Este enfoque surge desde la teoría organizacional y las concepciones weberianas de la burocratización y la racionalización en las cuales la burocracia como forma organizacional produce niveles crecientes de homogeneidad organizacional en términos de "estructura, cultura y producto" (DiMaggio y Powell, 1983). Los atributos funcionales que sostienen la modernización, en otras palabras, tienen un impacto nivelador, donde la lógica del economismo, el poder de la tecnología y la gestión tecnocientífica de los problemas sociales y económicos producen tendencias convergentes en las estructuras sociales y las políticas públicas (Phillips y Ochs, 2003).

En términos generales, la teoría propone un conjunto de hipótesis que explican la expansión global de la escolarización de masas. Su afirmación principal es que esta expansión no es producto de las particularidades o características, sociales, políticas y económicas de un país, sino que se debe a transformaciones del mundo contemporáneo que afectan a todos los países de forma simultánea. Con base en este argumento, la teoría de la cultura mundial plantea la existencia de una visión de la educación en función a una sociedad mundial imaginada, por ende, que no está basada en funciones nacionales particulares. Esta visión estaría construida a partir de la internalización de “mitos” culturales compartidos (Carney et al., 2012).

Así, los teóricos de la cultura mundial, haciendo una interpretación de la teoría del neoinstitucionalismo, desarrollan una explicación para la convergencia global principalmente de políticas en educación (Carney et al., 2012).

Esta literatura explica la convergencia de las sociedades modernas como consecuencia de los sistemas similares de organización socioeconómica que culmina en la modernización, industrialización, urbanización y la transición hacia sociedades de conocimiento posindustriales. Estos procesos crean desafíos socioeconómicos, políticos y administrativos análogos: los requisitos para la eficiencia y la optimización (en términos de organización administrativa, asignación de recursos, planificación y crecimiento

económico) y capacidades institucionales (gerencialismo tecnocrático, supervisión y rendición de cuentas en la prestación de servicios públicos) (Bennett, 1991). La convergencia, en este sentido, está impulsada funcionalmente, ya que la industrialización, modernización o urbanización en un lugar o tiempo es más o menos similar a las de otros lugares y tiempos, produciendo respuestas de política, resultados administrativos, de gobierno y organizacionales similares (Jarvis, 2014).

Con el fin de otorgar antecedentes empíricos, los estudiosos de la cultura mundial han buscado demostrar que el cambio en los sistemas escolares se debió a varios procesos de universalización esencialmente similares, en lugar de a un conjunto de factores diferentes y particulares en cada país, dando por resultado el "isomorfismo" o similitud entre las naciones en varios elementos del sistema escolar (Rappleye, 2018).

Algunos de estos elementos del modelo se refieren a ideales establecidos en leyes y documentos oficiales, como el valor de la educación como un derecho universal, por lo tanto, los documentos nacionales ahora tienden a estar de acuerdo en que la educación de toda la población sirve a los intereses nacionales. Otros elementos del modelo global propuesto se refieren a formas y prácticas institucionales más que a ideales. Por ejemplo, cada nación ha instituido un sistema de educación primaria masiva. Una tendencia hacia las leyes nacionales que hacen que la escolarización sea obligatoria comenzó a principios del siglo XIX. Desde 1910, la mayoría de los países han establecido una autoridad educativa central. Asimismo, a nivel de la institución educativa local, el mundo entero parece suscribirse al "principio del aula" (Meyer y Ramírez, 2000). Esta forma de organización contrasta con las muchas otras formas en que los pueblos han organizado la educación formal en otros tiempos y otros lugares. El "principio del aula" significa que tendemos a encontrar escuelas de "cartón de huevos", en las que los niños se agrupan en un número de aulas graduadas, generalmente con un maestro por aula.

Un elemento sorprendente de un modelo global propuesto es un núcleo común dentro de los currículos elementales en todo el mundo. Los teóricos de la cultura mundial han identificado un patrón en las declaraciones oficiales de los programas de estudios elementales, aunque los programas de estudios secundarios no son tan uniformes. El plan de estudios elemental básico oficial en prácticamente todos los países consiste en artes

del lenguaje, matemáticas, ciencias sociales, ciencias naturales, educación estética y educación física; los tres primeros temas ya eran prácticamente universales antes de la segunda guerra mundial, la educación estética y física se volvieron prácticamente universales después de la guerra, y las ciencias naturales se hicieron universales en los años 70 y 80 (Meyer y Ramírez, 2000).

Además de señalar estos puntos en común en las formas básicas de escolarización, los teóricos de la cultura mundial apuntan a lo que parecen ser las mismas reformas que tienen lugar en diferentes países. Para comenzar, señalan que los sistemas de educación masiva continúan expandiéndose, señalando el movimiento hacia la educación secundaria masiva en muchos países e incluso la sugerencia de un movimiento hacia la educación universitaria masiva (Chabbott y Ramírez, 2000; Meyer y Ramírez, 2000). Ven las tendencias a largo plazo hacia un mayor control a nivel nacional de la educación, a pesar de las demandas de descentralización, así como un movimiento hacia el maestro nominalmente profesionalizado y un tanto autónomo, como lo demuestra la demanda de mayores credenciales para los maestros y una disminución en las instituciones especializadas de formación docente. También notan una disminución en otros tipos de educación vocacional especializada (Meyer y Ramírez, 2000). Al aventurarse a comentar sobre lo que sucede dentro de las aulas, plantean la hipótesis de un interés creciente en la pedagogía centrada en el alumno (McEneaney y Meyer, 2000), el aprendizaje activo (Meyer y Ramírez, 2000), y pequeños grupos de aprendizaje cooperativo (Ramírez, 1998). Los teóricos de la cultura mundial también apuntan a una mayor preocupación por hacer que el contenido de la instrucción sea relevante y significativo para los alumnos, con el consiguiente aumento del uso de los idiomas locales en el aula (Meyer y Ramírez, 2000).

Es importante destacar que, de acuerdo con esta teoría, los países varían en cuanto a su nivel de adecuación al modelo global porque cuando el modelo de escolaridad cambia, la última versión del modelo, la "próxima ola", no llega a todas las partes del mundo al mismo tiempo. Si aceptamos esta noción de retraso cultural, todavía podemos aceptar la idea de una cultura escolar mundial, aunque una que siga cambiando. Sin embargo, la imagen de un modelo global dinámico no ofrece ninguna razón para esperar que los sistemas escolares nacionales se vuelvan más similares con el tiempo o que las reformas

converjan; si el modelo sigue cambiando, podemos esperar que algunos países siempre estén "atrasados" (Rappleye, 2018).

En el caso de la Educación Superior, se concibe que la misión definitoria de la universidad es una misión generalizadora, “con un cierto matiz cosmológico o religioso”, orientada a encuadrar el mundo en marcos reguladores, más que buscar impartir competencias destinadas a funciones específicas. En este sentido, el aumento en la matrícula de la educación superior y del contenido académico, se interpreta como una expresión de universalización, a partir de lo cual se explica la difusión global y el isomorfismo de las universidades en el mundo, especialmente tras la segunda guerra mundial (Frank y Meyer, 2007).

De acuerdo con Frank y Meyer (2007, p. 245), “uno de los rasgos más evidentes de la universidad contemporánea nacida de este proceso es que no solo se fundamenta en aspiraciones universalistas, sino que se ha globalizado desde un punto de vista institucional. Obviamente, existen diferencias entre países y entre universidades, pero las tendencias que pueden observarse tienen un alcance global y afectan a todas las universidades. Y lo más impactante es que incluso las añejas universidades europeas, tradicionalmente más reticentes, se ven ahora obligadas a abandonar una tradición secular nacida en la Europa feudal y moderna ante la presión homogeneizadora del denominado Proceso de Bolonia. Y cuando el cambio no avanza lo bastante deprisa, aparecen las universidades privadas para llenar el hueco. En cuanto al resto del mundo desarrollado, donde las inercias que obstaculizan el cambio son menores, la transformación universitaria avanza a un ritmo más rápido e intenso”.

1.1.2 La teoría de sistemas

La teoría de Sistemas o de auto referencia, derivada de los desarrollos teóricos de Niklas Luhmann, expuestos en su ensayo In Self Reference, postula que, a diferencia de la teoría de la cultura mundial, las externalizaciones o referencias externas de políticas corresponden a las condiciones que permiten otorgar un sentido complementario a las políticas nacionales, reforzando así lógicas preexistentes o el status quo previo. Estas externalizaciones pueden aparecer como respuesta a las influencias o presiones externas,

pero en realidad actúan de forma selectiva, en pos de reforzar las lógicas locales existentes (Rappleye, 2018).

Este uso de referencias comunes puede entenderse como el uso de validaciones de lógicas locales enmascaradas con la "convergencia" a políticas internacionales. Se reconoce así una combinación entre una convergencia que es superficial, una mezcla entre la política importada y el contexto local, y en el peor de los casos, ocultan una historia de coerción y oportunismo político, desplazado a estas externalizaciones, que carecen de las luchas políticas internas (Steiner- Khamsi, 2003).

La legitimación (legitimation), en vez de la promulgación (enactment), es la diferencia fundamental que distancia a la teoría de sistemas, con la de la cultura mundial. La comunicación y redes entre los sistemas, se convierte en la forma más poderosa en que los sistemas locales validan sus posiciones existentes, con referencia a los sistemas externos, haciendo referencia a las mejores prácticas, a estándares y frases genéricas como las evidencias de la investigación, sin referencia (Rappleye, 2018).

Usando las referencias externas, nacionales y supranacionales, algunos actores en particular influencian el desarrollo de sus intereses y agendas. Las convergencias son aparentes, exclusivamente a nivel de las grandes declaraciones, pero no llegan a ponerse en práctica, o su práctica es radicalmente diferente, validando la postura inicial o auto referente. Un ejemplo de lo anterior se encuentra en el caso de Mongolia, investigado por Steiner-Khamsi (2012), donde se observa claramente que debajo de una aparente convergencia en los postulados y principios de sus políticas educativas, existe un proceso de implementación local que no guarda relación con estas declaraciones formales de la política.

Así, resulta habitual que cuando se analizan los casos en particular, se advierte que existen distintos niveles de convergencia. En gran parte de ellos, se reconoce un proceso de "hibridación" correspondiente a un proceso más que de mantenimiento del statu quo a uno de transformación local de la innovación o política, que puede llegar a ser tan importante, que crea algo totalmente nuevo desde ella.

Una de las líneas principales de investigación de esta teoría es que los discursos, políticas y reformas de un grupo bien conectado de personas con una estrategia exitosa, genera las nociones de convergencia y la idea de la verdadera existencia de una cultura mundial. Un ejemplo de ello puede verse en la transferencia y posterior convergencia del uso del concepto de resultados de aprendizaje, el cual fue difundido amplia y exitosamente por el Banco Mundial.

Desde la teoría sistémica se releva la centralidad de las agendas y de las políticas que hay detrás de la implementación de las reformas globales en diferentes contextos nacionales, haciendo énfasis así en las prácticas locales (Carney et al., 2012). Esta teoría critica fuertemente que las evidencias expuestas por los teóricos de la cultura mundial dan por hecho una preferencia universal entre los distintos actores de los países con los principios de la economía de mercado y las políticas democráticas, haciendo una identificación selectiva de una difusión global de ciertos modelos de educación, que reflejan particularidades occidentales y, sobre todo, ideales norteamericanos. Se enfatiza también que esta teoría legitima así paradigmas educativos dominantes y compromete las posibilidades de comprensión de los procesos actuales de convergencia educativa (Rappleye, 2018).

Se observa de igual modo que, a pesar de la posición privilegiada de los actores clave en el diseño de estos instrumentos y en la evidencia de que son impuestos a muchos gobiernos, existen tres temas centrales que no se pueden respaldar desde la teoría de la cultura mundial: las motivaciones para el cambio político, los significados locales asignados a los textos políticos, y el grado de significado compartido en toda la población nacional (Rappleye, 2018). En opinión de la autora, habiendo trabajado en el diseño de políticas públicas en Educación Superior, y luego, a partir de la evidencia que aporta esta investigación en los procesos de transferencia de políticas, como se verá en los capítulos 3 y 4, estos temas centrales muestran con suficiente contundencia que los fenómenos de transferencias de políticas deben observarse desde la óptica sistémica para poder ser plenamente comprendidos.

Asimismo, después de dos décadas de investigación documentando la difusión a nivel mundial de modelos comunes, existen pocos estudios de caso que adopten el enfoque de

la cultura mundial y que muestren un significado local consensuado en base a los modelos comunes asumidos. De este modo, no se logra desentrañar el papel de la mimesis, la cognición, las normas o la coerción dentro de micro-contextos a nivel mundial (Ball, 2002; Rappleye, 2018) y se limita el hallazgo de otras posibles explicaciones al isomorfismo normativo.

De este modo, a partir de la perspectiva de la teoría sistémica, a continuación, se analiza el fenómeno de la transferencia de políticas en Educación Superior, asumiendo que esta transferencia ocurre en un contexto particular que determina qué se transfiere y cómo se realiza dicho proceso.

1.2 Transferencia de Políticas en Educación Superior

La transferencia de políticas es uno de los fenómenos con mayor auge en su estudio en las últimas décadas (Eta, 2015). De acuerdo con Dolowitz y Marsh (1996, p. 344), este fenómeno se conceptualiza como *"*el proceso en el que el conocimiento sobre políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en un entorno político (pasado o presente en un momento y/o lugar, se utiliza en el desarrollo de políticas, arreglos administrativos e instituciones en otro entorno político". Así, la transferencia de políticas se ha entendido como un proceso deliberado y consciente de adaptación de políticas, ideas y mejores prácticas en un sistema político con el fin de resolver problemas similares (Phillips y Ochs, 2004), ya sea su adopción tanto voluntaria como coercitiva (Dolowitz y Marsh, 2000).

En el mundo globalizado de hoy, los sistemas educativos observan cada vez más lo que otros están haciendo y utilizan las experiencias de otros sistemas para mejorar sus sistemas locales. Por lo tanto, los encargados de formular políticas buscan ideas, propuestas y desarrollos, así como lo que se consideran las mejores prácticas en un lugar, con la intención de mejorar y desarrollar disposiciones en otros sistemas (Eta, 2015).

El estudio del proceso de transferencia de políticas desarrollado por Dolowitz y Marsh (1996) es considerado como el inicio de este enfoque de análisis, concebido originalmente con el objetivo de explicar la adopción de políticas foráneas y analizar el papel del

aprendizaje en la difusión de políticas, su convergencia, las condiciones para una transferencia exitosa y la integración social de las instituciones de transferencia.

Con el objetivo de construir un modelo comprensivo de análisis de transferencia de políticas, a continuación, en esta revisión se incluyen el Modelo de etapas de la transferencia elaborado por Phillips y Ochs (2003), el Mapa Conceptual del Contexto de Atracción Transnacional de Rappleye (2006) y las diferentes variables que inciden en el proceso reconocidas por los estudios de Dolowitz y Marsh (1996; 2000).

En primer lugar, Phillips y Ochs (2003) explican diferentes aspectos del proceso de transferencia de políticas a través de un modelo circular de cuatro etapas que describe un proceso esencialmente secuencial, con flechas que sugieren no una causalidad sino un vínculo temporal. Este modelo reúne gran parte del trabajo reciente sobre transferencia, proporciona un vocabulario común y una referencia para los investigadores de transferencia que trabajan en etapas o momentos particulares del ciclo (ver Figura 1.1).

Las etapas identificadas por Phillips y Ochs (2003) consideran la atracción transnacional, la decisión de la implementación de la política, la implementación de esta y, por último, la internalización o indigenización de la política. A continuación, se describe cada una de ellas.

a) Atracción transnacional: Esta etapa considera impulsos y potenciales de externalización. Los impulsos refieren a "algún tipo de estímulo o catalizador que despierta interés en otros lugares" (Phillips, 2004, p. 54) y abarcan elementos tales como: creciente insatisfacción interna, colapso sistémico, evaluación externa negativa, cambio económico / competencia, cambio político y otros imperativos, nuevas configuraciones mundiales, regionales o locales, diversas alianzas internacionales, e innovación en conocimientos y habilidades.

Los impulsos que podrían desencadenar las estrategias y que identificarán las características transferibles de la educación en el extranjero se han resumido de la siguiente manera (Phillips, 2000):

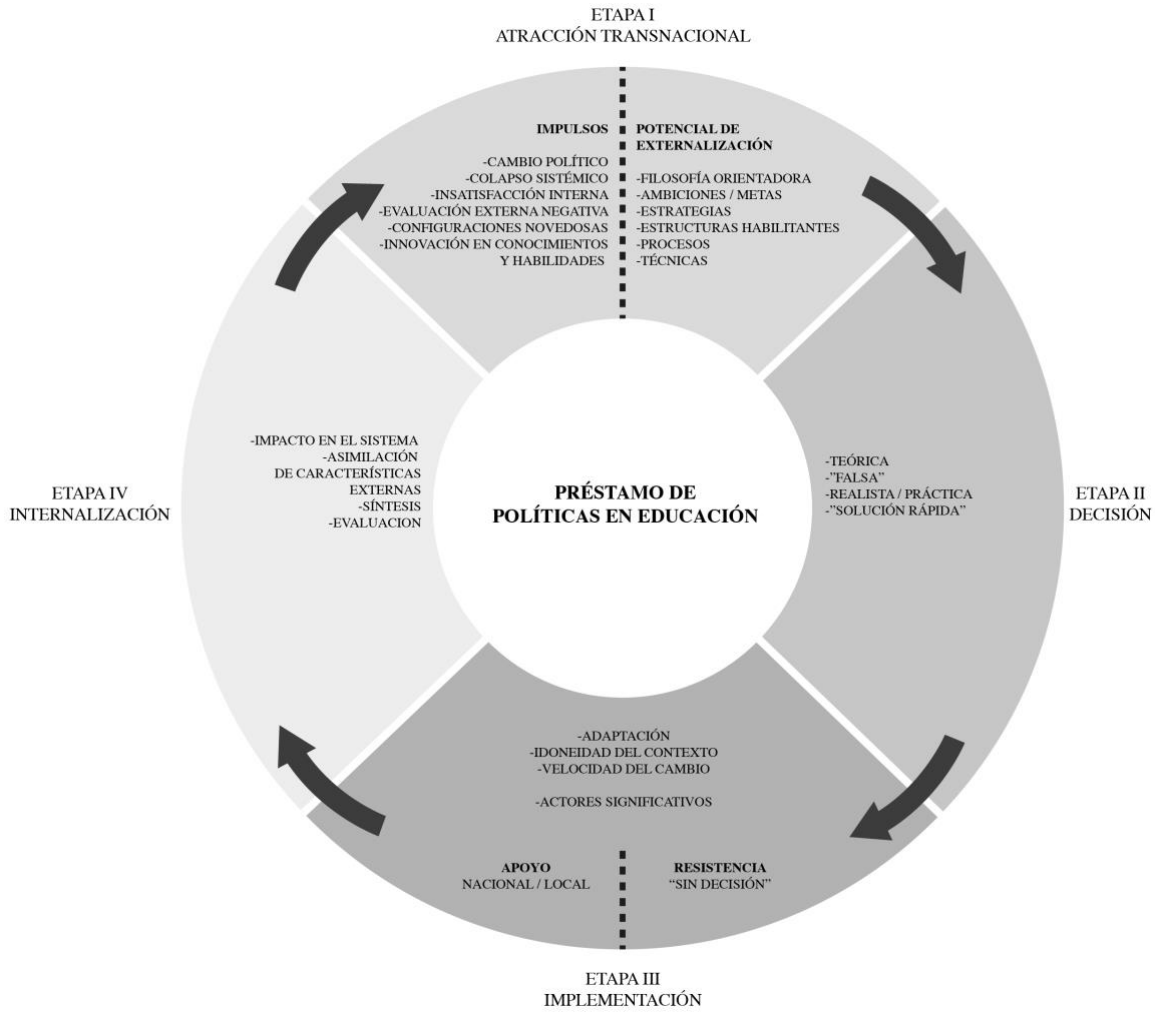
• Investigación científica / académica seria de la situación en un entorno extranjero.

• Percepciones populares de la superioridad de otros enfoques a las cuestiones educativas.

• Esfuerzos motivados políticamente para buscar la reforma mediante la identificación de contrastes claros con la situación en otra parte.

• Distorsión o exageración de evidencia del exterior para resaltar las deficiencias percibidas en el interior.

Figura 1.1: Etapas en la Transferencia de Políticas



Fuente: Phillips y Ochs, 2003, p. 452.

Por su parte, el potencial de externalización refiere a los elementos del sistema externo que son teóricamente prestables o transferibles (Phillips, 2004). Corresponden a focos de la política educativa, ya sean aspectos de política o práctica, que pueden tomarse prestados para resolver los problemas a nivel interno:

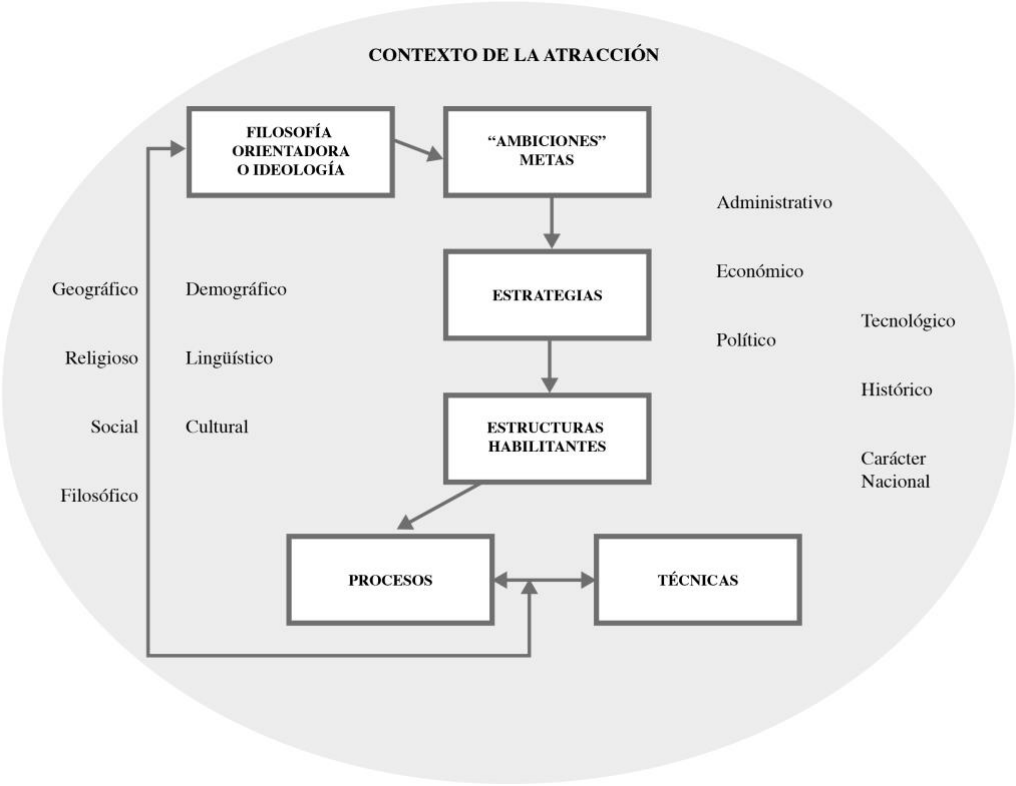
• Filosofía o ideología rectora
• Ambiciones / metas
• Estrategias
• Estructuras habilitadoras
• Procesos
• Técnicas

El concepto de externalización es crucial en el análisis de transferencias de políticas, pues refiere al modo en que se hace la recepción y descripción de un entorno internacional de acuerdo con las configuraciones cambiantes del problema y las situaciones de reflexión internas del sistema nacional (Schriewer y Martínez, 2004).

Además, es importante destacar que las externalizaciones corresponden siempre, siguiendo la distinción que hace Ball (1994) a discursos de políticas, por lo que son formas de hablar, conceptualizar y enmarcar la educación que pueden transferirse independientemente de las políticas que la acompañan. Sobre ello, Steiner-Khamsi enfatiza que “lo que se está transfiriendo ... no es tanto un modelo particular de educación, sino el discurso político incrustado en un programa educativo particular" (2000, p. 181).

Para comprender de mejor modo los potenciales de externalización Ochs y Phillips (2002) desarrollan la tipología estructural de la atracción transnacional, que sirve como heurístico para ayudar con el análisis tanto de los procesos como del contexto en la atracción de políticas. Además de los seis focos de la política educativa antes mencionados, presentan un trasfondo de factores contextuales. Los autores explican que el objetivo de la tipología es, entre otras cosas, identificar factores importantes en el contexto de la transferencia de políticas, específicamente para examinar qué factores contextuales son importantes en la adopción de políticas educativas. Los factores que identifican son filosóficos, históricos, culturales, religiosos, sociales, de 'carácter nacional', políticos, económicos, demográficos, geográficos, lingüísticos, administrativos y tecnológicos (ver Figura 1.2).

Figura 1.2: Potenciales de externalización de la política educativa



Fuente: Phillips y Ochs, 2003, p. 454.

En la etapa de atracción transnacional, la agencia previa a la transferencia comienza a influir en el panorama educativo nacional. En otras palabras, la agencia previa a la transferencia es la que inicia la atracción entre países y pregunta quién está usando el ejemplo extranjero, cómo lo están usando y con qué fines. Como las reformas educativas siempre son impugnadas, se debe asumir que hay agentes de resistencia incluso en esta etapa temprana. Ciertamente, no hay una distinción clara entre agencia previa y posterior a la transferencia, pero ese es el punto crucial: siempre hay agencias que alientan y desalientan el ejemplo extranjero a lo largo del ciclo de endeudamiento de políticas (Rappleye, 2006).

Esta agencia debe incorporarse a los modelos de transferencia. Si bien es en la etapa de atracción transnacional donde se transfieren los discursos y las políticas, cualquier reformulación de esa etapa debe dar cuenta de estas agencias. Así, la pregunta sobre quiénes son los agentes de transferencia es fundamental en la redefinición de cómo entendemos las influencias extranjeras en la educación, por lo que se deberá dar cuenta de los múltiples actores que intervienen en el proceso (Rappleye, 2006). El análisis de los

actores intervinientes en detalle, sin embargo, se desarrollará a continuación, a partir de los desarrollos de Dolowitz y Marsh (1996; 2000).

b) Decisión: La etapa de decisión consiste en una amplia variedad de medidas a través de las cuales el gobierno y otras agencias intentan iniciar el proceso de cambio. Se reconocen cuatro tipos: decisión teórica, guiada por la decisión de implementar políticas basadas en un principio; decisión falsa, guiada por el entusiasmo por una política que es imposible de ser implementada en el contexto local; decisión realista o práctica, en la que se busca seguir una medida aislada, sin el conjunto de políticas que la hacen exitosa; y decisión de solución rápida, que instala una política, para lo cual no existe un contexto que favorezca su éxito.

c) Implementación: Esta etapa aborda el necesario proceso de adaptación de la política, el que dependerá en gran medida de la idoneidad de contexto para su introducción. Asimismo, se incluye en esta etapa la velocidad del cambio y la participación de los actores relevantes, quienes pueden actuar dando soporte o resistiéndose a la introducción de la política.

d) Internalización: Por último, la internalización de la política refiere al proceso en el que esta pasa a formar parte del sistema de educación del país prestatario y es posible evaluar sus efectos sobre los arreglos educativos preexistentes y su modus operandi. Se identifican cuatro pasos en la internalización de una política:

i) Impacto en el sistema: En este paso se evalúa las áreas y el nivel de profundidad en que impactará la política.
ii) Asimilación de características externas: En este paso de analizan las referencias externas que se pueden adoptar.
iii) Síntesis: En este paso se desarrolla el proceso para que la política y la práctica educativa se conviertan en la estrategia general. Así, se reinterpreta la política a la luz del contexto nacional.
iv) Evaluación: Finalmente, en este paso se reflexiona y evalúa la introducción de la política. Los resultados de dicha evaluación podrían entonces iniciar todo

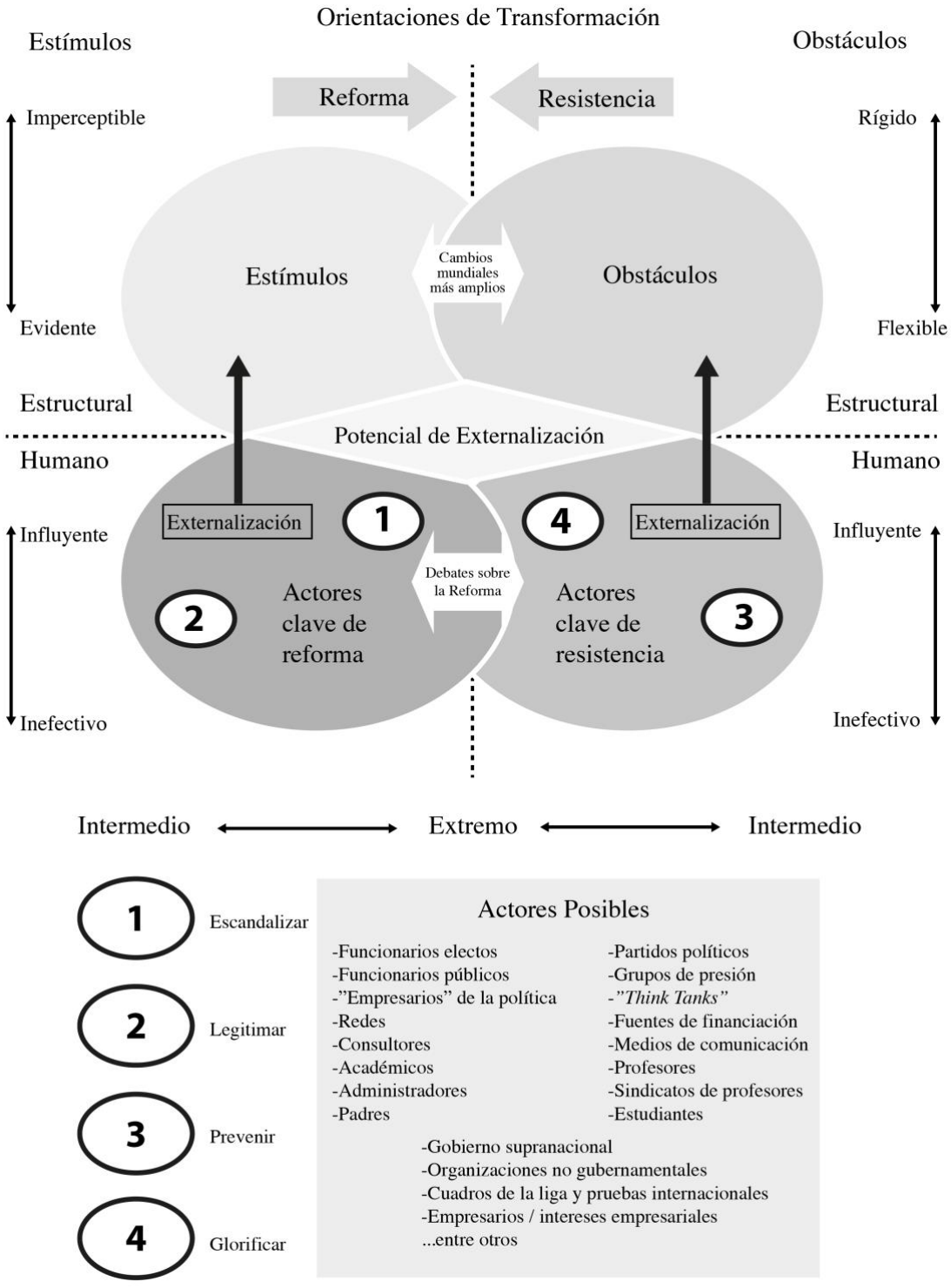
el proceso nuevamente, con una mayor investigación de modelos extranjeros para corregir las deficiencias percibidas.

En cada una de las etapas descritas, y, por ende, a lo largo de todo el proceso de transferencia de políticas, se puede analizar la agencia y las influencias de los diversos actores intervinientes. Con este objetivo Rappleye (2006) desarrolló un Mapa Conceptual del Contexto de Atracción Transnacional (ver Figura 1.3), el que grafica la interacción de los actores en post y en contra de la reforma educativa y analiza la forma en que presentan sus discursos en torno a la transferencia de políticas. Este mapa permite así visualizar los actores que se vuelven importantes en momentos particulares, cómo cambia su discurso en cuanto al ejemplo extranjero, e identifica qué tácticas se vuelven significativas en etapas particulares del ciclo de préstamos.

El mapa propuesto por Rappleye (2006) identifica orientaciones de transformación en pos de la reforma y que la resisten, en las que además distingue impulsos y obstáculos estructurales y humanos. Asimismo, identifica los potenciales de externalización, siguiendo el planteamiento de Phillips y Ochs (2002) y una lista de posibles actores intervinientes.

Primero, respecto de las orientaciones de transformación hacia la reforma, el mapa se apega a los impulsos reconocidos por Phillips y Ochs (2002) ya mencionados, pero sugiere que quizás múltiples impulsos pueden influir en el sistema simultáneamente y que estos podrían clasificarse de acuerdo con lo perceptibles que sean esos impulsos. Además, el Mapa intenta distinguir estos impulsos estructurales de otro conjunto de impulsos humanos. Los impulsos humanos se definen como las agencias que están utilizando el ejemplo extranjero y, por lo tanto, introducen influencia extranjera e inician la "atracción internacional". Estos actores abogan por el cambio extrayendo evidencia de impulsos estructurales. La referencia a los impulsos estructurales más perceptibles es el medio más fácil y eficaz de obtener apoyo para las reformas.

Figura 1.3: Mapa Conceptual del Contexto de Atracción Transnacional



Fuente: Rappleye, 2006, p. 229.

En cuanto a las orientaciones de resistencia a la reforma, la mayoría de los estudios de transferencia de políticas, reconocen la resistencia en los procesos de implementación de

las políticas, sin embargo, Rappleye (2006) plantea que la resistencia comienza incluso en la etapa inicial de atracción transnacional y que se corresponde así con la agencia previa a la transferencia. En la zona de la resistencia, se reconocen una serie de obstáculos divididos en obstáculos estructurales y actores de resistencia.

Los obstáculos estructurales a la reforma pueden incluir estructuras legales y organizativas, planta física, fatiga de reforma, satisfacción interna y mitos de la historia, la tradición y la cultura. Estos factores median e interactúan con impulsos estructurales completamente independientes de la acción humana y separados de la interacción de las esferas humana y estructural. Los obstáculos que Rappleye (2006) reconoce son:

•Estructuras legales / organizativas: la inmovilidad de las estructuras y arreglos existentes que mitiga la reforma.
• Reforma fatiga: la falta de respuesta de un sistema en una etapa de "asentamiento" después de un período de grandes trastornos o reformas.
• Planta física: la capacidad de las instalaciones existentes para adaptarse a un cambio.
• Satisfacción interna: apoyo generalizado al statu quo educativo existente que se resiste a la reforma.
• Mitos de la historia, la tradición y la cultura: la creencia en una historia, tradición o cultura única que respalda las estructuras y el modus operandi existentes.

Al igual que en el lado del impulso, las flechas conectan la esfera de los actores de la resistencia con la esfera de la oposición estructural para llamar la atención sobre la forma en que los actores de la resistencia elaboran sus argumentos para el mantenimiento del status quo.

El último elemento, ubicado en el centro del mapa, es el potencial de externalización y las "chispas" de atracción internacional etiquetadas como legítimas, escandalizadas, cautelosas y glorificadas. El potencial de externalización se desarrolló como parte de la tipología de atracción cruzada nacional (Ochs y Phillips, 2002) discutida anteriormente y proporciona un medio eficaz para clasificar la sustancia de la atracción: filosofía, ambiciones / metas, estrategias, estructuras habilitadoras, procesos y técnicas que la

guían. Las "chispas", en cambio, apuntan a las razones que sustentan la atracción, los motivos para introducir y utilizar el ejemplo extranjero (Rappleye, 2006).

Sobre estas chispas, Ochs (2005) proporciona más orientación al clasificar el trabajo de otros académicos en cuatro motivaciones para usar el ejemplo extranjero:

1. Advertir contra la reforma educativa.
2. Glorificar la educación actual nacional en comparación con otras naciones (Steiner-Khamsi, 2004).
3. Legitimar la adopción de la reforma de la política educativa a nivel nacional (Gonon, 1998; Novoa y Yariv-Marshal, 2003; Steiner-Khamsi, 2004; Halpin y Troyna, 1995).
4. Escandalizar las políticas y prácticas nacionales, fundamentando y validando la necesidad de reforma (Steiner-Khamsi, 2004).

Estas motivaciones se posicionan en el modelo según sirvan al caso de reforma o resistencia, y según su fuerza retórica. Escandalizar y legitimar son formas de impulsar la reforma, pero el escándalo quizás implique un argumento mucho más agresivo. Tentativamente, el escándalo se trama en la "primera línea" de los debates sobre la reforma cerca del extremo "vocal" del espectro, aunque teóricamente cualquier actor reformador ubicado en cualquier lugar del debate podría producir escándalo. Asimismo, la advertencia y la glorificación son herramientas que se emplean para resistir el cambio diferenciado por la fuerza de la retórica (Rappleye, 2006).

Desde otra perspectiva teórica, pero complementaria con lo que hasta ahora se ha expuesto, el modelo de Dolowitz y Marsh (1996; 2000) permite clasificar los tipos de transferencia de políticas a partir de una serie de preguntas (ver Figura 1.4). Las preguntas que plantean los autores para realizar dicho análisis son: ¿Por qué se transfiere?, ¿Quién está involucrado en la transferencia?, ¿Qué se transfiere?, ¿Desde dónde?, ¿Cuál es el grado de transferencia?, ¿Cuáles son las restricciones o facilitadores en la transferencia? ¿Cómo se demuestra la transferencia?, y por último, ¿Cómo se relaciona el proceso de transferencia de la política con su “éxito” o "fracaso”?

Este esquema de preguntas permite tratar el fenómeno de la transferencia de políticas, tanto como variable dependiente, como independiente, es decir, explicar el proceso de transferencia de políticas o usar la transferencia de políticas para explicar los resultados de estas. Así, pueden analizarse tanto las variables del proceso de elaboración de la política, como el resultado final de la transferencia (Dolowitz y Marsh, 2000).

Figura 1.4: Marco para la Transferencia de Políticas

¿Por qué se transfiere? Continuo entre "Querer hacerlo / Tener que hacerlo"	
Voluntaria	Diseño de política (Racionalidad perfecta)
Mixta	Diseño de política (Racionalidad limitada), Presiones Internacionales, (Imagen), (Consenso) (Percepciones), Externalidades, Condicionalidad, (Préstamos), (Condiciones vinculadas a la actividad empresarial), Obligaciones
Coercitiva	Imposición directa; Grupos de presión, partidos políticos; Políticas Empresariales / Expertos

¿Quién esta involucrado en la transferencia?
Funcionarios electos; Burócratas, Funcionarios públicos; Instituciones; Ideologías; Actitudes / Valores culturales; Consultores, "Think Tanks", Transnacionales, Corporaciones transnacionales, Instituciones supranacionales

¿Qué es lo transferido?
Políticas; (Objetivos), (Contenido), (Instrumentos); Programas; Lecciones negativas

¿Desde dónde es transferido?	
Pasado	Interno; Global
Dentro de una Nación	Gobiernos Estatales; Gobiernos Locales; Autoridades Locales
Transnacional	Organizaciones internacionales; Gobiernos, Regionales, Estatales, Locales; Relaciones anteriores

Grados de transferencia
Copia; Emulación; Mixta, Inspiración

Restricciones en la transferencia
Complejidad de las políticas, (Diario), (Revista), (TV), (Radio), Políticas anteriores; Estructural, Institucional, Viabilidad; (Ideología), (proximidad cultural), (tecnología), (economía), (burocrático), Idioma

¿Cómo se demuestra?
Medios de comunicación; Informes; (Encargado), (no encargado); Conferencias; Reuniones / Visitas; Declaraciones (escritas), (verbales)

¿Cómo se relaciona el proceso de transferencia de la política con su "éxito" o "fracaso"?
Transferencia Uniforme; Transferencia Incompleta; Transferencia Inapropiada

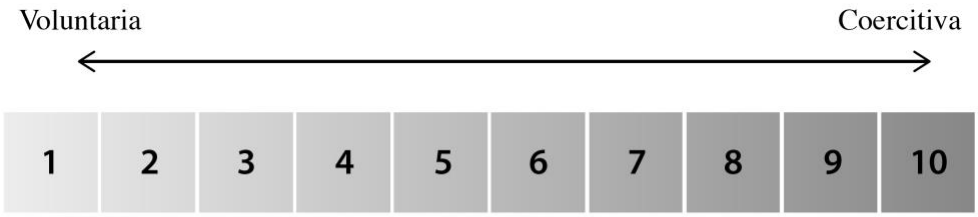
Fuente: Dolowitz y Marsh, 2000, p. 9.

De este modo, a continuación, se analizan cada una de las variables del Modelo de Dolowitz y Marsh (2000) y su papel en la transferencia de las políticas en educación:

I. ¿Por qué se transfiere la política?

Se reconoce que la transferencia de políticas puede entenderse como un continuo que va desde la extracción de lecciones hasta la imposición directa de un programa, política o arreglo institucional en un sistema político por otro (Dolowitz y Marsh, 2000). En relación con este continuo, Jarvis (2014) reconoce 10 posibles situaciones que buscan describir el por qué se transfiere una política, tal como se ilustra en la Figura 1.5.

Figura 1.5: Continuo de transferencia de políticas



1. Diseño de la política (racionalidad perfecta)

2. Diseño de la política (racionalidad limitada)

3. Efecto de demostración / emulación / adopción a través del aprendizaje institucional negociado, deseo institucional para mejorar el rendimiento y desarrollar las capacidades

4. Adopción mediante negociación institucional para competir en términos de "mejores prácticas" a nivel externo o internacional

5. Adopción y conformidad según el indicador de rendimiento definido (eficiencia, coste, métricas de productividad y objetivos de servicio)

6. Adopción y conformidad con las prácticas dictadas por las tablas de clasificación generadas externamente / clasificaciones / puntos de referencia / comparaciones internacionales

7. Voluntario pero impulsado por una necesidad percibida (es decir, deseo de aceptación internacional, adopción de normas internacionales, intento de evitar el estatus de "atípico", necesidad de seguir siendo competitivo a nivel internacional)

8. Transferencia obligatoria (transferencia como resultado de las obligaciones del tratado - comercio, inversión, acceso al mercado, derecho de la competencia, reciprocidad de los tratados)

9. Imposición coercitiva (adopción de mando y control / aplicación por parte de la política o de la élite política

10. Decreto coercitivo (imposición por decreto político, autoridad administrativa del Estado)

Fuente: Jarvis, 2014, p. 243.

Al observar los polos del continuo, Dolowitz y Marsh (2000) señalan que la insatisfacción con el statu quo puede justificar que los actores participen en la transferencia voluntaria de políticas que se examinan en otros lugares, con el objetivo de transferirlas al sistema local (racionalidad perfecta). Sin embargo, la mayoría de los actores no son perfectamente racionales y actúan con información limitada, por lo tanto, la transferencia puede basarse en una evaluación inexacta e información errónea sobre la naturaleza de la política o sobre cómo funciona.

En el polo opuesto a la transferencia voluntaria, estos autores observan que, con la transferencia coercitiva, los gobiernos nacionales se ven obligados a transferir y adoptar ciertos programas y políticas en virtud de ser miembros de una organización internacional y como parte de su obligación con la organización. Sin embargo, debe recordarse que la transferencia de políticas no siempre puede considerarse estrictamente voluntaria o coercitiva, pues pueden ser una mezcla de decisiones voluntarias y presiones coercitivas (Dolowitz y Marsh, 2000). Por ejemplo, como miembros de una organización internacional, las naciones se ven obligadas a cumplir con las políticas y directivas de la organización, lo que puede denominarse transferencia coercitiva. Sin embargo, debido a que las naciones se unen voluntariamente a la organización y juntas dan forma a sus mandatos, se puede considerar que la transferencia en este sentido es obligada y negociada (Eta, 2015).

De este modo, es necesario considerar cada uno de los puntos del continuo, donde la transferencia coercitiva refleja tanto las presiones formales como informales ejercidas sobre las organizaciones por otras organizaciones de las cuales dependen (Jarvis, 2014). Estas presiones pueden asumir diversas formas: fuerza, persuasión, consulta, señalización, cooptación de las élites políticas y líderes de la organización, asignación de recursos, intervención y reestructuración de la organización, incentivos de recursos o mandato del gobierno y el ejercicio legal del poder administrativo estatal. La transferencia de políticas, el aprendizaje y cualquier isomorfismo resultante, se debe apreciar en el contexto de las instituciones que operan como lugares de intereses creados, como sitios de política y contestación, y donde los intereses organizacionales y la competencia intraorganizacional por los recursos y el poder, juegan un papel fundamental, mediando los procesos y resultados del isomorfismo.

Desde otra perspectiva, al analizar por qué se produce el isomorfismo, como resultado de la transferencia de las políticas, DiMaggio y Powell (1991) reconocen dos procesos que conducen a una mayor homogeneidad, a saber, el isomorfismo institucional y el isomorfismo competitivo.

El isomorfismo competitivo solo puede plantearse si la hipótesis de mercados competitivos es sostenible, es decir, dadas ciertas condiciones que una población de organizaciones necesita enfrentar, los mercados abiertos y competitivos favorecerán el surgimiento y la difusión de las soluciones más racionales y eficientes para estos desafíos. En este escenario, se transferirán políticas de modo voluntario como solución a un problema resuelto exitosamente en otro lugar.

En cuanto al isomorfismo institucional, este concepto, en lugar de asumir una competencia libre y abierta, plantea que las organizaciones compiten no solo por recursos y clientes, sino también por el poder político y la legitimidad institucional, por lo que copiar estructuras organizativas no es un proceso impulsado por consideraciones de eficiencia, sino una forma de asegurar la legitimidad en la vida política. La legitimidad explica por qué las organizaciones buscan ser isomorfas en su estructura y patrón de actividad, con patrones específicos presentes en su entorno. De este modo, se puede esperar que los procesos isomórficos institucionales continúen en ausencia de evidencia de que aumente la eficiencia organizacional interna. La similitud puede hacer que sea más fácil para las organizaciones realizar transacciones con otras organizaciones, atraer personal con vocación profesional, ser reconocido como legítimo y de buena reputación, y adaptarse a las categorías administrativas que definen la elegibilidad para subvenciones y contratos públicos y privados (DiMaggio y Powell, 1991).

Cuando la eficiencia no es la razón principal del isomorfismo, la difusión de las estructuras organizativas y los programas de políticas deben avanzar por diferentes vías. DiMaggio y Powell (1991) presentan tres fuentes de cambio isomorfo institucional: coercitivo, mimético y normativo.

La coerción es la respuesta a presiones como el mandato del gobierno o la dependencia de organizaciones clave. Por ejemplo, una organización tenderá a ser similar a aquellas organizaciones de las que depende.

La imitación, por su parte, puede ser alentada por fuerzas distintas al poder y la dependencia. Este es el caso del mimetismo, que se desencadena por la incertidumbre, cuando las metas son ambiguas, o cuando el entorno crea incertidumbre simbólica, las organizaciones pueden modelarse en otras organizaciones (DiMaggio y Powell, 1991). El mimetismo se deriva de la necesidad de hacer frente a la incertidumbre imitando a las organizaciones percibidas como más legítimas o exitosas. En este caso nuevamente, la imitación de modelos puede no garantizar la eficiencia, pero es extremadamente efectiva para generar legitimidad (Eta, 2015).

Offe (1992) ha extendido la idea del mimetismo de las organizaciones a las instituciones. El autor observa que los diseños institucionales son típicamente copias, y con frecuencia se defienden como tales. De hecho, se reconoce la ventaja política al afirmar que se está copiando en lugar de crear: el diseñador, si se lo ve así, inevitablemente caerá bajo la sospecha de intentar imponer su interés particular o punto de vista normativo a la comunidad en general, y esa sospecha sola, aunque sea injustificada en algunos casos, puede invalidar el reconocimiento y respeto de la nueva institución. Por lo tanto, se debe esperar el mimetismo en condiciones de verdadera incertidumbre y como estrategia política. En ambos casos, el objetivo es lograr la legitimidad.

Finalmente, el tercer tipo de procesos isomórficos está representado por presiones normativas inducidas por la profesionalización. Los profesionales, sus asociaciones y los mecanismos de educación formal, socialización y reclutamiento producen una base cognitiva común y una legitimación compartida de la autonomía ocupacional, que hace que las estructuras organizacionales sean similares entre sí. Se reconoce de igual manera que la teoría es un factor crucial en el trabajo en los procesos de difusión, pues teóricos e investigadores son a menudo los conductos centrales de la difusión, moviendo las prácticas de un lugar a otro (DiMaggio y Powell, 1991).

II. ¿Quién está involucrado en el proceso de transferencia de políticas?

La pregunta sobre los actores que participan en el proceso puede parecer una preocupación menor, sin embargo, plantea importantes preguntas empíricas sobre el grado en que se produce la transferencia y en qué medida los países pueden optar por participar en el proceso. Los agentes no son tomadores de decisiones, pero son los responsables de transmitir las políticas, y por lo tanto, pueden dar forma al proceso (Onursal-Beşgül, 2016).

Dolowitz y Marsh (2000) identifican nueve categorías principales de actores involucrados en el proceso de transferencia de políticas: 1. funcionarios electos, 2. partidos políticos, 3. burócratas / funcionarios públicos, 4. grupos de presión, 5. empresarios y expertos en políticas, 6. corporaciones transnacionales, 7. grupos de expertos, 8. supra instituciones nacionales gubernamentales y no gubernamentales y 9. consultores.

La preocupación sobre los actores involucrados es fundamental para comprender cuáles son las influencias que existen en el proceso de transferencia de una política, las redes que subyacen entre los actores involucrados y otros grupos, por lo que rastrear todas las participaciones en una transferencia, puede dar luces importantes respecto de las motivaciones que dieron cabida a la política.

En relación con lo anterior, puede considerarse, por ejemplo, que los actores pueden actuar presionando respecto de un modelo en particular de transferencia o un consultor puede recomendar en base a las mejores prácticas sin considerar el contexto local. Así, pueden darse una mezcla entre situaciones voluntarias y coercitivas simultáneamente, que deben clarificarse para comprender el proceso de transferencia (Jarvis, 2014).

Puede considerarse, por ejemplo, que es probable que cuando los políticos o los empresarios de políticas instituyan el proceso, lo hagan voluntariamente. Si bien, rara vez será un proceso completamente voluntario o racional, será menos coercitivo que si otros actores instituyen el proceso. Asimismo, si bien es probable que los políticos instituyan una búsqueda de nuevas ideas voluntariamente, cuando las organizaciones internacionales se involucren en el proceso, es probable que resulte en alguna forma coercitiva de transferencia de políticas. De igual modo, cuando las agencias de ayuda

otorgan préstamos, es probable que conduzcan a una transferencia coercitiva de políticas. Por último, cuando estas mismas organizaciones celebran conferencias o emiten informes, es más probable que conduzcan a una forma voluntaria de transferencia de políticas (Rose, 1993).

La participación de los diversos actores en un proceso de transferencia de política se puede trazar de acuerdo con su influencia y retórica. No todos los actores estarán presentes en todos los casos. Algunos actores se opondrán a la reforma, otros la favorecerán; algunos introducirán el ejemplo extranjero en sus discursos y otros no (Rappleye, 2006). Para caracterizar un proceso de transferencia completo será fundamental identificar a todos los actores y sus respectivos roles en el debate sobre la reforma.

En el Mapa Conceptual del Contexto de Atracción Transnacional de Rappleye (2006), las flechas conectan la esfera de los actores, ya sea de la reforma como de la resistencia, con la esfera de la reforma o la oposición estructural para llamar la atención sobre la forma en que los actores elaboran y "empaquetan" sus argumentos para promover el cambio o el mantenimiento del status quo.

III. ¿Qué se transfiere?

Si bien casi cualquier objeto puede transferirse de un sistema político a otro, dependiendo del problema o la situación involucrada, Dolowitz y Marsh (2000) identifican ocho categorías de objetos diferentes: 1. objetivos de políticas, 2. contenido de políticas, 3. instrumentos de políticas, 4. programas de políticas, 5. instituciones, 6. ideologías, 7. ideas y actitudes y 8. lecciones negativas.

Entre estos objetos, es importante introducir la distinción que realizan Dolowitz y Marsh (2000), entre políticas y programas, donde un programa puede concebirse como un sistema en el que cada elemento depende del otro. Debe quedar claro que cada política puede tener múltiples programas, mientras que un programa es un curso de acción completo en sí mismo.

IV. ¿De dónde se extraen las lecciones?

Dolowitz y Marsh (2000) sostienen que los responsables políticos pueden mirar a tres niveles de gobernanza: el internacional, el nacional y el local. Dentro de una nación, los actores que participan en la transferencia de políticas pueden extraer lecciones de otros sistemas o unidades políticas dentro de su propio país. Las unidades de gobierno subnacionales no solo pueden extraer lecciones entre sí, sino que el gobierno nacional también puede extraer lecciones de los niveles inferiores del mismo, mientras que los niveles inferiores del gobierno pueden recurrir al gobierno nacional. También es común que los gobiernos y agentes transfieran políticas de una nación a otra. Además, aunque de mofo infrecuente, al extraer lecciones de otras naciones, los actores no se limitan a mirar a los gobiernos nacionales, sino que pueden mirar a otros niveles y unidades subnacionales de gobierno. Por último, el nivel internacional puede extraer lecciones o imponerlas a un sistema político.

V. Grados de transferencia

La transferencia de políticas no es un proceso de todo o nada. Si bien cualquier caso particular puede involucrar una combinación de procesos y agentes, existen básicamente cuatro diferentes gradaciones, o grados, de transferencia: copia, que implica transferencia directa y completa; emulación, que implica la transferencia de las ideas detrás de la política o programa; mixta, que involucran mezclas de varias políticas diferentes; e inspiración, en que la política en otra jurisdicción puede inspirar un cambio de política, pero cuyo resultado final en realidad no se basa en el original (Rose, 1993).

Es importante enfatizar no solo que el tipo de transferencia variará entre los diferentes casos de transferencia de políticas, sino que el tipo de transferencia involucrado en un caso particular depende de factores como quién está involucrado en el proceso y en qué parte del proceso de formulación de políticas se produce la transferencia. Por lo tanto, es posible que, si bien los políticos tienden a buscar soluciones rápidas y, por lo tanto, confían en la copia o la emulación, los burócratas, por otro lado, probablemente estén más interesados en las mezclas. Del mismo modo, es posible que, si bien la emulación es crucial en la etapa de establecimiento de la agenda, copiar o combinar varias políticas o

programas diferentes puede ser más aplicable en la etapa de formulación o implementación del proceso de formulación de políticas (Dolowitz y Marsh, 2000).

VI. ¿Cuáles son las restricciones o facilitadores en la transferencia?

Para comprender las posibles barreras al proceso de transferencia es fundamental prestar atención al menos a dos factores fundamentales que podrán actuar facilitando o restringiendo la transferencia: la complejidad de la política y la viabilidad de la estructura institucional (Dolowitz y Marsh, 2000). Sobre la complejidad de la política, se reconoce que, a mayor complejidad, mayor la dificultad para la transferencia. Asimismo, a nivel de la viabilidad de la estructura institucional, se observa que a mayor diferencia con la actual estructura institucional que se posee, mayor será la dificultad para la transferencia. Este último punto es abordado posteriormente desde la concepción de Börzel (1999) y Cowles et al. (2000) de “bondad de ajuste”.

VII. ¿Cómo se demuestra la transferencia?

Las evidencias de la transferencia de la política se encuentran en diferentes niveles y abordan desde los documentos oficiales, tales como leyes, reglas, normas, etc. hasta apariciones en medios de comunicación, conferencias, entre otros. Asimismo, deben revisarse cómo estos mismos elementos son fuente de transferencia de las políticas, en la medida en que los actores involucrados en el proceso interactuaron con dichos elementos, por ejemplo, asistiendo a capacitaciones, reuniones, entre otros (Dolowitz y Marsh, 1996).

VIII. ¿Cómo se relaciona el proceso de transferencia de políticas con la política de "éxito" o política de "fracaso"?

Se reconocen tres factores que afectan el fracaso en un proceso de transferencia, los que consideran la transferencia no informada, incompleta o inapropiada (Dolowitz y Marsh 2000). La transferencia no informada refiere a los casos en que el país que importa una política, lo hace sin tener toda la información de esta, por ejemplo, desconociendo los elementos negativos que la política conlleva o las barreras que tendrá su implementación. La transferencia incompleta corresponde a los casos en que, al importar una política

exitosa en un país, los factores clave que dieron éxito a esta no se transfieren. Por último, una transferencia inapropiada, refiere a los casos en que la transferencia ignora las diferencias entre el contexto económico, social, político e ideológico en el país de transferencia y el país prestatario.

En el contexto de la transferencia de políticas, a continuación, se desarrolla de forma específica, la transferencia de políticas desde Europa hacia otros países, abordándolo desde la perspectiva de la Europeización de la Educación Superior, y en particular, en relación con los objetivos de este libro, desde la Europeización de la Educación Superior en América Latina.

1.3 Europeización de la Educación Superior

El fenómeno de Europeización se entiende como el proceso mediante el cual se ha transformado la forma en que se construyen las políticas nacionales a partir de la internalización de normas y expectativas derivadas de un complejo sistema de políticas europeas colectivas (Manners y Whitman, 2000). Este fenómeno ha tenido un fuerte impacto en el desarrollo y cambio de los Sistemas de Educación Superior en el mundo, especialmente a partir de la instalación del proceso de Bolonia, el que ha aumentado la presión sobre los sistemas nacionales para legitimarse frente a sus contrapartes.

A partir de lo anterior, se reconoce que el proceso de Europeización puede conducir así, a la aproximación en el desarrollo de políticas públicas en Educación Superior a los modelos europeos considerados exitosos, fenómeno descrito por Dobbins y Khachatryan (2015) como isomorfismo.

El concepto de europeización surgió por primera vez en la década de 1980 en la literatura de estudios políticos y logró un mayor reconocimiento en la década de 1990, aunque no tiene una definición única y clara. Sin embargo, Radaelli (2003a, p. 3) ofrece una de las definiciones más citadas:

"La europeización consiste en procesos de (a) construcción, (b) difusión y (c) institucionalización de reglas formales e informales, procedimientos, paradigmas de políticas, estilos, 'formas de hacer

las cosas' y creencias y normas compartidas que primero se definen y consolidan en el proceso político de la UE y luego se incorporó a la lógica del discurso interno (nacional y subnacional), las estructuras políticas y las políticas públicas"

Para el caso de los países que son miembros de la Unión Europea (UE), la europeización puede entenderse como un proceso bidireccional, primero las políticas son formuladas y luego implementadas a partir de las preferencias de cada uno de los países, lo que genera un proceso de retroalimentación a la formulación original. Así, se entiende más como un proceso circular, que vertical. Esto porque además del proceso *top-down*, la europeización puede entenderse como un proceso *bottom up*, que incorpora políticas de los Estados miembros a nivel de la UE (Radaelli, 2003a).

Asimismo, la europeización refleja la complejidad de los procesos que incluyen, primero, flujos transnacionales y redes de personas, ideas y prácticas a través de las fronteras europeas; segundo, los efectos directos de la política de la UE; y, finalmente, el efecto de europeización de las instituciones internacionales y la globalización. Por lo tanto, el proceso de europeización puede afectar las relaciones de poder a nivel nacional y en la UE a través de diversos mecanismos, como recursos financieros, requisitos institucionales específicos, nuevas estructuras de oportunidades y creencias de los Estados miembros, y también a través del aprendizaje y la creación de discursos, que se basan en varias pautas, presión de grupo, monitoreo, puntos de referencia, indicadores, datos estadísticos y redes (Lawn y Grek, 2012).

En el cambio de milenio, las discusiones sobre la europeización se centraron en la educación, y la mayoría de los autores identifican la Estrategia de Lisboa como un punto de inflexión clave en la europeización de la educación superior. Así también varios autores han argumentado que los elementos clave previstos por la Estrategia de Lisboa para la educación pueden entenderse como el establecimiento de una política educativa europea definida por objetivos comunes, herramientas de implementación y recursos financieros, aunque, debido a la regla de subsidiariedad, la Comisión tiene competencias formales muy limitadas en el campo de la educación. El mecanismo para la implementación de la política educativa europea consiste en un método abierto de coordinación (MAC), que introduce una nueva forma de gobernanza multinivel en educación que se ejerce en forma de "ley blanda", esto es, recomendaciones, directrices,

indicadores, puntos de referencia, datos estadísticos, entre otros, y se lleva a cabo a través de redes establecidas a nivel europeo con la participación de expertos públicos y privados (Mikulec, 2017).

Sin embargo, no existe consenso sobre el efecto de la europeización en las instituciones nacionales europeas, pues la mayoría de los estudios sobre el tema comparten un sesgo común que es necesario considerar. A saber, dichos estudios suponen que la europeización afecta a las instituciones nacionales de todos los Estados miembros de la misma manera, lo que lleva a algún tipo de convergencia hacia un fortalecimiento, debilitamiento o transformación del Estado-nación. Este supuesto de convergencia generalmente entiende la europeización como un proceso dependiente de los recursos que cambia la distribución del poder entre los diferentes actores internos, favoreciendo a un grupo sobre el otro o aumentando la dependencia mutua entre ellos (Börzel, 1999).

Sobre ello, es importante considerar que la dependencia de los recursos debe integrarse en una comprensión institucionalista de la europeización y su impacto para explicar cuándo y cómo afecta Europa a las instituciones nacionales de los Estados miembros. Este efecto puede reconocerse a través de tres procesos consecutivos. Primero, las instituciones nacionales determinan la distribución de los recursos entre los actores nacionales en un Estado miembro determinado. En segundo lugar, la europeización cambia esta distribución en la medida en que existe una incompatibilidad entre las normas y reglamentos europeos, por un lado, y las estructuras institucionales del estado, por el otro. Este desajuste constituye presiones adaptativas a las que los actores domésticos responden para reequilibrar la distribución doméstica de los recursos. En tercer lugar, las instituciones nacionales implican un entendimiento informal sobre el comportamiento apropiado dentro de una determinada estructura de reglas formales. Estos entendimientos colectivos, la "cultura" institucional, determinan las estrategias dominantes de los actores mediante los cuales responden a la presión adaptativa y, por lo tanto, prohíben o facilitan la adaptación (Börzel, 1999).

Para comprender mejor los procesos de Europeización, la metodología del análisis de política comparada es la predilecta, dado que permite establecer parámetros de comparación entre diferentes casos y los diferentes procesos a la base que explican la

transferencia de las políticas. Asimismo, es fundamental contar con un modelo que permita analizar los tipos de cambios que se detectan en un proceso de Europeización. Para ello, Radaelli (2003a), presenta una matriz que permita catalogar la transferencia de una política en un contexto de Europeización (ver Figura 1.6).

En relación con la matriz desarrollada por el autor primero es necesario preguntarse qué es lo europeizado, es decir, en dónde encontramos los efectos de la europeización. Ante esta pregunta, el autor identifica tres dimensiones fundamentales: Estructuras locales, Política Pública y Estructuras cognitivas y normativas.

Las estructuras locales o nacionales incluyen las estructuras políticas y legales de un país, así como también la estructura de representación y divisiones. Las estructuras locales o nacionales refieren a las instituciones (por ejemplo, las relaciones entre el gabinete y la asamblea), las relaciones intergubernamentales y la estructura legal, en tanto que la estructura de representación y divisiones considera partidos políticos, grupos de presión y la dimensión social de las divisiones políticas (Radaelli, 2003a).

Por su parte, la política pública no debe entenderse como el mero producto del sistema político, pues puede tener efectos dinámicos en las estructuras políticas. La Europeización de la Política Pública, puede tomar diversas formas. En principio, puede afectar a todos los elementos de las políticas públicas, como los actores, los recursos y los instrumentos de política. Además, la europeización puede afectar el estilo de la política, por ejemplo, al hacerla más o menos conflictiva, corporativa, pluralista o más o menos reguladora (Radaelli, 2003a).

Figura 1.6: a) Dominios de la Europeización y cambio. b) Europeización y el análisis institucional del cambio de políticas.

(a)

Ámbitos de la europeización	Alcance y dirección de la europeización
Estructuras Locales 1. Estructuras políticas a) Instituciones b) Administración pública c) Relaciones intergubernamentales d) Estructura legal 2. Estructuras de representación y divisiones a) Partidos políticos b) Grupo de presión c) Estructuras de división social	
Política Pública a) Actores b) Problemas de política c) Estilo d) Instrumentos e) Recursos	
Estructuras cognitivas y normativas a) Discurso b) Normas y valores c) Legitimidad política d) Identidades e) Tradiciones estatales - comprensión de gobernanza f) Paradigmas políticos, marcos y narrativas	

(b)

	Dirección del cambio de política Reducción Inercia Asimilación Transformación <----------> - 0 + ++ **Análisis empírico de cuatro procesos:** Reducción Inertia Asimilación Transformación
Política a Política b Política c ...	

Fuente: Radaelli, 2003a, p. 35.

La dimensión cognitiva y normativa de la europeización, por último, debe mantenerse diferenciada de las referidas a la estructura nacional y de política pública. La razón

principal de esto es doble. Por un lado, existe la simple observación de que Europa no solo puede afectar las estructuras políticas formales, sino que también puede influir en los valores, las normas y los discursos que prevalecen en los Estados miembros. Por otro lado, y lo más importante, los marcos cognitivos y normativos pueden desencadenar efectos transformadores en todos los elementos de la política y la política. Por ejemplo, el discurso puede cambiar la interpretación de un dilema político que enfrenta un partido político. Puede alterar la percepción de lo que está en juego en una controversia política. Puede transformar los intereses y preferencias sobre los cuales se estructuran las negociaciones. Además, los discursos políticos pueden ser decisivos en términos de asegurar la legitimidad de las elecciones en línea con la política de la UE (Radaelli, 2003a).

Por otra parte, para entender los efectos de la Europeización, es fundamental analizar el alcance de esta, es decir, la extensión del proceso o los resultados de este y la dirección que esta toma. En cuanto a los resultados, Radaelli (2003a) reconoce cuatro posibles resultados de la Europeización: reducción, inercia, asimilación y transformación. Tomados en conjunto, cubren tanto la magnitud de cambio, como su dirección.

La reducción es un ejemplo de europeización negativa, esto es, el proceso de transferencia de política culmina con una política en la dirección opuesta a la política inicialmente transferida. Este es un efecto muy paradójico, ya que implica que la política nacional se vuelve menos "europea" de lo que era.

Por su parte, la inercia es una situación de falta de cambio. Esto puede suceder simplemente cuando un país descubre que las arquitecturas políticas, las elecciones, los modelos o las políticas de la UE son demasiado diferentes a la práctica nacional. La inercia puede tomar la forma de retrasos, retrasos en la transposición de directivas, implementación como transformación y resistencia absoluta al cambio inducido por la UE. A largo plazo, sin embargo, la inercia puede volverse imposible de mantener, tanto económica como políticamente, por lo tanto, se puede afirmar que largos períodos de inercia deberían producir crisis y cambios abruptos (Olsen, 1996).

La asimilación refiere al cambio como un proceso de adaptación. Las estructuras nacionales y el legado de políticas proporcionan una mezcla de resistencia y flexibilidad. Pueden absorber ciertos cambios no fundamentales, pero mantienen su núcleo. La absorción, como lo especifica Heritier (2001), es la adaptación de los requisitos de política sin una modificación real de las estructuras esenciales y cambios en la lógica del comportamiento político.

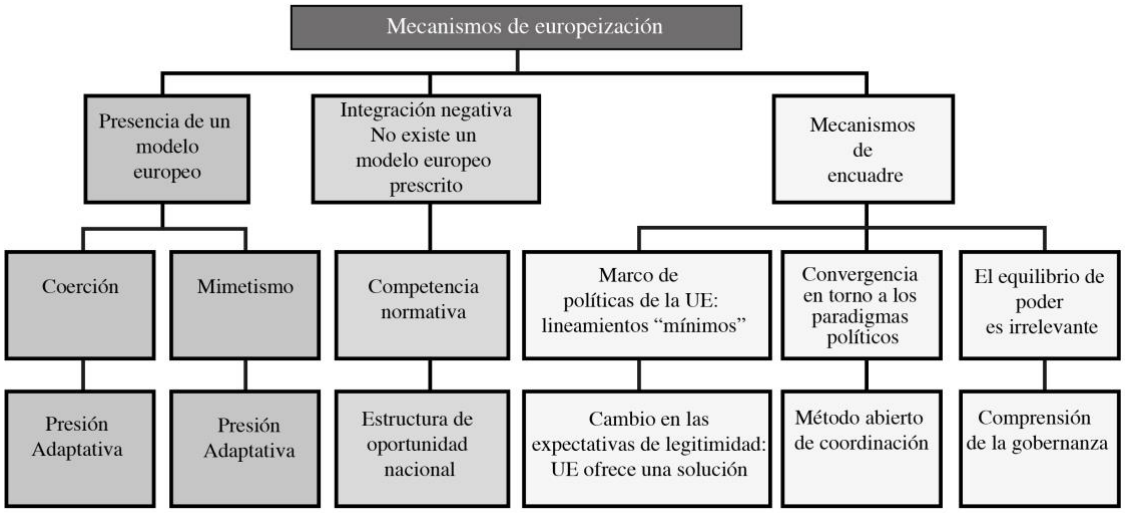
Por último, la transformación se concibe como lo que Hall (1993) denomina cambio de tercer orden, es decir, corresponde a un cambio paradigmático. El cambio paradigmático ocurre cuando cambia la lógica fundamental del comportamiento político, por ejemplo, un cambio en el formato y la mecánica de los sistemas de partidos o la adopción de una nueva ortodoxia en la política monetaria.

Por otra parte, para explicar los mecanismos a través de los cuales ocurren los procesos de Europeización, Börzel (1999) y Cowles et al. (2000), han aplicado el concepto de "bondad de ajuste", es decir, el grado de compatibilidad institucional existente entre las instituciones nacionales y la política europea. Al centrarse en la bondad del ajuste, estos autores llaman la atención sobre los factores explicativos relacionados con cualquier mecanismo de cambio.

Al integrar la perspectiva de distintos autores, básicamente, hay dos tipos de mecanismos de cambio, es decir, la europeización vertical y la horizontal. Estos mecanismos se resumen en la Figura 1.7.

Los mecanismos verticales parecen demarcar claramente el nivel de la UE (donde se define la política) y el nivel interno, donde la política debe ser internalizada. Estos mecanismos se basan en la presión adaptativa, pues cuando hay modelos de la UE, los estados miembros deben adaptarse a este. Como la Unión Europea prescribe positivamente la adopción de un modelo, se podría utilizar el término integración positiva.

Figura 1.7: Mecanismos de Europeización



Fuente Radaelli, 2003a, p. 37.

La presión implica coerción: por ejemplo, ciertas directivas especifican un período de tiempo al final del cual los estados miembros se ven obligados a introducir acuerdos regulatorios. La presión adaptativa puede operar con mecanismos diferentes de la coerción. El mimetismo ilustra este canal alternativo de europeización. Si los países que adoptan modelos de la UE proporcionan una masa crítica, los países restantes pueden sentir la fuerza de atracción del 'centro de gravedad' de la UE y unirse. Tanto el mimetismo, como la coerción son mecanismos del isomorfismo descrito en el apartado anterior.

Por el contrario, los mecanismos horizontales consideran la europeización como un proceso en el que no hay presión para ajustarse a los modelos de política de la UE, por ende, implican una forma diferente de ajuste a Europa basada en el mercado o en patrones de socialización. En la europeización horizontal, el proceso no se ajusta a la política de la UE que desciende al ámbito de la política interna como en una cadena de mando jerárquica. Así, estas políticas de integración negativa crean mercados integrados al eliminar las barreras al comercio, la inversión, la libertad de establecimiento y la libre circulación de personas. No dicen cómo se debe gobernar un mercado en términos de modelos institucionales, pero generalmente enfatizan el papel del reconocimiento mutuo una vez que se han eliminado las barreras. El mecanismo clave desencadenado por la integración negativa es la competencia reguladora internacional.

De este modo, la europeización horizontal es un proceso de cambio desencadenado por el mercado y la elección del consumidor en cuanto a ideas y discursos sobre la noción de buena política y mejores prácticas.

Así, la competencia regulatoria es un mecanismo que comienza con requisitos previos verticales pero que tiene consecuencias horizontales. De hecho, la competencia de las reglas se basa en las elecciones de los actores del mercado, pero existe solo en el contexto de una elección institucional, 'verticalmente' impuesta por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, como el reconocimiento mutuo.

Cuando se abren los mercados y se excluyen ciertas opciones del menú de política interna, los equilibrios internos existentes se ven desafiados. La integración negativa tiene como objetivo lograr resultados a nivel nacional, sin embargo, estos objetivos no se alcanzan directamente, prescribiendo un modelo, sino indirectamente, cambiando la estructura de oportunidades domésticas. El mecanismo clave en este caso es el cambio en la estructura de oportunidades domésticas más que la compatibilidad entre la Unión Europea y la política interna y de la UE (Knill y Lehmkuhl, 2002). El efecto general de este mecanismo indirecto no puede predecirse a priori, pues depende de qué actores tienen o no el poder y la forma en que lo ejercerán mediante la "integración negativa" a nivel nacional.

Por otra parte, existen al menos otros tres mecanismos de encuadre blando de la europeización horizontal. Para comenzar, en algunos casos, la UE procede mediante directivas minimalistas o regulaciones no obligatorias. Por su naturaleza, estos instrumentos no crean ninguna presión en términos de adaptación (o 'bondad de ajuste') o competencia reguladora internacional. Sin embargo, pueden preparar el terreno para un importante cambio de política. Lo hacen proporcionando legitimidad adicional a los reformadores nacionales en busca de justificaciones, inseminando posibles soluciones en el debate nacional y alterando las expectativas sobre el futuro. La legitimidad adicional es particularmente importante cuando los líderes nacionales participan en reformas radicales (Knill y Lehmkuhl, 2002). La introducción de nuevas soluciones procedentes de Bruselas puede alterar la percepción de los problemas. Las nuevas soluciones pueden proporcionar una nueva dimensión a los problemas de política nacional y desencadenar dinámicas de aprendizaje o una lógica política diferente.

¿Puede la Unión Europea afectar la política nacional incluso en ausencia de directivas y regulaciones de la UE, aunque minimalistas? La respuesta depende de la fortaleza de las nuevas arquitecturas de gobernanza que crean las condiciones previas para la difusión de ideas compartidas y paradigmas de políticas. La innovación más importante en términos de arquitecturas de gobernanza es el método abierto de coordinación ya referido previamente. El MAC es un medio para difundir las mejores prácticas y lograr la convergencia hacia los objetivos de la UE. La idea es utilizar la Unión Europea como una plataforma de transferencia de políticas en lugar de un sistema de elaboración de leyes. Por lo tanto, el MAC debería ayudar a los Estados miembros a desarrollar sus propias políticas (Radaelli, 2003b).

El método se define por las siguientes características: las directrices de la UE combinadas con cronogramas y acciones específicos que se llevarán a cabo a nivel nacional o regional; evaluación comparativa e intercambio de mejores prácticas; indicadores cualitativos y, cuando sea apropiado, cuantitativos; seguimiento del período, evaluación y revisión por pares organizados como procesos de aprendizaje mutuo. Como se mencionó anteriormente, un objetivo de la MAC es fomentar la convergencia. La evidencia preliminar sugiere que la MAC ha facilitado la convergencia en paradigmas y creencias políticas (Radaelli, 2002). Mirando hacia el futuro, la cuestión clave es si también producirá la convergencia de las políticas nacionales y la convergencia de los resultados.

Finalmente, la europeización puede producir efectos que van más allá del equilibrio de poder. Kohler-Koch (1996, 1999) argumenta que la insistencia en las implicaciones de la política de la UE en términos del equilibrio de poder puede ser engañosa. El efecto crucial de la europeización está en la difusión del modo de gobernanza de la red (en oposición a otros modos de gobernanza, como el corporativismo, el estatismo y el pluralismo) en los estados miembros. La política de la UE puede cambiar la comprensión y la práctica de lo que se trata la gobernanza legítima. Los estudios de impacto, es decir, los diseños de investigación que analizan el impacto interno de la política de la UE, pueden perder el objetivo porque definen la variable dependiente en términos muy limitados. El efecto de "gobernanza" no se puede detectar a nivel de un solo episodio; tampoco puede investigarse en un diseño de investigación simple de "equilibrio de poder", por ejemplo, al observar la batalla entre reformadores y defensores del status quo. Sin embargo, las

implicaciones a largo plazo de los nuevos modos de gobernanza pueden ser las más poderosas (Kohler-Koch, 1999).

Es fundamental entonces, que para que ocurra europeización, debe existir “desajuste” entre la política de la UE y la política doméstica. La “bondad de ajuste” entre ambas políticas determina el nivel de presión para la adaptación de la política nacional a la europea: Mientras más baja la compatibilidad, más alta la presión adaptativa (Börzel y Risse, 2003).

La relación entre la presión adaptativa y el cambio en las estructuras y políticas domésticas es curvilínea. Cuando la presión de adaptación es baja, no hay necesidad de cambiar las instituciones nacionales. En pocas palabras, hay un buen "ajuste" entre la política nacional y la Unión Europea. Por lo tanto, es fácil “absorber Europa”. En el otro extremo, cuando la distancia entre las políticas de la UE y las políticas nacionales es muy alta, a los Estados miembros les resultará muy difícil "digerir" y "metabolizar" la política europea, por lo que habrá inercia a nivel doméstico. El grado de cambio será alto cuando la presión adaptativa se ubique entre los dos extremos (Radaelli, 2003b).

En los estudios dedicados a la transferencia de políticas en educación superior por ejemplo en Bélgica, Croacia, los Países Bajos y Serbia, se demuestra que la faceta de la europeización, más habitual es la de oportunismo (Vukasovic y Huisman, 2017), pues en la mayoría de los casos, las iniciativas europeas sirven principalmente como etiquetas de legitimación para las preferencias políticas preexistentes, lo que conduce a la convergencia de retóricas e ideas políticas, al tiempo que permite una diversidad significativa de instrumentos y resultados políticos. Esta faceta de la Europeización, la encontramos en situaciones en las que las iniciativas europeas aparecen en un momento oportuno para el cambio de política interna. Se ha identificado el oportunismo de los emprendedores políticos en los procesos políticos que se desarrollan a nivel europeo y nacional. La condición necesaria para tal oportunismo es el ordenamiento temporal entre las iniciativas europeas y los desarrollos de políticas nacionales que permite a los empresarios de políticas nacionales utilizar las preferencias europeas para legitimar sus propuestas. Se puede esperar que el uso oportunista de iniciativas europeas para legitimar las preferencias nacionales existentes sea más prominente (1) para cuestiones que son

particularmente controvertidas en el ámbito de la política interna; (2) en países en los que se ordenó temporalmente la percepción de la necesidad de cambios significativos en las políticas y el surgimiento de la capa de gobernanza europea; y (3) en países en los que las iniciativas europeas en educación superior se consideran legítimas y resuenan con los valores y normas nacionales (Vukasovic y Huisman, 2017).

Por otra parte, es importante destacar que, como resultado de los procesos de globalización y europeización, la política educativa se ha internacionalizado y se ha convertido en un producto de organizaciones políticas supranacionales, es decir, la UE y organizaciones internacionales como la OCDE, la UNESCO, el Banco Mundial y el FMI (Burbules y Torres, 2000; Dale, 1999). Estas organizaciones pueden entenderse como nuevos imperios de conocimiento en educación (Klerides et al., 2014) que se esfuerzan por promover normas, valores y discursos definidos con precisión en el campo de la educación, aunque sus competencias formales son limitadas. En consecuencia, ha surgido una política / espacio educativo global y europeo (Lawn y Grek, 2012) en el que se está estableciendo una gama coherente de temas, tecnologías y discursos y a través del cual se desarrollan procesos globales y europeos, transformando así la política y los sistemas educativos (Mikulec, 2017).

El proceso de Bolonia y la Estrategia de Lisboa, ambos implementados a través de la MAC, se convirtieron en un llamado directo a la modernización de los sistemas educativos que provino del más alto nivel de la UE.

El Proceso de Bolonia tiene como objetivo principal dar mayor coherencia a los sistemas de educación superior en Europa. Para ello, estableció el Espacio Europeo de Educación Superior con el fin de facilitar la movilidad de estudiantes y trabajadores, hacer que la educación superior sea más inclusiva y accesible, y lograr que la educación superior en Europa sea más atractiva y competitiva a escala mundial (Comunidades Europeas, 2009).

Como parte del Espacio Europeo de Educación Superior, todos los países participantes acordaron introducir un sistema de educación superior de tres ciclos, correspondientes a los estudios de pregrado, máster y doctorado; garantizar el reconocimiento mutuo de las cualificaciones y los períodos de aprendizaje en el extranjero completados en otras

universidades, lo que dio como resultad la creación del marco regional de cualificaciones para Europa EQF; y aplicar un sistema de garantía de la calidad, a fin de reforzar la calidad y pertinencia del aprendizaje y la enseñanza (Comunidades Europeas, 2009).

Por su parte, la Estrategia de Lisboa identificó el aprendizaje permanente como un factor clave del futuro desarrollo económico y social de la UE. Una consecuencia de esto ha sido una mayor conexión de la política educativa con la política económica, social y de empleo y también una mayor cooperación en el campo de la educación (Rasmussen, 2014).

La Estrategia de Lisboa, que establece objetivos futuros específicos para los sistemas educativos, establece que estos objetivos solo pueden lograrse a nivel de la UE, porque son una respuesta a problemas comunes. Como instrumento de política, contiene instrumentos cuantitativos y cualitativos, que los Estados miembros utilizan para intercambiar información sobre "mejores prácticas", lo que conduce a la formulación de políticas educativas nacionales de acuerdo con estas prácticas. Asimismo, esta transmisión de información se lleva a cabo a través de las instituciones, redes, seminarios, asociaciones y grupos de expertos, establecidos de la UE. y así sucesivamente (Lawn y Grek, 2012).

Los efectos de la Estrategia de Lisboa y en particular del proceso de Bolonia, pueden identificarse no solo como un proceso de Europeización que afecta a los estados miembro, sino que sus efectos también pueden reconocerse en otros continentes. En particular, uno de los efectos más visibles ha sido la difusión de la política de Marco de Cualificaciones.

El marco de cualificaciones europeo (EQF en sus siglas en inglés) es un marco común de referencia que relaciona entre sí los sistemas de cualificaciones de los países pertenecientes a la Comunidad Europea y sirve como de mecanismo de conversión para mejorar la interpretación y comprensión de las cualificaciones de los diferentes países y sistemas de Europa. Sus dos objetivos principales son: fomentar la movilidad de estudiantes y trabajadores y facilitarle el acceso al aprendizaje permanente (Comunidades Europeas, 2009).

La recomendación relativa a la creación del EQF entró en vigor oficialmente en abril de 2008. Esta recomendación establecía para los estados miembros: (i) utilizar el EQF como una "herramienta de referencia para comparar los niveles de calificación de los diferentes sistemas de calificación", respetando la diversidad de los sistemas educativos; (ii) "relacionar sus sistemas nacionales de calificaciones" con el EQF o "cuando corresponda, desarrollando marcos nacionales de cualificaciones"; (iii) 'utilice un enfoque basado en los resultados del aprendizaje al definir y describir las calificaciones'; y (iv) "aplicar los principios de garantía de calidad en educación y formación" (Parlamento y Consejo Europeo, 2008). Asimismo, define el año 2010 como fecha límite recomendada para que los países realicen la referencia entre sus sistemas nacionales de cualificaciones y el EQF, y el año 2012 para que todos los certificados de cualificaciones contengan una referencia al nivel correspondiente del EQF (Comunidades Europeas, 2009). En la actualidad, lejos de ser una recomendación, contar con estos requisitos se considera obligatorio para pertenecer a la Unión Europea.

Es importante destacar que tan pronto como el EQF estaba en el proceso de adopción, los países europeos comenzaron rápidamente a desarrollar sus NQF de acuerdo con las recomendaciones del EQF, a pesar de su naturaleza no vinculante. Así, a finales de 2015, un total de 39 países europeos habían establecido o estaban en proceso de establecer un NQF, 33 países habían propuesto o adoptado la estructura de 8 niveles del EQF y 26 países habían vinculado sus NQF al EQF (CEDEFOP, 2016).

El EQF vincula los diferentes sistemas y marcos nacionales de cualificaciones mediante una referencia europea común correspondiente a ocho niveles de cualificaciones. Los niveles abarcan toda la gama de cualificaciones, desde el nivel básico (nivel 1, como pueden ser los títulos de educación básica) hasta los más avanzados (nivel 8, por ejemplo, el doctorado). Debido a que uno de sus objetivos es fomentar el aprendizaje permanente, el EQF tiene en cuenta todos los niveles de cualificaciones de la enseñanza general, la educación superior y otros tipos de formación, como la educación continua (Comunidades Europeas, 2009). Así, el desarrollo de los marcos nacionales de cualificaciones (NQF en sus siglas en inglés) se reconoce como uno de los efectos más importantes de la europeización del proceso educativo.

Los estudios referidos al desarrollo de los NQF se han centrado en las respuestas nacionales al desarrollo e implementación de los Marcos de Cualificaciones, por ejemplo, en lo hallado por Mikulec y Skubic (2016) respecto de la implementación del Marco de Cualificaciones en Eslovenia, y Mikulec (2017), quien analiza adicionalmente este fenómeno para Portugal, Alemania y Dinamarca. Al mismo tiempo, la implementación de los NQF ha sido estimulada a nivel nacional a través de varios mecanismos financieros (principalmente el Fondo Social Europeo (FSE) y subvenciones de los Puntos de Coordinación Nacional del Marco Europeo de Cualificaciones de la Comisión), la presión de grupo (a través de representantes nacionales designados en diferentes "Redes EQF" y estrategias de monitoreo (un NQF establecido es uno de los indicadores en dos iniciativas emblemáticas para la estrategia de los estados miembros de Europa 2020) (Mikulec, 2017).

A partir de la recomendación de la creación de los NQF y luego del financiamiento de su implementación, se han abierto las puertas a la institucionalización de las reglas informales y la transferencia de normas del nivel europeo al nacional en el campo de la educación. En este sentido, es fundamental evaluar el grado en que se han abierto estas puertas y hasta qué punto estas ideas se han traducido del nivel europeo (EQF) al nivel nacional (NQF) (Mikulec, 2017). Sin embargo, el alcance de los cambios en los Estados miembros puede variar mucho. Siguiendo la noción de cambio de política de Hall (1993), y la bondad de ajuste planteada por Cowles et al. (2000), se puede analizar los cambios que el EQF ha provocado en diversos países. Por supuesto, es fundamental considerar la consonancia de las demandas de la UE y las normas nacionales en el campo de la educación, es decir, la coincidencia cultural e histórica entre las ideas normativas que representa el EQF y las tradiciones educativas en las que se han desarrollado los NQF. Por esta razón, por ejemplo, al analizar el impacto del EQF, se debe prestar especial atención a los NQF desarrollados en diferentes tradiciones educativas en Europa, ya que los diferentes contextos educativos tienen un papel crucial en la mediación de los efectos europeos (Rasmussen et al., 2015) y se debe considerar de igual modo el año de creación del Marco, considerando las diferencias que existen entre los marcos de primera, segunda y tercera generación, como se verá en el capítulo siguiente.

En los últimos años, el desarrollo de los NQF influenciados por el EQF en Europa ha sido notable, aunque los datos empíricos y la evidencia recopilada de los NQF de los principiantes de todo el mundo demuestran que los NQF no pueden cumplir con el conjunto más amplio de objetivos y propósitos que reclaman (Allais, 2010, 2014; Young y Allais, 2013). Estos objetivos incluyen: mejorar el funcionamiento de las economías y hacer que la educación sea más útil social y económicamente; mejorar las relaciones entre educación y formación y mercados laborales; aumentar la transparencia de las calificaciones; minimizando las barreras a la progresión; desarrollar la calidad del sistema educativo; aumentar la flexibilidad de la provisión de educación y capacitación; promover la paridad de estima para el aprendizaje vocacional; hacer que el sistema de educación y formación esté más orientado a la demanda; y reconocer evidencia de aprendizaje previo (ver, por ejemplo, Allais, 2010, 2014; Raffe, 2013).

En los estudios respecto del proceso de europeización utilizando el caso del EQF y su impacto en el establecimiento de NQF en diferentes tradiciones educativas en Europa, se ha utilizado principalmente la estrategia *top down* descrita por Radaelli (2003b), examinando así los efectos de la presión europea a nivel interno, así como la forma en que los estados miembros adoptan las normas de la UE y aplican esta política, es decir, cómo los estados miembros desarrollan los NQF a través del uso de la ley blanda y bajo la regla de subsidiariedad aplicable en el campo de la educación.

En particular, los estudios de Mikulec y Skubic (2016) y Mikulec (2017) han buscado analizar el contexto, propósito y alcance de los NQF, y luego la estructura de estos en una perspectiva de análisis comparativo, evaluando hasta qué punto las ideas particulares del EQF con respecto a los objetivos, la estructura y las categorías utilizadas, impactan en el desarrollo de los NQF.

Con respecto a las transferencias que se han identificado, en el primer plano están los conceptos de marcos de cualificaciones, resultados de aprendizaje, habilidades, competencia y cualificación (Elken, 2015). Aunque cada país europeo define los resultados del aprendizaje, las competencias y las habilidades de manera diferente, el EQF adoptó las definiciones anglosajonas de "conocimiento", "habilidades" y "competencia" utilizada como indicadores de resultados de aprendizaje, sin la debida consideración de

los significados de estos términos en diferentes contextos nacionales. Por lo tanto, el EQF se basa en la idea anglosajona de los resultados del aprendizaje, es decir, la idea de que uno puede especificar los resultados educativos independientemente de los procesos curriculares o pedagógicos de los que resultan (Brockmann et al., 2008). Así, al examinar el impacto de la presión europea en el nivel de educación nacional utilizando los NQF en Europa como ejemplo y siguiendo la noción de cambio de política de Hall (1993), se han identificado cambios de primer y segundo orden que el EQF ha provocado. Aunque la regla de subsidiariedad se aplica en el campo de la educación y el campo se rige por la ley blanda, a la fecha casi todos los países europeos (estados miembros y candidatos) han establecido o están en proceso de establecer un NQF bajo la influencia del EQF. Como ya se dijo, el EQF ha influido significativamente en el establecimiento de los NQF, sus objetivos y estructura comunes y cómo se definen los resultados del aprendizaje en los NQF en los diferentes países (CEDEFOP, 2016).

Así, no se han hallado cambios de política de tercer orden de acuerdo con la definición de Hall (1993), lo que implica un cambio de política paradigmática basado en un cambio fundamental en ideología e ideas. Por ejemplo se identifica que Dinamarca, Alemania, Portugal y Eslovenia desarrollaron sus NQF bajo la influencia del EQF, pero difieren considerablemente de los NQF en los países anglosajones y en desarrollo de todo el mundo (Allais, 2014): (i) los cuatro NQF respaldan la comparabilidad europea de cualificaciones; (ii) son principalmente marcos comunicacionales, aunque los NQF daneses y portugueses también pueden describirse en parte como marcos reformadores; (iii) todos son marcos integrales que incluyen cualificaciones de educación general, vocacional, superior y de adultos; (iv) están destinados a apoyar estrategias nacionales de LLL, es decir, construir puentes entre subsistemas y vías, y abordar las necesidades de los sistemas e instituciones educativas en mayor medida que necesidades del mercado laboral y la economía; (v) son marcos no regulatorios en los que los resultados de aprendizaje no se prescriben de manera uniforme; y (vi) son marcos de referencia basados en resultados y no guiados por resultados (Mikulek, 2017).

En cambio, todos estos marcos pueden verse más bien como la respuesta de un país a una agenda de política educativa europea que facilita la movilidad de estudiantes / trabajadores para garantizar el acceso a un mercado laboral europeo común, aunque

todavía no hay evidencia que sugiera que este es un objetivo alcanzable para los MNC europeos (Raffe, 2013). Además, siguiendo el caso de los MNC en Europa, la política educativa europea no tiene un impacto directo en la política y práctica educativa nacional, ya que atraviesa las historias locales y las tradiciones políticas, culturales y educativas nacionales, generando diferentes impactos y incluso reformulando conceptos originales. Los países europeos seleccionados interpretaron y reformularon los conceptos anglosajones para ser implementados dentro de su EQF a través de sus propios lentes políticos y culturales y modelos educativos.

En este contexto, a partir de los conceptos hasta aquí desarrollados, en particular respecto de la Europeización de la Educación Superior, a partir de la implementación del Proceso de Bolonia y la Estrategia de Lisboa, a continuación, se desarrolla específicamente la Europeización de la Educación Superior en Latinoamérica.

1.3.1 Europeización de la Educación Superior en Latinoamérica

Como ya se señaló, el Proceso de Bolonia, pese a que no es una iniciativa formal de la Unión Europea, refuerza la regionalización e integración de la educación superior en Europa, especialmente a través de lo que está contenido en el Acuerdo de Lisboa. El Espacio Europeo de Educación Superior amplía la idea de "Europeanness" y expande la territorialidad europea a un área más grande que la propia UE: la membresía formal de 47 países en el Proceso de Bolonia supera las fronteras de los 27 países de la UE.

En este sentido, el proceso de Bolonia amplifica el "poder blando" de la UE, porque otras regiones y países no europeos han tratado de establecer acuerdos de cooperación y participar en reformas que convergen con el modelo proclamado por el Proceso de Bolonia. Entonces, la europeización de la educación superior es un fenómeno dentro y fuera de Europa. Puede entenderse de este modo, que la UE primero cooptó la educación superior como parte de su proyecto regional, y luego exportó las reformas de Bolonia para extender sus esferas de influencia a otras partes del mundo.

Así, de manera incipiente, se ha empezado a estudiar el fenómeno de Europeización de la Educación Superior en Latinoamérica, en particular en cuanto al efecto del proceso de Bolonia en los países del Mercosur, proceso que puede identificarse en el desarrollo de

políticas tanto en acuerdos con la Unión Europea, como en la apropiación directa por parte de instituciones y grupos de instituciones de Educación Superior (Neves, 2014). Algunas de estas políticas sientan las bases para la convergencia curricular entre los países y el modelo de Bolonia, destacando por ejemplo la ejecución del Proyecto Alfa Tuning Latinoamérica (Beneitone et al., 2007), la implementación del Sistema de Créditos académicos Transferibles en Chile (Kri et al., 2015) o el Programa de Reestructuración y Ampliación de las Universidades Federales de Brasil REUNI (Neves, 2014).

Ahora, ¿Por qué en América Latina los estados transfieren reglas y normas provenientes de Europa? Esta es una pregunta especialmente importante para las áreas de política donde no existe una presión directa de arriba hacia abajo para la transferencia y donde los estados eligen voluntariamente transferir la política. El Proceso de Bolonia es un ejemplo de esto. En términos de razones para la transferencia de políticas, la primera dimensión a considerar es la medida en que las creencias e ideas de la política europea han movilizado el apoyo de los actores nacionales para las reformas europeas, y la segunda es la medida en que el apoyo europeo fue suficiente para permitir a los reformadores nacionales llevar a cabo reformas nacionales a la luz de las oportunidades y limitaciones institucionales dadas (Knill y Lehmkuhl, 2002).

Es fundamental aquí recalcar que, en primer lugar, los instrumentos de política brindan "legitimidad" a los actores nacionales para llevar a cabo las reformas necesarias. Como argumentan Aydın-Düzgit y Kaliber (2016), el impacto de la europeización en las sociedades europeas está determinado en gran medida por el alcance y la forma en que los actores nacionales interpretan, representan y usan lo europeo. La transferencia voluntaria de políticas ocurre cuando los formuladores de políticas buscan políticas alternativas. En otras palabras, los actores domésticos ya pueden estar buscando formas de reformar el sistema y las normas que pretenden transferir proporcionan simplemente una validación. Lo hacen al proporcionar legitimidad adicional a los reformadores nacionales en busca de justificaciones, al "inseminar" posibles soluciones en el debate nacional y al alterar las expectativas sobre el futuro. La legitimidad adicional es particularmente importante cuando los líderes nacionales participan en reformas radicales (Radaelli, 2000a).

En segundo lugar, los actores domésticos también pueden transferir normas por temor a quedarse atrás. Las herramientas de comparación, por ejemplo, las revisiones por pares y los informes que existen en el Proceso de Bolonia, crean una dimensión que aprovecha un cierto espíritu competitivo en los actores nacionales, así como la necesidad real de legitimar las estructuras y enfoques nacionales en una comparación internacional (Radaelli, 2000a).

Si bien, no debería verse el proceso de transferencia como algo únicamente instrumental. Las políticas europeas no solo pueden otorgar legitimidad a los líderes nacionales en el proceso de reforma y ser un ímpetu que inicie el muy necesario proceso de reforma; pero la expectativa es que a largo plazo alterarán los intereses e identidades de los actores involucrados. Esto habitualmente se reconoce como una amenaza a la autonomía de las naciones y las instituciones de Educación Superior. La introducción de nuevas soluciones procedentes de Bruselas puede alterar la percepción de los problemas. Las nuevas soluciones pueden proporcionar una nueva dimensión a los problemas de política nacional y desencadenar dinámicas de aprendizaje o una lógica política diferente (Radaelli, 2000b).

Al revisar el Sector de Educación Superior del Mercosur (ESM), los países del Mercosur han emprendido iniciativas que integran el campo de la educación superior, a través de acuerdos y asociaciones entre universidades, asociaciones, instituciones académicas y organizaciones que incluyen: Asociación de Universidades Grupo Montevideo, Observatorio de las Relaciones Unión Europea - América Latina, Asociación Universitaria Iberoamericana de Postgrado y el Instituto Internacional de Educación Superior de la UNESCO en América Latina y el Caribe.

Además de las prácticas de solidaridad internacional, se deben considerar la existencia y los procesos de hegemonización de la integración de la educación superior en América Latina con otros países y bloques regionales. El Mercosur ha mostrado una tendencia tácita hacia la europeización de su espacio de Educación Superior en construcción. El Plan de Acción para el MEDE 2011–2015 explica que también se ha fortalecido sustancialmente con respecto a la relación del MEDE con otros bloques y organismos internacionales como la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la

Ciencia y la Cultura, la Unión de Naciones de América del Sur, la UE, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y Organización de los Estados Americanos. Así, la europeización no es solo el efecto de un proyecto europeo destinado a promover la integración regional genuina y extender la influencia europea a otras partes del mundo, sino también un fenómeno bienvenido por los representantes del Mercosur, e incluso una parte integral de los planes de los países miembros.

Probablemente, la forma de europeización que se puede percibir más explícitamente corresponde al Proyecto Tuning, que, originalmente, comenzó en 2000 como un proyecto para vincular los objetivos políticos del Proceso de Bolonia y, en una etapa posterior, la Estrategia de Lisboa con el sector de educación superior (Tuning Europe, 2013). A pesar de estar financiado por el EC7, el Proyecto Tuning no está directamente subordinado a las autoridades de la UE, y se considera un proyecto independiente dirigido por universidades que participan en él. Tuning América Latina 2011–2013, se concibe a sí mismo como un proyecto independiente, promovido y coordinado por universidades en muchos países diferentes, tanto en América Latina como en Europa. Específicamente, participan 230 académicos y gerentes de educación superior de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú), Uruguay y Venezuela) y Europa (Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Lituania, Países Bajos, Portugal, Rumania, Eslovenia y España). Los participantes se agrupan en 16 redes por áreas temáticas y una red para los responsables de la política universitaria (Tuning América Latina, 2013). Se puede decir así que Tuning América Latina es un proyecto de cooperación interregional, promovido por EuropeAid, vinculado a la Comunidad Europea, que tiene como objetivo fortalecer los lazos de afinidad a través de la convergencia de políticas para la educación superior, mediante la creación de consensos, a través del intercambio de experiencias y la creación de redes (Azevedo, 2014).

Por otra parte, más recientemente, el fenómeno de diseño y difusión de los marcos de cualificaciones se ha estudiado desde la perspectiva de la transferencia de políticas. Esta perspectiva se aborda en detalle en el capítulo 2 que se presenta a continuación y que recoge la perspectiva histórica de diseño de los marcos de cualificaciones como un

proceso de transferencia de políticas. Por otra parte, en particular en la región latinoamericana, específicamente en Colombia y Chile, el incipiente desarrollo de marcos de cualificaciones puede analizarse desde la óptica de la Europeización de la Educación Superior en Latinoamérica. En relación con ello, a partir de la discusión teórica expuesta en este capítulo, se analizan en los capítulos 3 y 4, el diseño de dicha política en ambos países.

Capítulo 2
La transferencia de los Marcos de Cualificaciones

Este capítulo aborda las políticas de marcos de cualificaciones y sus principales características, para luego desarrollar desde una perspectiva histórica, la forma en que los marcos se han transferido en el mundo.

El contenido del capítulo está organizado en tres secciones. La primera realiza una revisión técnica de la estructura, objetivos y características de los marcos de cualificaciones. La segunda sección desarrolla el surgimiento y la historia de los marcos de cualificaciones, analizando las principales diferencias entre los marcos de primera, segunda y tercera generación. Por último, la tercera sección analiza el modo en que se han transferido los marcos de cualificaciones entre los distintos países, y aborda de forma específica, el modo en que el marco de cualificaciones europeo ha afectado la creación y estructura de los marcos de cualificaciones en el mundo.

2.1 Marcos de Cualificaciones

Un Marco de cualificaciones es un medio que permite estructurar y organizar las cualificaciones en un conjunto de niveles. Para cada uno de ellos, explicita mediante resultados de aprendizaje, lo que una persona debe saber y hacer para alcanzar con éxito dicho nivel. Asimismo, entrega al estudiante los conocimientos respecto de cómo progresar de una cualificación a otra (Tuck, 2007).

El alcance de los marcos puede comprender todos los logros y rutas de aprendizaje o puede acotarse a un sector o nivel educativo en particular. Además, puede tener un diseño rígido o flexible y abordar diferentes objetivos para su desarrollo. Todos los marcos de cualificaciones, sin embargo, establecen una base para mejorar la calidad, la accesibilidad, los vínculos y el reconocimiento público o laboral de cualificaciones, dentro de un país o una región (OCDE, 2008).

Habitualmente los marcos de cualificaciones son el eje central de desarrollo de los sistemas de cualificaciones, que incluyen todos los aspectos relacionados con el reconocimiento del aprendizaje: los arreglos institucionales, los procesos de aseguramiento de la calidad, los procesos de evaluación y certificación y demás mecanismos que ligan la educación y la formación al mercado laboral y a la sociedad civil (Tuck, 2007). En relación con lo anterior, se destaca que la mayoría de los marcos de. Cualificaciones requieren con frecuencia una serie de reformas complementarias que sustenten un sistema de cualificaciones (Caro, 2011).

Uno de los rasgos distintivos más importantes de los MNC, pese a que este rasgo no aparece de forma explícita en todos los marcos, es la definición de las cualificaciones independientemente de las instituciones que dictan los programas, pues se definen a través de competencias o resultados de aprendizaje, independientemente de la forma o lugar donde tales cualificaciones hayan sido adquiridas, es decir, pueden adquirirse de modo formal, no formal e informal (Caro, 2011). Como se verá más adelante esta característica ha sido difundida especialmente desde el primer Marco desarrollado por el Reino Unido.

A nivel de la estructura de un Marco de Cualificaciones, este puede componerse de niveles, certificaciones, descriptores, dimensiones y volumen de aprendizaje (MINEDUC; 2016, p.15):

- Niveles: Corresponden a la organización de los distintos ciclos formativos, de acuerdo con la complejidad de los conocimientos, habilidades y competencias.
- Certificaciones: Corresponden a las credenciales formales otorgadas por las instituciones que certifican el logro de los aprendizajes definidos en cada nivel.
- Descriptores: Corresponde a un conjunto de resultados de aprendizaje que definen cada certificación y nivel del Marco.
- Dimensiones: Corresponden a las categorías generales bajo las cuales se organizan los descriptores que se definen para cada nivel.
- Volumen de Aprendizaje: Corresponde a la definición del tiempo que se requiere para alcanzar las cualificaciones de una determinada certificación, el

que se expresa habitualmente mediante un sistema de acumulación de créditos académicos.

En cuanto a su caracterización, dependiendo de los objetivos de la política que se desean impulsar, los marcos pueden adoptar distintas formas. En relación con los objetivos, los más comunes que declaran los diferentes países que han desarrollado su Marco de Cualificaciones son (Caro, 2011, p. 21):

i. Hacer los sistemas nacionales de cualificaciones más fáciles de entender, nacional e internacionalmente.
ii. Fortalecer la coherencia de los sistemas de cualificaciones conectando diferentes partes de la educación y la capacitación y haciéndolo fácil de entender.
iii. Mejorar la permeabilidad de la educación y la capacitación, clarificando y fortaleciendo los vínculos horizontales y verticales dentro de los sistemas existentes.
iv. Apoyar el aprendizaje permanente construyendo rutas de aprendizaje mejorando el acceso, la participación y la progresión.
v. Ayudar al reconocimiento de un amplio rango de resultados de aprendizaje (incluyendo aquellos adquiridos a través del aprendizaje no formal e informal).
vi. Fortalecer el vínculo y mejorar la comunicación entre la educación, la capacitación y el mercado de trabajo.
vii. Abrir el sistema nacional de cualificaciones a aquellas reconocidas por fuera de la educación formal y la capacitación.
viii. Crear una plataforma para la cooperación y el diálogo con un amplio grupo de actores y grupos de interés.
ix. Proveer un punto de referencia para el aseguramiento de la calidad.

Sin embargo, existen dos razones fundamentales que son comunes a todos los objetivos que de declaran para el desarrollo de MNC: la promoción del aprendizaje a lo largo de la vida y el reconocimiento y aseguramiento de la calidad (Caro, 2011).

En cuanto a los tipos de MNC, la clasificación más utilizada en la bibliografía fue desarrollada por Raffe (2009), quien distingue tres tipos de Marcos: comunicador, reformador y transformador.

Un Marco comunicador, busca comunicar el sistema existente de educación de un país. De este modo, parte del sistema actual de educación y de formación para el trabajo y busca hacerlo más transparente y fácil de entender, con el objeto de racionalizarlo, mejorar su coherencia, facilitar el acceso, la transferencia y progresión de las personas a través de este.

Por su parte, un Marco reformador busca reformar de en menor o mayor medida el sistema de educación del país. Si bien parte del sistema existente, aspira a mejorarlo en determinada forma, por ejemplo, mejorando la calidad y la consistencia, llenando los vacíos de oferta o incrementando la rendición de cuentas. Típicamente un marco reformador es creado por Ley y tiene un rol regulador del sistema.

Un Marco transformador, por último, busca transformar el sistema de educación actual, por lo que parte de una propuesta de sistema de educación y/o formación para el trabajo y a partir de este, define las cualificaciones en ese nuevo sistema. Típicamente usa resultados del aprendizaje para especificar las cualificaciones de manera independiente de los estándares, de las instituciones y de los programas existentes.

Así, Raffe representa en un continuo los tipos de Marcos (ver Figura 2.1). En uno de los polos se ubican los Marcos de tipo Comunicador, los que tienden a tener un diseño flexible, ser de adscripción voluntaria, ser desarrollados de abajo hacia arriba, ser conducidos por instituciones de educación y de formación para el trabajo, con un cambio incremental en el que el MC es una herramienta mientras otros factores (políticas complementarias o demandas provenientes de sectores sociales y económicos) son los que realmente conducen el cambio. En el otro polo, los Marcos de tipo Transformador tienden a tener un diseño rígido, ser estatutarios, ser impuestos a través de un proceso de arriba hacia abajo en el que instituciones de formación para el trabajo son uno de los grupos de interés y son vistas como las conductoras directas del cambio. Por su parte, un Marco Reformador combina características de ambos. Como el comunicador, parte del sistema actual, pero se diferencia en que tiene objetivos específicos de reforma, por lo que tiende a ser estatutario, a tener requerimientos más rígidos, y trata de conducir el cambio directamente así como, facilitar otros agentes de cambio.

Figura 2.1: Continuo de Marcos de Cualificaciones

Comunicador	⟷	Transformador
Parte del actual sistema	⟷	Parte de un sistema futuro
Cambio incremental	⟷	Transformación radical
Instrumento para el cambio	⟷	Conductor del cambio
De abajo hacia arriba	⟷	De arriba hacia abajo
Voluntario	⟷	Regulatorio
Oferentes tienen un rol central	⟷	Oferentes hacen parte de los grupos de interés
Flexible	⟷	Rígido

Fuente: Adaptado desde Raffe, 2009, p. 30.

En relación con este continuo, Raffe (2009) señala que pueden reconocerse diferencias entre los distintos tipos de marcos de cualificaciones a nivel de propósitos, diseño e implementación, que se pueden observar en la Figura 2.2.

Aunque la mayoría de los marcos busca más de un objetivo, los propósitos van desde los más modestos, como por ejemplo aumentar la transparencia y la comprensión de las cualificaciones de los sistemas de educación y de formación para el trabajo, hasta los más radicales, tales como apoyar una amplia transformación económica y social. En cuanto al diseño, pueden ser rígidos o flexibles, parciales o totales, así también pueden tener diferente número de niveles, descriptores y tipo de cualificaciones o campos de aprendizaje. También varían respecto de los procesos de implementación: de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba. Pueden ser dirigidos por el gobierno nacional o sus agencias, por grupos de interés externos al sistema educativo, por los oferentes de educación y de formación para el trabajo o por una combinación de estos. Pueden ser obligatorios y basados en un marco legal o ser voluntarios. Algunos países han tratado de introducirlos en un solo paso mientras otros los han desarrollado gradualmente a través de una serie de reformas. Pueden variar en la amplitud de la política, esto es, si son introducidos como parte de un conjunto coherente de medidas o se espera que tenga impacto por sí mismos.

Figura 2.2: Tipos de marcos de cualificaciones

Tipo de Marco Nacional de Cualificaciones	Comunicacional	Reformador	Transformacional
Punto de partida	Sistema existente	Sistema existente	Sistema futuro
Propósito	•Aumentar la la transparencia; •Proporcionar una herramienta para racionalizar el sistema, aumentar la coherencia, facilitar el acceso, la transferencia y la progresión	•Lograr reformas específicas, aminorar brechas, mejorar la calidad, ampliar el acceso, la transferencia y la progresión •Proporcionar una herramienta para racionalizar el sistema aumentando la coherencia	•Transformar y liderar el desarrollo de un nuevo sistema
Diseño	•Suelto, varía a través de sub-marcos	•Más rígido, pero varía según los sub-marcos	•Rígido, especificación central e impuesta de manera más uniforme
Liderazgo y control	•Voluntario •"De abajo hacia arriba" •Instituciones del sistema comparten el liderazgo •Toma de decisiones importantes a nivel del sub-marco	•Obligatorio •"De arriba abajo": dirigido por la agencia central/gobierno •Las instituciones del sistema como socios clave. El control puede variar según los sub-marcos	•Obligatorio •"De arriba abajo": dirigido por la agencia central/gobierno •Las instituciones del sistema como socios •Control centralizado
Rol esperado en el cambio	•Herramienta para el cambio: requiere impulsores complementarios para asegurar que la herramienta sea utilizada	•Impulso de cambios específicos; requiere de impulsores complementarios para otros impactos	•Se espera que dirija la transformación del sistema

Fuente: Adaptado desde Raffe, 2009, p. 32.

Con el objetivo de profundizar en las características de diseño de los marcos, Tuck (2007) clasifica los Marcos de acuerdo con sus niveles de unificación y flexibilidad. Respecto de la unificación, el autor reconoce marcos separados, en los cuales la educación general y la educación para el trabajo están organizadas en rutas diferentes y separadas; marcos vinculados, en los que existen diferentes rutas con énfasis en las similitudes y equivalencias entre ellas, ciertas estructuras comunes o transferencia de créditos entre estas; y marcos unificados, en los que existe un sistema único.

La decisión respecto del grado de unificación de un marco está relacionada con el propósito de este. Si el objetivo es solo o principalmente la articulación de cualificaciones a través de varias rutas y por tanto, mejorar la progresión, un sistema vinculado puede ser el adecuado. Si el propósito, en cambio, es lograr ciertos objetivos a través de todos los tipos de cualificaciones (tales como definir las cualificaciones en términos de resultados, dividir su aprendizaje en módulos, o introducir determinado enfoque de evaluación) entonces un sistema unificado será más conveniente.

En cuanto al grado de flexibilidad, Tuck (2007) refiere a un continuo que va desde marcos rígidos a marcos flexibles. Los marcos rígidos son prescriptivos en cuanto al diseño y aseguramiento de la calidad de las cualificaciones, tiene propósitos regulatorios, aspiran a lograr metas sociales más amplias y tiende a aplicar reglas y procedimientos comunes a todas las cualificaciones. Por su parte, los marcos flexibles están basados en principios generales, cumplen un rol facilitador o comunicador, por lo que su propósito regulatorio es menor, así también aceptan diferencias de enfoque en su implementación. En general, la mayoría de los marcos tienen algo de rasgos rígidos y algo de rasgos flexibles.

Los enfoques rígidos son más apropiados cuando el objetivo es una mayor regulación o lograr un patrón de cambio consistente. Puede preferirse un marco flexible en cambio, si el principal objetivo es comunicar información acerca de las cualificaciones.

Por último, es importante destacar que con frecuencia se analizan los marcos en términos estáticos a través de matrices de niveles y sectores o campos de aprendizaje, apoyados en tablas organizacionales para mostrar cómo las distintas funciones son realizadas. Sin embargo, este modo de analizar los marcos ignora sus rasgos dinámicos e insinúa que su éxito es de orden técnico, es decir, que, siguiendo apropiadamente las especificaciones de diseño e introducción, la implementación será exitosa. Además, se debe tener en cuenta que los propósitos y rasgos de un MNC pueden variar en el tiempo y entre sub-marcos, como ha sido el caso de los primeros Marcos desarrollados.

2.2 Origen y creación de los Marcos de Cualificaciones

Los orígenes del desarrollo de cualificaciones y de currículos basados en resultados de aprendizaje se remontan a la psicología ocupacional en los Estados Unidos en la década de 1960, cuyo foco era la medición de competencias docentes (Young, 2009). A partir de ahí, la idea de especificar los resultados de aprendizaje se introdujo en la educación vocacional y emergió explícitamente en el Plan de acción para jóvenes de más de 16 años en Escocia en el año 1984, que sentó las bases para una serie de reformas que llevaron al lanzamiento del marco escocés de créditos y cualificaciones en 2001 (Raffe, 2003; Allais, 2010). En el resto del Reino Unido a finales de 1987, influenciado por algunas de las ideas adoptadas en el Plan de acción implementado por Escocia, se creó el Consejo Nacional de Cualificaciones Profesionales (NCVQ) con el objetivo de desarrollar "un nuevo sistema de cualificaciones que brinde las habilidades que necesita la industria" (Phillips, 1998, p. 64). Inicialmente, se concibió que el marco NVQ incluiría todas las cualificaciones profesionales, pero lo que surgió fue un nuevo conjunto de cualificaciones basadas en resultados junto con algunas calificaciones existentes y reemplazando otras.

Estos dos desarrollos: el Plan de acción para mayores de 16 años en Escocia y el marco de cualificaciones vocacionales en todo el Reino Unido, por diferentes que fueran, generalmente se consideran el origen del fenómeno de los marcos nacionales de cualificaciones. Influenciados por ambos de diferentes maneras, a mediados de la década de 1990 se establecieron marcos o estaban en proceso de establecerse en Australia, Reino Unido, Nueva Zelanda, Escocia y Sudáfrica. Estos cinco marcos son los denominados como marcos de primera generación.

A finales de la década de 1990, se comenzaron a establecer marcos en otros países. Gran parte de esta difusión se produjo en la educación profesional, a menudo utilizando el modelo británico NVQ como base. Por ejemplo, cuando la primera Agencia Nacional de Capacitación para los países del Commonwealth del Caribe se estableció en Jamaica, utilizó un marco de cinco niveles basado en NVQ. Barbados y Trinidad y Tobago hicieron lo mismo. Ambos desarrollos se basaron en cualificaciones basadas en competencias desarrollado a través de procesos "impulsados por la industria" (Holmes, 2003, p. 98). En algunos países de América Latina, también se desarrollaron marcos de competencias

laborales, nuevamente influenciados por las NVQ británicas, y la formación basada en competencias se convirtió en una característica importante de la educación profesional en América Latina. Los marcos desarrollados en este periodo se conocen como marcos de segunda generación.

Desde aproximadamente 2005, se desarrollaron marcos nacionales en muchos países de la región de Asia y el Pacífico, particularmente para la educación vocacional. Asimismo, hubo un aumento dramático en el número de países europeos que desarrollaron marcos de cualificaciones tras la adopción del Marco Europeo de Cualificaciones (EQF) de la Unión Europea en 2008.

Por otra parte, como parte de la explosión en el crecimiento de marcos de cualificaciones, se diseñaron e implementaron marcos regionales de cualificaciones en diferentes lugares en todo el mundo, influyendo en el desarrollo de nuevos marcos nacionales. Este conjunto de nuevos marcos surgidos en la década de los 2000, se denominan marcos de tercera generación.

En relación con los marcos regionales, es importante destacar el marco europeo, que como se verá más adelante, ha sido particularmente influyente y ha llevado a la mayoría de los países europeos a adoptar un NQF; el marco de cualificaciones de la Comunidad del Caribe (CARICOM) que se centra específicamente en la adopción de educación y formación basadas en competencias, que fue respaldado por el Consejo para Desarrollo Social y Humano para la formación profesional en los Estados miembros de la CARICOM desde 2002; el marco de cualificaciones de África Meridional desarrollado por el Consejo Integrado de Ministros de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) en 2005, que se centra en la educación y formación técnica y profesional, así como en la promoción del desarrollo de los marcos de cualificaciones en cada país, con el objetivo de garantizar la comparabilidad efectiva de cualificaciones y créditos transfronterizos en la región de la SADC, y así facilitar el reconocimiento mutuo de cualificaciones entre los Estados miembros; el marco de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) diseñado para ayudar a los países de la asociación a mantener en revisión sus acuerdos de reconocimiento de habilidades para satisfacer las

necesidades emergentes de la industria y el empleo en toda la región; y el marco aún en desarrollo de las naciones dentro de la región de Asia Pacífico.

A diferencia de la región europea, en Estados Unidos a la fecha no se ha diseñado un Marco de Cualificaciones como tal, pese a lo cual en 2011 se presentó oficialmente el Degree Qualifications Profile, en adelante DQP por sus siglas, que se desarrolló como un documento orientador que explicita lo que los graduados de las instituciones de educación superior deben saber y ser capaces de hacer para obtener las certificaciones de Associate, Bachelor y Master (National Institute for Learning Outcomes Assesment, 2022). El DQP se basa en más de una década de amplios debates y esfuerzos en todos los niveles de la educación superior de los EE. UU. para definir los resultados de aprendizaje que se espera que los graduados alcancen en preparación para el mundo del trabajo, la ciudadanía y la participación global.

Debido al funcionamiento del sistema educativo de Estados Unidos, las definiciones de lo que los graduados serán capaces de hacer en una certificación de diferentes instituciones puede variar significativamente, lo que generó la necesidad de crear el DQP. Este instrumento responde a estas inquietudes describiendo de manera concreta qué se entiende por cada una de las credenciales centrándose en amplias áreas de conocimiento conceptual y competencias esenciales y sus aplicaciones. Así el DQP organiza los resultados de aprendizaje o competencias de las certificaciones de acuerdo con cinco amplias categorías interrelacionadas: Conocimiento especializado, Conocimiento amplio e integrador, Habilidades intelectuales, Aprendizaje aplicado y colaborativo, y Aprendizaje cívico y global (Lumina Foundation, 2011).

Como se observa, si bien Estados Unidos no tiene un marco de cualificaciones y el DQP tampoco tiene una regulación que lo asimile como tal, su creación en 2011 responde de igual modo a la difusión de la política de marco de cualificaciones y su potencial de uso para clarificar, ordenar y mejorar la transferencia entre certificaciones en el ámbito de la Educación Superior.

En el contexto del desarrollo masivo de marcos de cualificaciones en el mundo, las historias de los cinco marcos de cualificaciones de primera generación son importantes,

pues como se verá, han inspirado al menos o se han convertido en el modelo de referencia del resto de los marcos de cualificaciones en el resto del mundo.

2.2.1 Marcos de Cualificaciones de Primera Generación

A pesar de las diferencias sustanciales entre ellos, y de las pruebas limitadas de lo que realmente han logrado los marcos de cualificaciones, los responsables de la formulación de políticas en diversos países han tendido a ver los cinco marcos de primera generación como un modelo común a seguir.

Los primeros marcos de cualificaciones se desarrollaron con el objetivo común de mejorar las formas en que las cualificaciones se relacionaban entre sí, hacerlas más comprensibles y satisfacer mejor las necesidades de los distintos usuarios. Los usuarios particulares en los que se centraron fueron principalmente empleadores, por un lado, y los estudiantes con menos probabilidades de obtener cualificaciones, por otro. Asimismo, los responsables de la formulación de estas políticas también esperaban que un marco de cualificaciones estimularía y aumentaría la calidad y cantidad de la educación proporcionada, haría que las instituciones educativas fueran más responsables y facilitaría el reconocimiento del aprendizaje que tuvo lugar fuera de las instituciones educativas, especialmente en los lugares de trabajo. De diferentes formas, y por diferentes razones, los marcos de cualificaciones fueron vistos como políticas que podrían contribuir a algunos o todos estos objetivos.

Sin embargo, es importante entender que el diseño de cada uno de los marcos de primera generación ocurren en un contexto particular, asociados la mayoría de las veces a un conjunto de reformas a la educación general y la educación superior, por lo que la política de marco de cualificaciones no puede ser analizada de forma aislada. Además, como destaca Allais (2010), lo que se toma prestado de estos países es una instantánea de un objetivo en movimiento, pues los MNC son instrumentos de política complejos, dinámicos y en constante evolución.

A continuación, se presenta una reseña de los 5 marcos de cualificaciones de primera generación y las principales lecciones aprendidas en sus proceso de diseño, implementación y actualización a la fecha. Esta reseña permitirá en la siguiente sección,

analizar la forma en que las ideas, modelos y desarrollos de estos 5 primeros marcos, se han transferido en el diseño de marcos en todo el resto del mundo.

A) Escocia

El Marco de Créditos y Cualificaciones Escocés (SCQF por sus siglas en inglés) se lanzó formalmente el año 2001 como un marco integral de 12 niveles, que consta de tres submarcos para diferentes sectores: Educación General, Educación Superior y Formación para el trabajo (ver Figura 2.3). Cada uno de los 12 niveles se describen en términos de resultados de aprendizaje, en 5 dimensiones: a) conocimiento y comprensión, b) práctica (conocimiento y comprensión aplicados), c) habilidades cognitivas genéricas, d) habilidades de comunicación, aritmética e informática, y e) autonomía, responsabilidad y trabajo con otros y establece un volumen de aprendizaje mínimo para la obtención de cada una de las cualificaciones empleando para ello el Sistema Escocés de Créditos y Transferencia (SCOTCAT por sus siglas en inglés).

El SCQF tiene como objetivo ordenar todas las cualificaciones en Escocia para apoyar el acceso al aprendizaje y hacer que el sistema de educación y formación sea más transparente, de modo que pretende convertirse en el idioma nacional de aprendizaje en Escocia. Es un marco voluntario, liderado por una asociación que inicialmente comprendía dos organismos de educación superior, la Scottish Qualifications Authority (SQA) (el principal organismo que otorga las cualificaciones escolares y universitarias) y el gobierno escocés, y más tarde incluyó las instituciones de educación superior del país.

La idea de un marco integral de cualificaciones surgió en el país a mediados de la década de 1990, entre quienes desarrollaban el submarco de Educación Superior y el SCOTCAT, quienes discutieron la posibilidad de reunirlos, junto con las Cualificaciones Vocacionales Escocesas (SVQ por su sigla en inglés), en un solo marco nacional. En 1997, el Comité Escocés de la Investigación de Dearing en Educación Superior del Reino Unido recomendó el desarrollo de un marco de cualificaciones integrado basado en el nivel de estudio y los puntos de crédito del Programa de Acumulación y Transferencia de Créditos Escocés. Luego, en marzo de 1999, tres organismos de educación superior, la SQA y el Gobierno publicaron un documento de consulta con propuestas generales para

un marco basado en los conceptos clave de nivel, resultados del aprendizaje y el volumen de aprendizaje, que se mediría utilizando el principio SCOTCAT de un punto de crédito que representa los resultados obtenidos a través de diez horas teóricas de tiempo de aprendizaje.

Figura 2.3: Marco Escocés de Cualificaciones

Marco Nacional de Cualificaciones de Escocia						
Niveles	Cualificaciones			Certificaciones en educación superior	Certificaciones en educación vocacional	Nivel en el EQF
12				Doctoral degree	Professional apprenticeships	8
11				Master degree	Professional apprenticeships/ SVQ 5	7
10				Honours degree	Professional apprenticeships	6
9			Professional development award	Bachelor/ ordinary degrees/ graduate diploma, graduate certificate	Technical apprenticeship SVQ 4	
8		Higher national diploma		Diploma of higher education	Technical apprenticeship SVQ 4	5
7	Advanced higher Scottish baccalaureate	Higher national certificate		Certificado of higher education	Modern apprenticeship SVQ 3	
6	Higher				Modern apprenticeship SVQ 2	4
5	National 5, intermediate 1				SVQ 1	3
4	National certificate 4, access 3					2
3	National 3, access 3					1
2	National 5, access 2					
1	National 5, access 1					

Fuente: Adaptado desde CEDEFOP, 2019, p. 684.

El SCQF debe verse como la culminación de una serie de reformas anteriores que comenzaron en 1984, las que abordaron el desarrollo de submarcos de cualificaciones, la introducción de resultados de aprendizaje para todo el sistema educativo y de formación para el trabajo, y el establecimiento del sistema de créditos. Sin embargo, es ampliamente conocido y se utiliza habitualmente como referencia de un marco suelto de tipo comunicacional (CNED, 2014). Sobre este último punto, es fundamental relevar algunos éxitos que se atribuyen a la implementación del Marco Escocés y que se utilizan para validar la implementación de marcos de cualificaciones en otros lugares del mundo.

El SCQF se percibe ampliamente como un marco relativamente exitoso. Se encuentra en una etapa avanzada de implementación, al menos según la proporción de aprendizaje que cubre; está asociado con desarrollos positivos en el acceso, progresión y transferencia; ha contribuido a un sistema más transparente y flexible; y, sobretodo, ha contado con el apoyo de todos los sectores de la educación y la formación. Estos logros han permitido al SCQF asumir una autoridad casi moral entre los MNC y convertirse en una fuente de lecciones para otros. Y estas lecciones atribuyen el éxito relativo del SCQF a su naturaleza como marco de comunicación. Por lo tanto, se percibe que la experiencia del SCQF muestra que un MNC no debe esperar lograr cambios importantes en la educación y la capacitación, excepto como parte de un conjunto más amplio de políticas; que un marco integral necesita un diseño flexible; que el compromiso y la propiedad de las partes interesadas, y especialmente de los proveedores de educación y formación y los organismos adjudicadores, es necesario para el éxito; y que la implementación y el impacto de un MNC llevan tiempo.

Sin embargo, una perspectiva alternativa, de acuerdo con Raffe (2009), desafía el relato de celebración en tres aspectos: En primer lugar, señala que gran parte de los logros del SCQF se pueden atribuir, no al marco en sí, sino a la serie de reformas que lo precedieron. En segundo lugar, estas reformas no correspondían todas al tipo ideal de marco de comunicaciones, sino que se parecían más a marcos reformadores, si no a transformadores, pues eran obligatorios, introducidos por el gobierno o agencias centrales para reformar aspectos del sistema de educación y formación y para establecer marcos sectoriales más o menos estrictamente especificados. En tercer lugar, el impacto adicional de reunir estos submarcos en el SCQF integral ha sido relativamente modesto. El SCQF

ha vinculado la cartera de SQA y los títulos universitarios, los submarcos propiedad de sus principales socios, pero ha sido lento para acomodar otras cualificaciones, y la evidencia de impacto directo en objetivos como mayor acceso y transferencia es limitada.

Así, Raffe (2009) destaca que el SCQF no necesariamente demuestra la superioridad de un marco de comunicaciones si muchos de sus logros fueran producto, no del SCQF de comunicaciones, sino de los marcos reformadores que lo precedieron y que las lecciones de la experiencia escocesa no deben extraerse únicamente del SCQF, pues las reformas anteriores son una fuente más rica de aprendizaje de políticas.

B) Reino Unido

El Reino Unido ha generado varios marcos de cualificaciones. El primero si bien no es un Marco de Cualificaciones como tal, se utiliza habitualmente como la primera referencia a este instrumento en todo el mundo, y corresponde a las Cualificaciones Profesionales Nacionales (NVQ por su sigla en inglés) implementadas en Inglaterra, Irlanda del Norte y Gales en 1987.

Las NVQ se originaron en una estrategia de capacitación en1981, que pretendía introducir estándares y una revisión de las cualificaciones profesionales que se informó posteriormente en 1986. La revisión fue en parte una respuesta para acreditar el aprendizaje de los jóvenes que habían participado en un programa de formación de jóvenes lanzado recientemente. En relación con ello, estaba la conciencia de las limitaciones del sistema existente de cualificaciones profesionales que se había desarrollado en que muchos trabajos requerían pocas habilidades y pocos conocimientos. Asimismo, muchos sectores profesionales tenían poca formación disponible o cualificaciones que se pudieran obtener, pocas cualificaciones existentes tenían vínculos entre sí y muchas cualificaciones profesionales no estaban disponibles en los niveles inferiores. Además, el gobierno de la época consideró que los proveedores de educación y formación tenían demasiado poder, que monopolizaban la oferta y que los sindicatos tenían demasiado poder en el sistema de aprendizaje. Así, se consideró que la introducción de cualificaciones no vinculadas a instituciones específicas u organismos adjudicadores, mediante la especificación de las competencias o los resultados a adquirir,

proporcionaría al gobierno un mecanismo para abordar estos problemas percibidos (Allais, 2010). Esta concepción es la base principal para el desarrollo de las NVQ.

Bajo esta idea, las NVQ reemplazaron los enfoques anteriores de "especialización ocupacional" para diseñar cualificaciones con un método genérico conocido como análisis funcional, que se aplicó a todas las ocupaciones y sectores. El análisis funcional intentó desarrollar declaraciones de desempeño competente en el lugar de trabajo a partir de conjuntos de "elementos de competencia" individuales y sus "criterios de desempeño" asociados. Estos elementos de competencia, que más tarde se conocieron como estándares profesionales, se agruparon luego en unidades de competencia. Cada NVQ se componía de una serie de unidades de competencia relacionadas (Allais, 2010). De este modo, las NVQ fueron el primer intento nacional de basar las cualificaciones profesionales en la idea de competencias o resultados independientes de los insumos.

Más de 20 años después, siguen siendo el modelo de marco de cualificaciones profesionales más conocido, copiado y más criticado en el mundo (Allais, 2010). Las NVQ todavía se utilizan en el Reino Unido, aunque el modelo original se ha cambiado muchas veces y en la actualidad han sido reemplazadas o absorbidas por el Marco Regulado de Cualificaciones (RQF por su sigla en inglés) para Inglaterra y Norte de Irlanda (ver Figura 2.4).

En octubre de 2015 se introdujo el RQF para Inglaterra e Irlanda del Norte, reemplazando el marco de créditos y cualificaciones (QCF). El RQF cubre todas las titulaciones profesionales y académicas reguladas por la Oficina de Cualificaciones y Exámenes Reglamento (Ofqual) en Inglaterra y el Consejo para exámenes y evaluaciones del plan de estudios Reglamento (CCEA) en Irlanda del Norte.

El RQF utiliza los mismos ocho niveles (más tres niveles de entrada) que el QCF. Los niveles 5 a 8 son equivalentes a los utilizados por el marco para titulaciones de educación superior (FHEQ). Así, el RQF se basa en los descriptores utilizados por el QCF, en parte ajustado utilizando descriptores EQF. La principal diferencia entre QCF y RQF radica en su tipología, donde este último actúa como un marco comunicacional, en tanto que el QCF actuó como un marco reformador, con marcadas características regulatorias.

Figura 2.4: Marco de Cualificaciones de Inglaterra e Irlanda del Norte

Marco Nacional de Cualificaciones de Inglaterra e Irlanda del Norte		
Nivel	Certificaciones	Nivel en el EQF
8	doctorate, for example doctor of Philosophy (PhD or DPhil) level 8: award, certificate, diploma	8
7	integrante master degree, for example master of engineering (MEng) level 7: award, certificate, diploma, NVQ master degree, for example master or Arts (MA), master of science (MSc) postgraduate certificate postgraduate certificate in education (PGCE) postgraduate diploma	7
6	degree apprenticeship degree with honours - for example Bachelor of the arts (BA) hons, bachelor of science (BSc) hons graduate certificate graduate diploma	6
5	diploma of higher education (DipHE) foundation degree higher national diploma (HND) level 5: award, certificate, diploma, NVQ	5
4	certificate of higher education (CertHE) higher apprenticeship higher national certificate (HNC) level 4: award, certificate, diploma, NVQ	5
3	A level - grade A, B, C, D, or E access to higher education diploma advanced apprenticeship applied general AS level international baccalaureate diploma level 3: award, certificate, diploma,ESOL, National certificate, national diploma, NVQ music grades 6, 7 and 8 techo level	4
2	CSE - grade 1 GCSE - A*, A, B or C intermediate apprenticeship level 2: award, certificate, diploma, ESOL, essential skills, functional skills, national certificate, national diploma, NVQ music grades 4 and 5 level - grade A, B or C	3
1	first certificate GCSE - grade D, E, F or G level 1: award, certificate, diploma, ESOL, essential skills, functional skills, national vocational qualification (NVQ) music grades 1, 2 and 3	2
Entry level 3	entry level: award, certificate (ELC), diploma, English for speakers of other languages, essential skills, functional skills skills for life	1

Fuente: Adaptado desde CEDEFOP, 2019, p. 675.

Los descriptores de nivel del marco proporcionan una comprensión general y compartida del aprendizaje, establecen resultados de aprendizaje en cada uno de ellos y están

diseñados para una amplia gama de contextos de aprendizaje. Asimismo, los descriptores de nivel se describen en términos de conocimientos y habilidades.

C) Nueva Zelanda

El Marco de Cualificaciones de Nueva Zelanda se presentó en 1991, luego de una serie de revisiones e informes educativos que datan de los años setenta. Fue el primer intento de introducir un marco nacional unificado e integral de cualificaciones de 8 niveles, con el objetivo que todas las formas de educación y formación adoptaran un sistema común de medición y registro del aprendizaje, basado en "estándares de unidad", que contenían resultados de aprendizaje y otras especificaciones, y contra las cuales se podían otorgar certificaciones. Sin embargo, esta visión original no se concretó debido, entre otras razones, a la resistencia de las universidades y otros grupos, especialmente los involucrados en la educación secundaria superior (Allais, 2010).

En este contexto, el Marco se implementó de forma heterogénea. Se avanzó en algunas áreas de la educación vocacional, y en algunas áreas se establecieron las nuevas cualificaciones basadas en NQF; sin embargo, la Autoridad de Cualificaciones de Nueva Zelanda no pudo convencer a las universidades para que adoptaran el modelo estándar de unidad y el gobierno no las obligó a hacerlo. Así, en 1994, el Comité de Vicerrectores de Nueva Zelanda retiró el sector universitario del NQF por completo.

Esta situación generó serias preocupaciones sobre la implementación del Marco, el que se encontraba estancado a mediados de la década de los 1990. En 1999, un nuevo gobierno enfrentó el problema ampliando el marco, lo que dio lugar a la creación de un registro de cualificaciones, que incluía las cualificaciones unitarias basadas en estándares, así como las cualificaciones más tradicionales. El registro, lanzado en 2001, proporcionó una estructura que reuniera todas las cualificaciones aprobadas disponibles en Nueva Zelanda, estableciendo una descripción común para ellas, a partir de objetivos del curso y perfiles de aprendizaje.

Posteriormente, se realizaron una serie de revisiones durante los años 2008 y 2009, con miras a la reforma del marco. Estas revisiones identificaron la necesidad de realizar cualificaciones con mayor claridad, que aportaran al entendimiento por parte de los

estudiantes, empleadores y la industria. Asimismo, se esperaba reducir el número de cualificaciones y garantizar que estas se diseñaran para satisfacer las necesidades de los empleadores y la industria (CEDEFOP, 2016). Los resultados de las revisiones son coherentes con el proceso de reestructuración económica del país ocurrido en el período, el que avanzó hacia una economía menos regulada. De modo que los cambios introducidos al diseño del marco representaron un intento de utilizar cualificaciones para introducir más eficiencia y una mayor comercialización en la provisión de educación y formación en todos los niveles y en todas las áreas de aprendizaje (Allais, 2010).

Así, un nuevo marco de cualificaciones para Nueva Zelanda se estableció en 2010, reemplazado el sistema de cualificaciones anterior de 1991 e integrando el registro iniciado el 2001. Su diseño se consideró como focos aumentar la participación, crear una cultura de aprendizaje permanente, aumentar los niveles generales de rendimiento y alinear el estado del aprendizaje vocacional y académico (NZQA 1991). El NZQF resultante es un marco de 10 niveles (ver Figura 2.5), que se describen en términos de resultados de aprendizaje, a partir de las dimensiones de conocimientos, habilidades y aplicación de conocimientos y habilidades. Asimismo, proporciona información sobre las vías de educación y empleo relacionadas con cada cualificación.

Figura 2.5: Marco de Cualificaciones de Nueva Zelanda

Marco Nacional de Cualificaciones de Nueva Zelanda	
Nivel	**Certificaciones**
10	Doctoral degree
9	Master degree
8	Postgraduate diplomas and certifications Bachelor honours degree
7	Bachelor degree Graduate diplomas and certificates
6 5	Diplomas
4 3 2 1	Certificates

Fuente: Adaptado desde CEDEFOP, 2019, p. 456.

D) Australia

El marco australiano de cualificaciones (AQF) se desarrolló a principios de la década de 1990, a solicitud del Consejo Ministerial de Educación, Empleo, Formación y Asuntos de la Juventud (MCEETYA), a partir de la necesidad de brindar coherencia y estandarización a los programas, itinerarios y cualificaciones, así como para proporcionar reconocimiento de los resultados obtenidos a través de cualquier tipo de formación. El marco diseñado estuvo compuesto por tres submarcos: uno para la educación secundaria, otro para la educación y formación profesional y otro para la educación superior.

El AQF se introdujo formalmente en 1995, y fue completamente implementado en 1999. Se estableció un Consejo Asesor para la supervisión del Marco (AQFAB) y para promover y monitorear su implementación nacional. El marco se constituyó en la política nacional de cualificaciones reguladas en el sistema de educación y formación australiano, proporcionando información a instituciones educativas, estudiantes, autoridades de reconocimiento y empleadores. El rigor del AQF aportó significativamente a generar confianza con gobiernos internacionales y apoyar la movilidad de graduados con cualificaciones australianas al rededor del mundo.

Posteriormente, tras una serie de importantes revisiones entre 2009 y 2011, con el objetivo de asegurar que el AQF permanezca apto para su propósito, particularmente en el contexto de una creciente internacionalización del sistema de educación y formación de Australia y el establecimiento de dos reguladores nacionales: la Agencia de Estándares y Calidad de la Educación Terciaria (TEQSA) y la Autoridad Australiana de Calidad de Competencias (ASQA). El resultado de este ejercicio fue una segunda versión del AQF introducido en 2013 (ver Figura N°13), que fue totalmente implementado en 2014 y que se encuentra vigente hasta ahora (CEDEFOP, 2016).

Parte de los cambios más significativos de esta segunda edición tienen relación con el desarrollo de vías flexibles, que buscan potenciar la movilidad entre la educación superior y los sectores de formación profesional, así como con el mercado laboral, con miras a proporcionar la base para el reconocimiento de aprendizajes previos y la transferencia de créditos académicos, alentando así a las personas a progresar a través de los niveles,

mejorando el acceso a las cualificaciones, definiendo claramente trayectorias y contribuyendo al aprendizaje permanente.

Es importante relevar que el AQF forma parte de un sistema integrado de cualificaciones que incluye políticas públicas de educación y capacitación, instituciones de educación y trabajo, mecanismos de reconocimiento de aprendizajes previos, organismos públicos de acreditación, mecanismos para garantizar la calidad y vínculos con el mundo del trabajo y las comunidades territoriales. De este modo, el AQF es un eje integrador de un conjunto de políticas, por tanto corresponde a una política nacional y territorial, cuya implementación es obligatoria para todas las instituciones de educación y formación (CNED, 2014).

Concretamente, el AQF está conformado por 10 niveles de cualificaciones, con sus respectivos descriptores basados en resultados de aprendizajes (ver Figura 2.6). Estos niveles están desagregados en función de sus propósitos y utilizan en sus descriptores las dimensiones de conocimientos, habilidades y aplicación de los conocimientos y habilidades en diversos contextos. Asimismo, integran el volumen de aprendizaje típico requerido para completar esos aprendizajes para cada certificación. Estos niveles especifican 15 tipos de certificados genéricos y describen las características de cada uno (CNED, 2014).

Figura 2.6: Marco de Cualificaciones de Australia

Marco Nacional de Cualificaciones de Australia	
Nivel	**Certificaciones**
10	Doctoral Degree
9	Master Degree
8	Bachelor Honours Degree Graduate Certificate Graduate Diploma
7	Bachelor Degree
6	Advanced Diploma Associate Degree
5	Diploma
4	Certificate IV
3	Certificate III
2	Certificate II
1	Certificate I

Fuente: Adaptado desde CEDEFOP, 2019, p. 48.

E) Sudáfrica

El marco nacional de cualificaciones de Sudáfrica (SAQF) se estableció en 1998 después del establecimiento de la Autoridad Africana de Cualificaciones (SAQA) en 1995. El SAQF fue diseñado como parte de un sistema con una fuerte agenda de transformación, dentro de la cual se incluyeron varios proyectos formales e iniciativas informales para mejorar el nivel de la educación de personas históricamente desfavorecidas y promover el aprendizaje permanente para todos los sudafricanos en una democracia no racial ni sexista (Allais, 2010).

Así, el objetivo general del SAQF es la articulación, reconocimiento, acceso y reparación de ayudas en educación, formación, desarrollo y aprendizaje en el lugar de trabajo para todos los sudafricanos. Asimismo, se instala con el fin de reemplazar todas las cualificaciones existentes en el país con un conjunto de nuevas cualificaciones y cualificaciones parciales (llamadas estándares de unidad), diseñadas por nuevas estructuras basadas en las partes interesadas y expresadas en forma de resultados de aprendizaje. Con ello se pretendía garantizar la revisión de todos los programas y planes

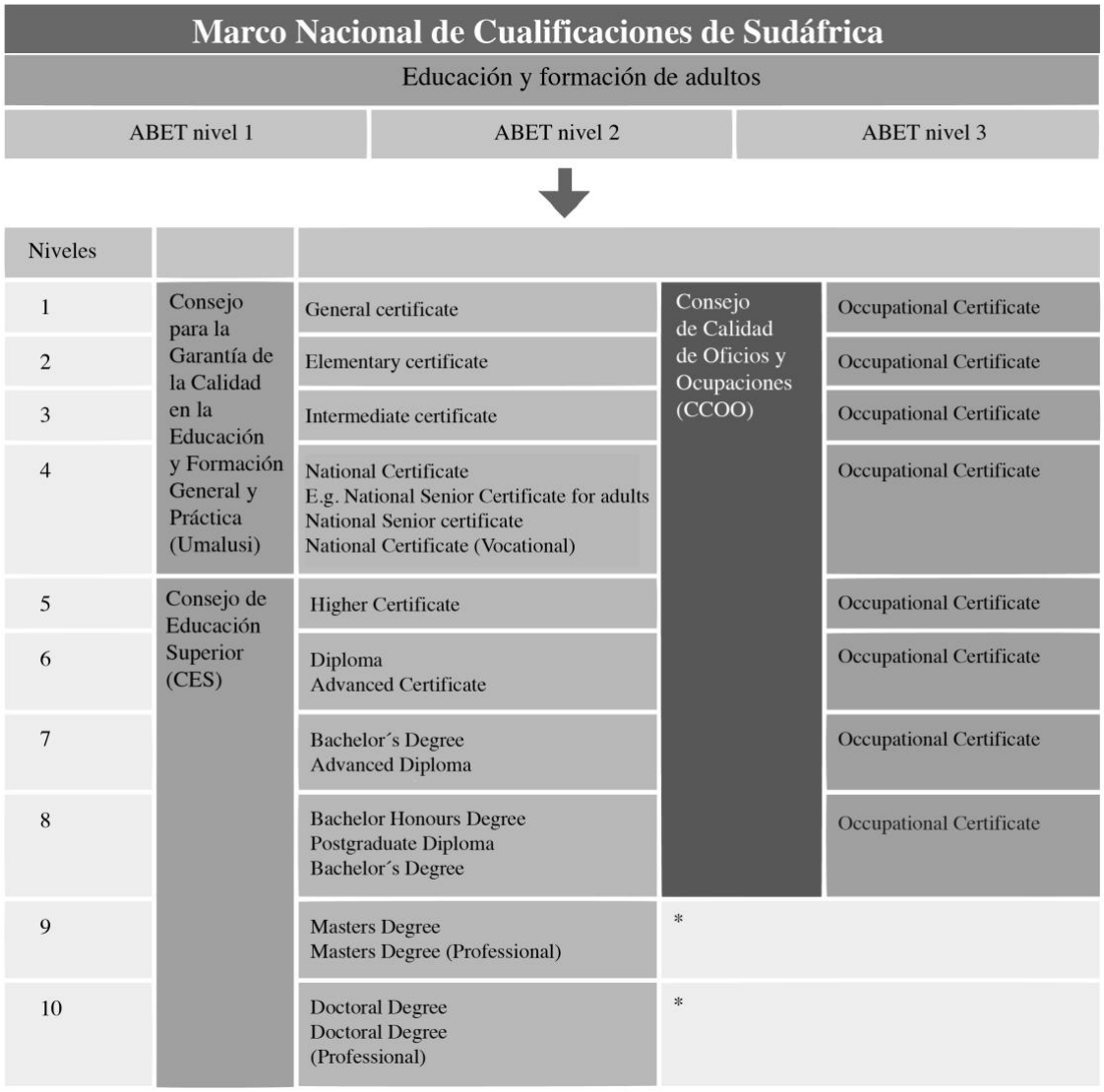
de estudios y se esperaba que condujera a una nueva oferta educativa, a través de nuevas instituciones, que le permitieran obtener a las personas cualificaciones basadas en los conocimientos y habilidades que ya tenían (Allais, 2010).

Los modelos del Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia influyeron en el diseño del SAQF, que desarrolló inicialmente un marco integral único de ocho niveles que se suponía que sería la base para el desarrollo de nuevas cualificaciones basadas en resultados para reemplazar todas las demás cualificaciones en el país. Se desarrollaron y registraron nuevas cualificaciones y estándares de unidad en el marco, pero también se registraron las antiguas cualificaciones vinculadas a proveedores específicos, lo que dio como resultado un marco de casi 8000 cualificaciones. El MNC fue ampliamente apoyado por muchas partes interesadas. Pero a pesar de sus objetivos indudablemente valiosos, su implementación estuvo plagada de problemas. Poco después de iniciada la implementación, surgieron desacuerdos y críticas, y se produjo un período de 7 años de revisiones de políticas. Al mismo tiempo, continuó la implementación, financiada en gran parte por donantes, incluido el desarrollo de las nuevas cualificaciones basadas en resultados y estándares de unidad de acuerdo con el modelo original, pero también acomodando las cualificaciones existentes en un marco único.

Luego de este período de revisiones, en 2009 una actualización del marco de cualificaciones entró en vigencia. Algunas de las principales razones de la revisión y posteriores cambios al entorno al marco fueron los debates sobre la integración de la educación y la formación, las necesidades de los sectores en educación y formación, la importancia relativa de las partes interesadas y opiniones de expertos, y relaciones de poder entre órganos dentro de la estructura del SAQF. El cambio más importante fue el establecimiento de tres submarcos separados, pero vinculados y la instalación de tres consejos de calidad, encargados de ellos: el Submarco de Educación y Formación Continua, a cargo del Consejo para la garantía de la calidad de la Educación y Formación General y Práctica (Umalusi); el Submarco de Educación Superior, a cargo del Consejo de Educación Superior; y el Submarco de Cualificaciones Profesionales, a cargo del Consejo de Calidad de Oficios y Ocupaciones (SAQA, 2012). Los dos primeros submarcos dependen del Ministro de Educación y el tercero del Ministerio de Trabajo. El

nuevo SAQF tiene diez niveles, descritos en términos de resultados del aprendizaje, con un conjunto único de descriptores de nivel (ver Figura 2.7).

Figura 2.7: Marco de Cualificaciones de Sudáfrica



Niveles				
1	Consejo para la Garantía de la Calidad en la Educación y Formación General y Práctica (Umalusi)	General certificate	Consejo de Calidad de Oficios y Ocupaciones (CCOO)	Occupational Certificate
2		Elementary certificate		Occupational Certificate
3		Intermediate certificate		Occupational Certificate
4		National Certificate E.g. National Senior Certificate for adults National Senior certificate National Certificate (Vocational)		Occupational Certificate
5	Consejo de Educación Superior (CES)	Higher Certificate		Occupational Certificate
6		Diploma Advanced Certificate		Occupational Certificate
7		Bachelor´s Degree Advanced Diploma		Occupational Certificate
8		Bachelor Honours Degree Postgraduate Diploma Bachelor´s Degree		Occupational Certificate
9		Masters Degree Masters Degree (Professional)	*	
10		Doctoral Degree Doctoral Degree (Professional)	*	

Fuente: Adaptado desde CEDEFOP, 2019, p. 333.

A partir de la revisión de estos cinco marcos de inicio, Raffe (2009) establece un conjunto de lecciones relevantes para el proceso de transferencia de los marcos de cualificaciones a otros países:

Primero, se podría concluir que los modelos de marcos de cualificaciones exitosos consideran: escalas de tiempo prolongadas para el desarrollo, la implementación y el impacto; la participación e implicación de las partes interesadas; un proceso incremental

de desarrollo e implementación del marco; un proceso iterativo para armonizar el marco y la práctica; y un equilibrio cambiante entre el desarrollo del sub-marco y el desarrollo de todo el marco. Asimismo, la existencia de un equilibrio entre los componentes comunicacionales, reformadores y transformadores.

En relación con el diseño del marco, la experiencia escocesa sugiere la conveniencia de anidar submarcos más estrictos dentro de un marco amplio y flexible, evitando un modelo de resultados de aprendizaje puro, que asuma que estos pueden estar totalmente separados de los insumos institucionales (Young y Allais, 2009); y reconociendo la importancia crítica de los arreglos de evaluación para la pedagogía, el plan de estudios y la administración fluida del sistema.

En cuanto a la implementación de los marcos, las reformas escocesas ilustran el carácter político, en sentido amplio, de los marcos de cualificaciones. Potencialmente tienen la capacidad de redistribuir y armonizar el poder y el control entre diferentes autoridades centrales, entre las autoridades centrales y las instituciones educativas, entre diferentes sectores de la educación, como escuelas y colegios, o colegios y universidades, y entre la educación general y las formas de aprendizaje más periféricas.

Por último, la experiencia escocesa plantea cuestiones sobre el uso y el impacto real de los MNC. Sobre esto, las expectativas deben ser realistas: Es importante considerar la capacidad limitada de las cualificaciones por sí solas para lograr un cambio sistémico en la educación y la formación. Por otra parte, un exceso de realismo pudiera socavar el entusiasmo y el compromiso de las partes interesadas.

2.3 Proceso de transferencia de los Marcos de Cualificaciones

El desarrollo de Marcos Nacionales de Cualificaciones ha sido la política más importante en el mundo a nivel de Educación Superior en los últimos 30 años (CEDEFOP, 2016). El aumento mundial de los marcos nacionales de cualificaciones, especialmente en el período 2008- 2012 ha sido significativo. El último inventario mundial muestra más de 150 Marcos Nacionales de Cualificaciones para los 193 estados soberanos reconocidos

por las Naciones Unidas, por lo que la cobertura del MNC se extiende a aproximadamente a tres de cada cuatro países (CEDEFOP, 2016).

La concentración es mayor en Europa, donde solo las pequeñas ciudades-estado o principados supervivientes del continente permanecen fuera de la red de marcos nacionales de cualificaciones, con el Marco Europeo de Cualificaciones (EQF) como su eje. La mayoría de los MNC en todo el mundo son marcos integrales que abarcan todos los tipos y niveles de cualificación, mientras que algunos son parciales y abarcan únicamente la educación y formación profesional o vocacional (CEDEFOP, 2016).

Los Marcos Regionales de Cualificaciones (RQF), como el Marco Europeo, son el otro tipo principal de marco, y probablemente los responsables de la mayor explosión en el desarrollo de Marcos Nacionales en el mundo. La mayoría de las regiones desarrollan un metamarco para vincular los marcos nacionales. Si bien el EQF es posiblemente el más establecido de los RQF, no es el único punto de referencia de este tipo. Los equivalentes regionales en el Caribe, Asia-Pacífico y África son cada vez más influyentes. Los RQF simplifican enormemente los vínculos entre países, actuando como una referencia común cuando la alternativa puede ser una masa de vínculos bilaterales confusos.

El Marco Europeo de Cualificaciones fue creado en 2008 para mejorar la transparencia y la comparabilidad de las cualificaciones en la Unión Europea y para mejorar su portabilidad entre países, sistemas y sectores, tanto con fines de estudio como de trabajo. Este marco se considera un meta-marco de referencia, que funciona como mecanismo para la conversión y traducción de las cualificaciones de cada país en un lenguaje común, facilitando así la transparencia internacional y la movilidad estudiantil y académica (Comunidades Europeas, 2009).

Este marco comprende todas las cualificaciones de los países, por lo que van desde el final de la educación obligatoria hasta el nivel de doctorado. Incluye la formación universitaria y la educación técnica y profesional no universitaria (Comunidades Europeas, 2009). De este modo, establece ocho niveles, descritos en términos de resultados de aprendizaje en los ámbitos de conocimientos, habilidades y competencias (ver Figura 2.8).

Figura 2.8: Marco Europeo de Cualificaciones

	Conocimiento	Habilidades	Competencia
Nivel 1	Conocimiento General Básico.	Habilidades básicas requeridas para realizar tareas simples.	Trabajo o estudio bajo supervisión directa en un contexto estructurado.
Nivel 2	Conocimientos básicos de un campo de trabajo o estudio.	Habilidades cognitivas básicas y prácticas requeridas para el uso de información relevante enfocadas en realizar tareas y resolver problemas rutinarios utilizando reglas y herramientas simples.	Trabajo y estudio bajo supervisión con cierta autonomía.
Nivel 3	Conocimiento de los hechos, principios, procesos y conceptos generales en un campo de trabajo o estudio.	Un rango de habilidades cognitivas y prácticas requeridas para cumplir tareas y resolver problemas seleccionando y aplicando métodos, herramientas, materiales e información básicos.	Tomar responsabilidad para la terminación de tareas en trabajo o estudio; adaptar el propio comportamiento a circunstancias en la resolución de problemas.
Nivel 4	Conocimiento factual y teórico en contextos amplios dentro de un campo de trabajo o estudio.	Un rango de habilidades cognitivas y prácticas requeridas para generar soluciones a problemas especificos en un campo de trabajo o estudio.	Ejercer la autogestión dentro de las directrices de los contextos de trabajo o estudio que suelen ser predecibles, pero que están sujetos a cambios; supervisar el trabajo rutinario de otros, asumiendo cierta responsabilidad en la evaluación y mejora de las actividades de trabajo o estudio.
Nivel 5	Conocimientos amplios, especializados, fácticos y teóricos dentro de un campo de trabajo o estudio y conciencia de los límites de esos conocimientos.	Un rango comprensivo de habilidades cognitivas y prácticas requeridas para desarrollar soluciones creativas a problemas abstractos.	Ejercer la dirección y la supervisión en contextos de actividades laborales o de estudio en los que se produzcan cambios imprevisibles; revisar y desarrollar el rendimiento propio y de los demás.
Nivel 6	Conocimiento avanzado de un campo de trabajo o estudio, involucrando un entendimiento crítico de teorías y principios.	Habilidades avanzadas, demostrando maestría e innovación, requeridas para resolver problemas complejos e impredecibles en un campo especializado de trabajo o estudio.	Gestionar actividades o proyectos técnicos o profesionales complejos, responsabilizándose de la toma de decisiones en contextos de trabajo o estudio imprevisibles; responsabilizarse de la gestión del desarrollo profesional de personas y grupos.
Nivel 7	Conocimientos altamente especializados, algunos de los cuales están a la vanguardia del conocimiento en un campo de trabajo o estudio, como base para el pensamiento original y/o la investigación; conciencia crítica de los problemas de conocimiento en un campo y en la interfaz entre diferentes campos.	Habilidades de resolución de problemas especialidados requeridas en la búsqueda y/o innovación con el fin de desarrollar nuevos conocimientos y procedimientos para integrar conocimiento desde diferentes campos.	Gestionar y transformar contextos de trabajo y estudio que son complejos, imprevisibles y requieren nuevos enfoques estratégicos; asumir la responsabilidad de contribuir al conocimiento y la práctica profesional y/o revisar el rendimiento estratégico de los equipos.
Nivel 8	El conocimiento en la frontera más avanzada de un campo de trabajo o estudio y en la interfaz entre los campos.	La mayoría de las técnicas y habilidades avanzadas y especializadas, incluyendo la síntesis y evaluación, requeridas para resolver problemas críticos en la búsqueda y/o innovación para extender y redefinir el conocimiento existente o la práctica profesional.	Demostrar una autoridad sustancial, innovación, autonomía, integridad académica y profesional y un compromiso sostenido con el desarrollo de nuevas ideas o procesos a la vanguardia de los contextos de trabajo o estudio, incluida la investigación.

Fuente: Adaptado desde CEDEFOP, 2019, p. 333.

Además, como se mencionó en el capítulo anterior, el EQF es compatible con los ciclos formativos definidos por el Espacio Europeo de Educación Superior (EHEA) en el

contexto del Proceso de Bolonia, por lo que incorpora el ciclo corto, correspondiente a la educación técnica, el primer ciclo correspondiente al grado de Bachiller, el segundo ciclo, referido al Master y por último, el tercer ciclo correspondiente al Doctorado. Si bien los descriptores de los niveles de los ciclos y del EQF son distintos, se incluyen mutuamente de manera de converger en los propósitos finales. De esta manera, los tres ciclos del EHEA equivalen a los niveles 6, 7 y 8 del EQF, respectivamente y, por su parte, el ciclo corto corresponde al nivel 5. La principal diferencia entre los descriptores de ambos radica en que los del EQF son más bien genéricos y amplios, esto porque deben abarcar todos los tipos de educación y no solo la universitaria, donde tiene su foco el EHEA (CNED, 2014).

Es importante señalar que en una primera instancia los países adhirieron voluntariamente al EQF para la construcción de sus respectivos marcos nacionales de cualificaciones. Luego, ello ha avanzado a procesos de referencia, en donde los países introducen el EQF como referencia principal para sus cualificaciones.

Como ya se señaló, el EQF ha acelerado el desarrollo de los MNC en la Unión Europea y sus alrededores, que en conjunto comprenden más de cincuenta países, ya que los países buscan comparar y vincular su sistema de cualificaciones con Europa, pero también ha establecido la plantilla básica a partir de la cual todos los MNC están diseñados: un marco de ocho niveles y tres o más columnas de descriptores: conocimientos, habilidades y competencias (Allais, 2010). Cabe destacar que en la última actualización este meta marco cambió el descriptor de competencias por el de autonomía de responsabilidad (CEDEFOP, 2019).

Se desprende de lo anterior que los Marcos de Cualificaciones han sido objeto de considerables transferencias de política a nivel internacional. Los gobiernos y los responsables de la formulación de políticas que desean lograr objetivos similares han adoptado la idea de desarrollar marcos de cualificaciones, tomando prestados modelos, títulos y formatos de cualificaciones, descriptores de nivel, declaraciones de competencia o estándares de unidad, estructuras, procesos y, a veces, Marcos completos (CEDEFOP, 2017). Una de las evidencias más significativas de que los Marcos son materia de transferencia de políticas es que los únicos Marcos que no refieren a influencias

internacionales en su diseño son exclusivamente aquellos de primera generación (Allais, 2010).

El país prestatario intenta replicar lo que vio en el país original, a veces adaptándolo, generalmente porque los documentos oficiales en el país de origen hacen afirmaciones contundentes sobre lo que los responsables políticos esperan que se logre. Pero, en la mayoría de los casos, lo que no está disponible en los documentos oficiales, o incluso lo que el prestatario de la póliza no puede descubrir fácilmente es si se logró o no alguno de los objetivos del MNC en el país de origen. Si se han logrado algunas de las metas, lo que tampoco se desprende de los documentos oficiales es qué condujo al éxito: cuáles fueron las condiciones, contextos, otras políticas implementadas, procesos, etc., en el país de origen (CEDEFOP, 2016).

Asimismo, las agencias donantes y de desarrollo parecen jugar un papel importante en los procesos de transferencia. Lo hallado en el estudio de Allais (2010) muestra por ejemplo, que la idea de un MNC no se conocía en Bangladesh antes de su introducción a través de un proyecto diseñado por donantes e implementado por la OIT. Los préstamos del Banco Mundial financiaron el desarrollo del Marco de Competencias Laborales en México y una reforma inicial basada en competencias para el sector de la construcción en Sri Lanka (en ambos casos basándose en el modelo inglés de NVQ). El Fondo Social Europeo patrocinó el desarrollo del MNC en Lituania. La financiación del Banco Asiático de Desarrollo para las reformas propuestas en el sector de la educación y formación técnica y profesional que incorporan el establecimiento de un marco NVQ se describe como un importante impulso externo en Sri Lanka, y el informe sobre Sri Lanka menciona que el Banco Asiático de Desarrollo ha financiado un trabajo similar en Vietnam, Laos, Tailandia y otros países asiáticos. Los fondos de la Comisión Europea fueron la principal fuente del desarrollo y la implementación inicial del MNC de Sudáfrica. La OCDE es considerada particularmente influyente en Chile para los primeros desarrollos en esta materia (Allais, 2010).

Por otra parte, algunos de los países citan el rol de consultores de países específicos sugiriendo el uso de sus modelos; por ejemplo, una consultora australiana propuso que el modelo australiano podría funcionar en Chile. El estudio de caso de Túnez describe el

papel de la Unión Europea, el Banco Mundial y la ayuda francesa en el desarrollo de un sistema de formación profesional basado en competencias. Así, casi todos los países en desarrollo o de ingresos medios incluidos en el estudio analizado, tienen largas listas de organizaciones donantes que han desempeñado funciones similares en el apoyo a la reforma de la educación y formación técnica profesional, con un enfoque particular en educación basada en competencias (Allais, 2010).

Por otra parte, el progreso en el desarrollo e implementación de MNC ha sido variable entre países, como era de esperar. La implementación es siempre más difícil que el diseño, por supuesto, pero la velocidad de desarrollo de los MNC también puede verse influenciada por circunstancias nacionales o regionales específicas que pueden no limitarse a los propios MNC y que incluyen factores políticos y económicos más amplios.

En términos generales, el desarrollo de un marco se puede analizar en 4 grandes etapas: a) Diseño y desarrollo; b) Legislación y adopción; c) Operación inicial; y d) Consolidación o implementación avanzada. En la Unión Europea, la mayoría de los países se encuentran en una etapa de Operación inicial, en tanto que, al revisar el inventario mundial, la mayoría de los países se encuentran en una de las primeras dos etapas. Pero los MNC nunca se terminan, por lo que la etapa final suele iniciar un nuevo ciclo de desarrollo del Marco (CEDEFOP, 2016). Esto ha quedado claramente establecido con los casos ya analizados de los Marcos de primera generación.

La evaluación del progreso inevitablemente plantea la pregunta de qué impacto han tenido los MNC. En la mayoría de los casos, el MNC es la principal herramienta o sistema para llevar a cabo un proceso de reforma. Así, uno de los efectos de los MNC ha sido generar un consenso sobre cuáles deberían ser los elementos y características comunes de un sistema de cualificaciones. Estos incluyen una base en los resultados del aprendizaje; alguna forma de análisis ocupacional, como las normas ocupacionales, para lograr la pertinencia en el mercado laboral; trayectorias flexibles, como el uso de unidades y el reconocimiento del aprendizaje previos; la separación de las cualificaciones de los planes de estudio, siendo las primeras el punto de partida para la planificación del sistema; el compromiso con las partes interesadas para mejorar la relevancia y pertinencia; y la instalación de mecanismos de aseguramiento de la calidad (CEDEFOP, 2016).

A pesar de cierto escepticismo acerca de los impactos de los MNC, vale la pena señalar que ningún país ha derogado o abolido su MNC. Algunos han revisado drásticamente los arreglos para implementar su MNC, pero ninguno ha abandonado un MNC por completo.

En este contexto, a nivel mundial, gobiernos, instituciones internacionales y otros organismos, coordinados por la UNESCO, están debatiendo cómo desarrollar niveles de referencia mundiales (WRL por su sigla en inglés), con el objetivo de una forma u otra, de desarrollar algún tipo de marco mundial de cualificaciones. En un mundo en movimiento como nunca, las personas cualificadas son las más móviles, capaces de cruzar fronteras más fácilmente. Los trabajos mismos se están internacionalizando a medida que el comercio y la producción mundiales se estructuran en torno a cadenas de valor globales y las habilidades y competencias comunes transferibles se identifican cada vez más a nivel regional y mundial (OCDE, 2012).

La idea del desarrollo de niveles de referencia mundiales surgió en 2012, en el Tercer Congreso Internacional sobre Educación y Formación Técnica y Profesional en Shanghái realizado por la UNESCO, que culminó con el Consenso de Shanghai, que recomendó, entre otras cosas, el desarrollo de directrices internacionales sobre garantía de calidad para el reconocimiento de cualificaciones basadas en resultados de aprendizaje. Esto incluía la propuesta de que se considerara un conjunto de niveles de referencia mundial para facilitar el reconocimiento internacional de las cualificaciones sobre educación y formación técnica y profesional (UNESCO, 2018).

Varios factores están impulsando el establecimiento de WRL, incluida la necesidad de puntos de referencia internacionales que puedan ser utilizados por diferentes organizaciones en todo el mundo para reconocer mejor las cualificaciones de las personas. Tradicionalmente, las cualificaciones han estado profundamente arraigadas en contextos sociales y económicos y entornos institucionales nacionales específicos. Si bien sigue siendo muy importante, el carácter nacional específico de las cualificaciones ha sido desafiado por la internacionalización y globalización de los mercados laborales y la movilidad de personas (tanto estudiantes como trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes) y puestos de trabajo (incluida la subcontratación y la deslocalización). Esto está impactando gradualmente en la forma en que los países definen, otorgan y reconocen

las cualificaciones. Hoy en día, las cualificaciones no solo definen el conocimiento, las habilidades y las competencias, y cualquier otro tipo de resultado de aprendizaje de un individuo, sino que también toman la forma de una moneda que indica su valor tanto a nivel nacional como internacional (Leney et al., 2009).

La provisión transfronteriza de educación y formación, y los desarrollos tecnológicos que dan como resultado un mayor aprendizaje abierto y a distancia, y el aprendizaje en línea, también se identifican como aspectos importantes del panorama internacional de la educación y la formación. Las cualificaciones internacionales, así como el reconocimiento de tipos de aprendizaje a través de insignias abiertas y otros enfoques nuevos, profundizan aún más la necesidad de puntos de referencia internacionales. Dada la escala del movimiento mundial para reformar los marcos de cualificaciones, como se ilustra en el inventario de la UNESCO, el diálogo internacional, la cooperación y la creación de capacidad en el campo del reconocimiento de cualificaciones son cada vez más necesarios (CEDEFOP, 2016).

El propósito de los WRL radica principalmente en su potencial para abordar estos desafíos y llenar las brechas y proporcionar un punto de referencia internacional independiente con el que se pueda comparar un nivel de aprendizaje.

El Marco Europeo de Cualificaciones (EQF) ha comenzado a llenar este vacío en los últimos años, pero sigue siendo un modelo europeo integrado en las estructuras de gobernanza de la UE y, como consecuencia directa, tiene una capacidad limitada para aceptar las diferencias a nivel internacional. Un conjunto de WRL puede cumplir potencialmente este propósito y de una manera más equilibrada, actuando como indicadores generalizables de los niveles de aprendizaje y una jerarquía compartida que permite comparaciones de cualquier tipo de aprendizaje o una métrica común (CEDEFOP, 2016).

Existen numerosas ilustraciones del valor agregado de los WRL. Dentro de ellos destacan su uso como un punto de referencia para las metodologías de reconocimiento de aprendizaje existentes y el desarrollo de marcos nacionales y regionales de cualificaciones, que podrían beneficiarse de los puntos de referencia acordados

internacionalmente, incluida la forma en que se define la progresión dentro de los dominios.

Si bien el trabajo de desarrollo de los WRL se encuentra en una etapa inicial, se espera que se basen en y complementen el trabajo sustancial realizado hasta ahora tanto a nivel nacional (MNC) como a nivel regional (RQF). Con base en las primeras consultas y el trabajo preliminar realizado (Chakroun, 2013; Keevy y Chakroun, 2018), existe un acuerdo de que los WRL deben ser más que una estructura técnica de niveles, pudiendo abarcar además un conjunto de directrices internacionales sobre garantía de calidad de las certificaciones.

Como se ha establecido, el Marco Europeo ha funcionado como plantilla básica para el desarrollo de Marcos Nacionales de Cualificaciones, no solo en Europa sino que en el mundo, de modo que su estructura ha tendido a transferirse. Muchos de los marcos de cualificaciones más nuevos describen explícitamente las influencias del EQF, y en algunos casos, como Bangladesh, Lituania, Rusia y Turquía, los descriptores de nivel se basaron en niveles EQF o se copiaron directamente (Allais, 2010).

De este modo, con el objetivo de analizar el efecto empírico del EQF en los procesos de diseño de marcos de cualificaciones en el mundo, a continuación se desarrolla el análisis realizado sobre el inventario mundial de marcos de cualificaciones de la UNESCO (2017), considerando la totalidad de marcos diseñados hasta 2017, que cumplieran la condición de ser marcos completos, es decir que consideraran la educación general, la educación superior y la formación vocacional, y que se encontraran aprobados en el país al momento de la publicación del inventario. Así, a continuación se desarrolla el análisis realizado para los países europeos en un primer apartado y para el resto del mundo en un segundo.

2.3.1 Transferencia de Marcos de Cualificaciones dentro de Europa

Para analizar el grado de transferencia de los elementos del Marco Europeo se analizó la estructura de los Marcos Nacionales dentro de Europa, revisando un total de 47 Marcos, de los cuales 32, correspondientes al 68% de ellos, cuentan con la misma estructura, es decir, 8 niveles de cualificaciones y 3 descriptores de resultados de aprendizaje, la mayoría de ellos coincidentes con los ámbitos de Conocimientos, Habilidades y Competencias establecido por el EQF, como se muestra en la Tabla 2.1. Asimismo, un total de 40 marcos, correspondientes a un 85%, muestran una estructura de 8 niveles, independientemente del número de descriptores que utilicen.

Tabla 2.1: Frecuencia de Marcos de Cualificaciones en Europa en relación a su número de niveles y descriptores

	Número de niveles				
Número de Descriptores	**5**	**7**	**8**	**10**	**12**
1			1		
2			2		
3	1	2	32	2	
4			3	1	
5			1		1
6			1		
Total	1	2	40	3	1

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, se revisó el número de Marcos Nacionales diseñados en Europa acorde con los periodos de los Marcos de primera, segunda y tercera generación, con el objetivo de identificar la influencia específica del desarrollo del EQF en el surgimiento de marcos nacionales en el continente. Sobre ello, se puede observar que entre 1990 y el 2001 existía un único marco formalizado en Europa, luego se sumaron 10 en el periodo 2002- 2008, año en que se publica el EQF, tras lo cual un total de 37 países diseñaron sus marcos nacionales entre 2009 y 2018, como se visualiza en la Tabla 2.2.

Tabla 2.2: Número de Marcos de Cualificaciones en Europa creados por periodo histórico

	Fecha de creación de los Marcos de Cualificaciones		
Número de Descriptores	**1990- 2001**	**2002- 2008**	**2009 -2018**
Número de Marcos	1	10	37
Lista de Países	Escocia	Bélgica (francófona y flamenca) Estonia Francia Inglaterra Islandia Irlanda Kosovo Malta Gales	Albania Austria Bielorrusia Bélgica (alemana) Bosnia y Herzegovina Bulgaria Croacia República Checa Chipre Dinamarca Finlandia Macedonia Georgia Alemania Hungría Italia Kazajistán Letonia Liechtenstein Lituania Luxemburgo Moldavia Montenegro Países Bajos Noruega Polonia Portugal Rumania Rusia Serbia Eslovaquia Eslovenia España Suecia Suiza Turquía Ucrania

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar el efecto del Marco Europeo es significativo en cuanto a generar el desarrollo de esta política en el continente, lo que se deriva de los requerimientos de la UE. Sin embargo, es más llamativo que 32 de los casos utilicen la plantilla básica, ajustándose al número de niveles y número de descriptores.

En los estudios de europeización de los sistemas de educación superior dentro de Europa desarrollados por Mikulec y Skubic (2016) y Mikulek (2017), se destaca que el "éxito" de la europeización de los NQF se basa en el financiamiento de la Comisión, el apoyo a través de fondos a los estados miembros y los beneficios económicos previstos de los NQF, así como un proceso común de aprendizaje y redes establecidas en el espacio educativo europeo.

Sin embargo el éxito de implementación del instrumento, pese a que los países utilicen la plantilla básica, dista de la instalación del EQF y sus componentes. En particular, en los casos de Dinamarca, Alemania, Portugal y Eslovenia, los marcos desarrollados son de carácter comunicacional, es decir, no general modificaciones en los sistemas educativos locales, no instalan la noción de la independencia de las cualificaciones respecto de los programas formativos y abordan en mayor medida las necesidades de los sistemas e instituciones educativos que las necesidades del mercado laboral Mikulec y Skubic (2016).

Asimismo, Gössling (2015) destaca que varios marcos europeos parecen haber enmascarado en su implementación el uso de una evaluación basada en competencias, cuando en verdad los países mantienen sistemas de evaluación tradicional. También, los descriptores de sus marcos se establecen ampliamente, de modo de respaldar diferentes concepciones de "conocimiento", desde aquellas más cercanas al mercado laboral hasta aquellas más cercanas al humanismo, la crítica o la transformación. Hay así una clara distinción de la comprensión del aprendizaje basada en el empleador, el rendimiento y la tarea anglosajona que contiene el EQF.

De este modo, el desarrollo de Marcos como fenómeno de europeización, puede ser visto como la respuesta de un país a una agenda de política educativa europea que facilita la movilidad de estudiantes y trabajadores para garantizar el acceso a un mercado laboral

europeo común, pese a lo cual muchos países interpretan los conceptos anglosajones que se implementarán dentro de su EQF a través de su propia política, lentes culturales y modelos educativos.

2.3.2 Transferencia de los Marcos de Cualificaciones fuera de Europa

Por su parte, para explorar el grado de transferencia de los elementos del Marco Europeo en otras regiones, se analizó la estructura de los Marcos Nacionales fuera de Europa, revisando un total de 42 Marcos, de los cuales 8, correspondientes al 19% de ellos, cuenta con la misma estructura, es decir, 8 niveles de cualificaciones y 3 descriptores de resultados de aprendizaje, y 15, correspondientes al 35,7% muestran una estructura de 8 niveles, independientemente del número de descriptores, como se muestra en la Tabla 2.3.

Tabla 2.3: Frecuencia de Marcos de Cualificaciones fuera de Europa en relación a su número de niveles y descriptores

	Número de niveles					
Número de Descriptores	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**12**
1					2	
2		1	1	1		
3	1		8		6	
4					3	
5			4	1	1	
6		2				
Sin descriptor			2	1	7	1
Total	1	3	15	3	19	1

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, se puede observar que la estructura más común fuera de Europa corresponde a Marcos de 10 niveles, donde encontramos 19 marcos con esta estructura, correspondientes al 45% del total. Sobre ello, se puede concluir que si bien existe algún grado de influencia Europea, hay otros marcos de cualificaciones influyendo en el escenario internacional, donde los Marcos de Sudáfrica y Australia, ambos de 10 niveles, y de diseño muy temprano, serían los más influyentes. En el caso de Australia, su marco

cuenta con 3 descriptores, por lo que se observan 6 Marcos con esta misma estructura, equivalentes a un 14%. En el caso de Sudáfrica, es un Marco sin descriptores, por lo que se observan 7 Marcos con dicha estructura, equivalentes a un 17%, en el análisis realizado.

Por otra parte, en relación al número de Marcos Nacionales diseñados fuera de Europa acorde con los periodos de los Marcos de primera, segunda y tercera generación, con el objetivo de identificar la influencia específica del desarrollo del EQF en el surgimiento de marcos nacionales, se puede observar que entre 1990 y el 2001 existía un único marco formalizado fuera de Europa, luego se sumaron 16 en el periodo 2002-2008, año en que se publica el EQF, tras lo cual un total de 23 países diseñaron sus marcos nacionales entre 2009 y 2018, como se visualiza en la Tabla 2.4. En este ámbito, si bien podría identificarse un efecto a partir de la publicación del EQF, debe considerarse también el efecto del desarrollo de otros marcos en ciertas regiones. Dentro de ellas, una de las principales corresponde a la región de la Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC), que ha utilizado el marco sudafricano como eje de su marco regional.

Como se puede observar, pese a que fuera del continente europeo no existe presión vertical para el diseño e implementación de un Marco de Cualificaciones, de igual modo existe algún grado de influencia para su desarrollo, que podría interpretarse como mecanismo horizontal o como una oportunidad doméstica, de acuerdo a lo descrito por Vukasovic y Huisman (2017).

Cabe destacar que, para el caso de la política de Marcos de Cualificaciones en el mundo, parece haber también un fenómeno de “Australianización” y “Sudafricanización”, en la medida que estos Marcos parecen ser más relevantes en los efectos de transferencia, especialmente en el hemisferio sur. Ambos países corresponden a aquellos que desarrollaron marcos de primera generación, por lo que son pioneros en sus regiones geográficas. También es relevante destacar que en ambos casos se reconocen agendas de difusión y promoción de dichos marcos, con el objetivo de entablar mecanismos de conexión de los sistemas educativos, especialmente en educación superior.

Tabla 2.4: Número de Marcos de Cualificaciones fuera Europa creados por periodo histórico

	Fecha de creación de los Marcos de Cualificaciones		
Número de Descriptores	**1990- 2001**	**2002- 2008**	**2009 -2018**
Número de Marcos	1	16	23
Lista de Países	Sudáfrica	Afganistán Angola Bangladesh Botsuana Etiopía Gambia Hong Kong Lesoto Malasia Maldivas Mauricio Namibia Corea del Sur Ruanda Seychelles Trinidad y Tobago	Armenia Azerbaiyán Bután Cambodia Egipto Ghana India Indonesia Kenia Kirguistán Líbano México Pakistán Palestina Filipinas Arabia Saudita Sri Lanka Tailandia Túnez Tanzania Estados Unidos Zambia Zimbawe

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de Sudáfrica, el país ha tenido un rol protagónico en el desarrollo del marco regional de la Comunidad para el Desarrollo de África Meridional (SADCQF por sus siglas en inglés). Este marco se considera un mecanismo importante para implementar el Protocolo sobre educación y Formación y abordar la agenda de integración regional, así como la armonización y estandarización de los sistemas de educación y formación en la SADC. El SADCQF es un maro integrado de 10 niveles y 3 descriptores, al igual que el marco sudafricano, pese a tener diferencias en la nomenclatura de los descriptores. Desde 2016, se inició un proceso de referencia (al igual que el EQF en Europa el año 2011) de los marcos Nacionales a este maro regional, causando con ello un efecto importante de presión adaptativa que podría explicar este isomorfismo.

En el caso de Australia, el país ha sido referente y los actores involucrados desde el ministerio de educación han actuado como expertos externos en el asesoramiento de diversos marcos de cualificaciones en el mundo. Desde hace más de una década Australia ha apoyado el desarrollo de marcos de cualificaciones en una estrategia de integración de su región, realizando múltiples acuerdos bilaterales de reconocimiento de marcos de cualificaciones en Asia y Oceanía. Asimismo, durante el último periodo ha tenido un rol protagónico en el proyecto de desarrollo de un marco regional de cualificaciones para los países de la Alianza del Pacífico, que a su vez, tienen una importante estrategia de desarrollo e integración con la Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés). El marco australiano, al igual que el sudafricano muestra una plantilla de 10 niveles y 3 descriptores, la más frecuente en todo el hemisferio sur.

Como se vio, el proceso de diseño de un marco de cualificaciones es siempre materia de transferencia de políticas, por lo que el análisis de cualquier marco debe considerar las ideas, estructuras y productos de los marcos existentes, pues todos ellos pueden ser parte de la inspiración, el gatillante o la base de diseño de la política en otro país.

Asimismo, los actores involucrados en el diseño, pueden ser cruciales para la definición de la política, en cuanto a sus modelos de experiencias exitosas y sugerencias de implementación. Los casos que se desarrollan a continuación, a saber, Chile y Colombia, se analizan desde esta perspectiva.

Capítulo 3
El desarrollo de un Marco de Cualificaciones en Chile

Este capítulo aborda el desarrollo de la política de un Marco de Cualificaciones en Chile, específicamente el Marco Nacional de Cualificaciones para la Educación Superior, elaborado por la División de Educación Superior del Ministerio de Educación durante los años 2014 a 2016.

El contenido del capítulo está organizado en tres secciones. La primera realiza una revisión del Sistema de Educación Superior chileno en cuanto a su composición y estructura de títulos y grados. La segunda sección desarrolla la política de Marco de Cualificaciones construida en el país, abordando primero los antecedentes históricos y el proceso de elaboración de la política, para luego desarrollar el Marco como producto de la política. Por último, la tercera sección analiza un mapa del proceso de desarrollo del Marco de Cualificaciones desde una perspectiva de transferencia de políticas, diferenciando dos momentos: un primer momento de atracción transnacional, y un segundo momento de decisión y elaboración de la política.

3.1 El Sistema de Educación Superior en Chile

La actual arquitectura del Sistema de Educación Superior en Chile proviene de la reforma diseñada e implementada en el país en la década de los ochenta. Han pasado aproximadamente 40 años y a pesar de diversos intentos, y un conjunto de leyes, no se ha realizado, y menos aún materializado, ningún tipo de cambio estructural al Sistema y ninguno que considere la redefinición de la composición de los títulos y grados del mismo.

Hasta ahora las políticas de educación superior en el país se han caracterizado por contener los desajustes estructurales del sistema y de corregir ciertas imperfecciones, impulsando reformas o más bien cambios menores, que dejan la arquitectura en un estado de inercia. Incluso la llamada Reforma a la Educación Superior correspondiente a la ley 20.091 de 2018, que se esperaba pudiera intervenir la arquitectura del sistema, la dejó

prácticamente intacta, agregando apenas un par de regulaciones al Sistema. Esto cobra mayor relevancia aun considerando que el contexto de la educación superior de Chile, y de todo el mundo en general, ha cambiado radicalmente en los últimos años desde diversos puntos de vista (Lemaitre y Durán, 2013).

El crecimiento de la matrícula, que alcanza hoy una cobertura bruta por sobre el 50%, y la diversificación de la oferta académica en el Sistema de Educación Superior ha generado grandes cambios en el sistema formativo. En este contexto, la ausencia de un marco regulatorio ha impactado especialmente en la calidad de los programas y planes de estudio que resultan ser poco transparentes o pertinentes a las necesidades del ámbito social y laboral (MINEDUC, 2016).

Este contexto ha determinado la actual baja legibilidad para los estudiantes y empleadores de las certificaciones otorgadas por las instituciones, así como de los aprendizajes obtenidos en cada una de éstas. Esta situación genera además una desarticulación entre y dentro de los niveles formativos, y entre el sistema educativo y el medio laboral, así como también la falta de confianza interinstitucional que dificulta el reconocimiento de los estudios cursados en otra institución (MINEDUC, 2016). Lo anterior se evidencia en situaciones tales como (MINEDUC, 2016, p. 14):

- La heterogeneidad de la nomenclatura de títulos y grados que se entregan en el país, como por ejemplo el caso de ingeniería que cuenta con 3.225 programas con 570 nombres distintos
- La débil articulación entre los diferentes niveles formativos del país y el escaso o nulo reconocimiento de aprendizajes previos entre ellos
- La heterogeneidad de la duración de las carreras, las que muestran para una misma certificación duraciones equivalentes a tan solo el 50% de la formación declarada nominalmente.
- La heterogeneidad de la calidad de las carreras y programas de estudio.

En relación a la diversificación de la oferta, en el sistema de Educación Superior chileno existen 60 universidades, que en su conjunto tienen 750 mil alumnos. De estas, 46 están acreditadas (94% de la matrícula total universitaria). De las 60 universidades, 30

pertenecen al Consejo de Rectores (CRUCH) y 30 son universidades privadas fuera de este. Las primeras representan el 24,5% de la matrícula de 1er año de pregrado 2020, y las últimas el 20,5%. Además, hay 39 Institutos Profesionales (IP), los que congregan a 361.387 alumnos. De los IP existen 19 instituciones que están acreditadas, las que representan el 94% de la Matrícula total de IP al 2020. Por último, existen 52 Centros de Formación Técnica (CFT), que congregan a 130.324 alumnos. De estos, 10 corresponden a Centros de Formación Técnica Estatales. De los CFT, 15 se encuentran acreditados, lo que representa el 90% de la matrícula total de este tipo de instituciones, para el 2020 (CNED, 2021).

Respecto a los procesos de aseguramiento de la calidad, estos no han contribuido de la manera esperada a ello por diversas razones. Si bien la ley 20.129 estableció formalmente los procesos de acreditación de instituciones y de carreras y programas, ésta vino a consolidar y dar estructura legal a los distintos procesos experimentales que ya se llevaban a cabo desde comienzos de la década de los 90 (Mecesup UCN 701, 2010). Asimismo, no se les asignó el nivel de prioridad que debieran tener en un contexto de masificación de la oferta como el experimentado por la educación superior; los criterios y procedimientos definidos enfatizaron aproximaciones tradicionales, de modo que no consideraron las características de las diferentes IES o de sus propósitos institucionales; la vinculación entre acreditación y financiamiento estudiantil distorsionó el escenario y la existencia de agencias privadas de acreditación, que contaban con escasa o nula supervisión derivó en decisiones muy poco consistentes. La combinación de todos los puntos señalados ha contribuido a un deterioro de la credibilidad de los procesos de aseguramiento de la calidad y, por tanto, a su pérdida de eficacia (Lemaitre y Durán, 2013).

Por otra parte, las definiciones normativas que afectan al sistema, esto es las distintas normas o cuerpos legales que lo regulan, no han sido revisadas de manera organizada y sustantiva, a pesar de las múltiples recomendaciones que se han hecho al respecto. De este modo, algunas de las normas vigentes no responden de manera satisfactoria y eficiente a la diversidad de demandas existentes; otras no se aplican en la práctica, principalmente porque son imposibles de verificar y controlar, o simplemente porque se

buscan resquicios legales que, si bien permiten cumplir con la letra de la ley, claramente violan su espíritu (Lemaitre y Durán, 2013).

En cuanto a la arquitectura actual, la estructura de títulos y grados depende de lo establecido en el Decreto con Fuerza de Ley N° de 1981, en cuanto a la existencia de los tipos de instituciones, debido a que en esta se crean nuevas instituciones no universitarias de educación superior: institutos profesionales y centros de formación técnica. Los institutos profesionales fueron autorizados para otorgar los títulos profesionales no reservados a las universidades, y los centros de formación técnica quedaron a cargo de las carreras técnicas de dos años de duración (Bernasconi y Rojas, 2003).

Luego la Ley Nº 18.962 Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), publicada el 10 de marzo de 1990, en lo relativo a la educación superior, regula la creación y disolución de las instituciones, los requisitos para su reconocimiento oficial y establece cuatro tipos de instituciones de enseñanza superior: Universidades, Institutos Profesionales, Centros de Formación Técnica y Establecimientos de Educación Superior de las Fuerzas Armadas y de Orden. Esta ley establece también las atribuciones de cada tipo de institución de educación superior y define las diversas certificaciones en Educación Superior (Bernasconi y Rojas, 2003).

Después de la entrada en vigencia de la LOCE y con el inicio de la democracia en Chile hubo una serie de intentos de modificación, pero ante las dificultades políticas de lograr los acuerdos necesarios en el Congreso para introducir reformas globales a la educación superior, los gobiernos de la década de los ‘90, optaron por realizar ajustes menores al marco normativo. Así, entre 1990 y 2003, el énfasis de las políticas de educación superior estuvo dado principalmente por los ejes de calidad y equidad (Bernasconi y Rojas, 2003).

De este modo, las normas dispuestas en la LOCE respecto de la Educación Superior han sido mantenidas y refundidas en la Ley General de Educación que deroga la LOCE de 1990, que hizo cambios en el Sistema Escolar, pero mantuvo en su Título III el párrafo 2º, y su Título IV, referidos ambos a la Educación Superior. El texto de la LGE se encuentra refundido, coordinado y sistematizado, con las normas no derogadas del DFL N.º 1 de 2005 (que fijaba el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N.º

18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza), en el Decreto con Fuerza de Ley N.º 2 de 2010. Así, sobre Educación Superior la LGE establece:

"Art. 54. Los establecimientos de educación superior reconocidos oficialmente otorgarán títulos técnicos de nivel superior, títulos profesionales y grados académicos, según corresponda.
Los centros de formación técnica sólo podrán otorgar el título de técnico de nivel superior.
Los institutos profesionales sólo podrán otorgar títulos profesionales de aquellos que no requieran licenciatura, y títulos técnicos de nivel superior en las áreas en que otorgan los anteriores.
Las universidades podrán otorgar títulos profesionales y toda clase de grados académicos en especial, de licenciado, magíster y doctor.

Corresponderá exclusivamente a las universidades otorgar títulos profesionales respecto de los cuales la ley requiere haber obtenido previamente el grado de licenciado en las carreras que impartan.

No obstante, el otorgamiento del título profesional de abogado corresponde a la Corte Suprema de Justicia en conformidad a la ley.

Para los efectos de lo dispuesto en este artículo se entiende que:

a) El título de técnico de nivel superior es el que se otorga a un egresado de un centro de formación técnica o de un instituto profesional que ha aprobado un programa de estudios de una duración mínima de mil seiscientas clases o cuatro semestres, que le confiere la capacidad y conocimientos necesarios para desempeñarse en una especialidad de apoyo al nivel profesional.
b) El título profesional es el que se otorga a un egresado de un instituto profesional o de una universidad que ha aprobado un programa de estudios cuyo nivel y contenido le confieren una formación general y científica necesaria para un adecuado desempeño profesional.
c) El grado de licenciado es el que se otorga al alumno de una universidad que ha aprobado un programa de estudios que comprenda todos los aspectos esenciales de un área del conocimiento o de una disciplina determinada.
d) El grado de magíster es el que se otorga al alumno de una universidad que ha aprobado un programa de estudios de profundización en una o más de las disciplinas de que se trate. Para optar al grado de magister se requiere tener grado de licenciado o un título profesional cuyo nivel y contenido de estudios sean equivalentes a los necesarios para obtener el grado de licenciado.
e) El grado de doctor es el máximo que puede otorgar una universidad. Se confiere al alumno que ha obtenido un grado de licenciado o magíster en la respectiva disciplina y que haya aprobado un programa superior de estudios y de investigación, y acredita que quien lo posee tiene capacidad y conocimientos necesarios para efectuar investigaciones originales. En todo caso, además de la aprobación de cursos u otras actividades similares, un programa de doctorado deberá contemplar necesariamente la elaboración, defensa y aprobación de una tesis, consistente en una investigación original, desarrollada en forma autónoma y que signifique una contribución a la disciplina de que se trate"

Asimismo, en cuanto al grado de Licenciatura, la LGE define:

"Artículo 63. Las nuevas universidades deberán iniciar sus actividades docentes ofreciendo a lo menos uno de los títulos que, en conformidad a esta ley, requieren haber obtenido previamente a su otorgamiento, el grado académico de licenciado en una disciplina determinada. Podrán además, por cada uno de los títulos referidos, ofrecer otras carreras, siempre que estén en el área del conocimiento de los anteriores y cuyo nivel, a lo menos, sea equivalente a un grado de licenciado".

Para ello establece una lista de 18 títulos profesionales que requieren el grado de Licenciatura, por lo cual son de exclusividad universitaria.

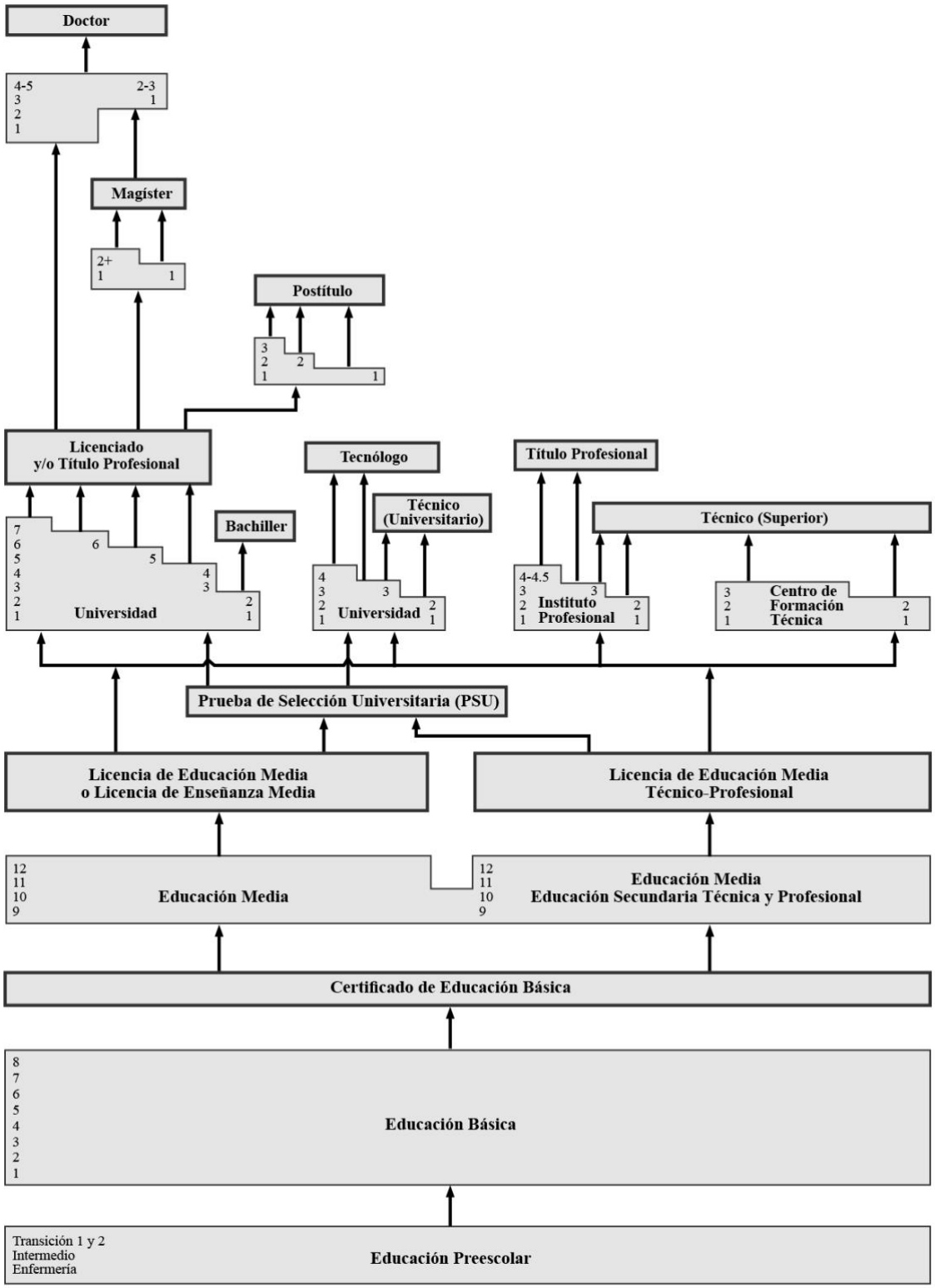
Así, la estructura y articulación de las certificaciones del país pueden resumirse en la Figura 3.1.

De lo establecido en la LGE, vale la pena también destacar que el Artículo 3 establece el concepto de autonomía, describiéndolo como la propia definición y desarrollo de sus proyectos educativos, en el marco de las leyes que los rijan.

Sobre estas regulaciones se han realizado una serie de críticas: la disfunción que se genera entre las definiciones de las clases de títulos y grados y su impacto en lo referido a la competencia de los distintos tipos de instituciones de educación superior para otorgarlos; la poca claridad respecto del contenido sustantivo, resultados de aprendizaje o duración mínima de una certificación; y la escasa sistematicidad de la legislación que regula las facultades, derechos y prerrogativas que se desprenden de la posesión de un título, que en Chile implica la habilitación profesional vitalicia en la mayoría de los casos (Aequalis, 2011).

En relación a la ausencia de lineamientos normativos claros acerca del contenido de un determinado grado o título, uno de los puntos críticos de ello es que dado que la legislación permite una amplia libertad a las instituciones para utilizar diferentes denominaciones de títulos y grados, la que está sujeta de forma exclusiva a la regulación ex post que, eventualmente, pueda hacer el sistema de aseguramiento de la calidad, quien revisa si el nombre de un título o grado corresponde o no al perfil profesional o al plan de estudios implementado, se genera una gran confusión y heterogeneidad respecto de las certificaciones, sus contenidos y utilidad. Este problema se suele denominar como el problema de la "legibilidad" de los títulos y grados (Bernasconi, 2011).

Figura 3.1: Estructura del Sistema de Educación de Chile



Fuente: Adaptado desde Country Education Profile (2020).

Por otra parte, el listado original de carreras exclusivamente universitarias establecido en 1980, a través de una nómina de carreras que requieren de forma obligatoria una licenciatura, y su extensión desde entonces a profesiones que no estaban originalmente incluidas, no ha reflejado criterios académicos para fijar la licenciatura como certificado previo al título, ni de mercado laboral, sino más bien parecen reflejar de forma exclusiva el peso de los respectivos gremios, que defienden la exclusividad universitaria para sus carreras (Bernasconi, 2011).

Así, la proliferación de licenciaturas en carreras universitarias que legalmente no la requieren es, en muchos casos, la manifestación de la superposición inorgánica de pretensiones disciplinarias en campos que son netamente profesionales, de errores de interpretación de la ley y la noción de que otorga ventajas competitivas frente a los institutos profesionales. Por otra parte, la acreditación, que exige que el grado de licenciado se justifique en el currículo aparte del título profesional, ha puesto en aprietos a escuelas que han adosado el grado de licenciado a un título profesional sin saber muy bien por qué y cuestionado fuertemente así los diseños curriculares de las instituciones (Bernasconi, 2011).

Por último, en la legislación vigente existen numerosas normas que exigen que quienes desempeñan algunas profesiones o labores reconocidas y reguladas por el Estado, aunque lo hagan en el mundo privado, posean ciertas certificaciones o que estas tengan una duración mínima ya sea expresada en semestres o en horas de clases, situación que genera distorsiones también en cuanto a la duración de los programas (Bernasconi, 2011).

Pese a todas estas observaciones, el último cambio realizado a la estructura del Sistema de Educación Superior en Chile correspondiente a la Ley 21.091 de 2018, dejó la estructura de títulos y grados prácticamente intacta, limitándose a hacer cambios menores. Sin embargo, crea definiciones sobre el concepto de Educación Superior, algunos principios orientadores y sobre cada tipo de Institución de Educación Superior.

La ley 21.091 define en su Artículo 1, la Educación Superior:

"Es un derecho, cuya provisión debe estar al alcance de todas las personas, de acuerdo a sus capacidades y méritos, sin discriminaciones arbitrarias, para que puedan desarrollar sus talentos;

asimismo, debe servir al interés general de la sociedad y se ejerce conforme a la Constitución, la ley y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes. La educación superior cumple un rol social que tiene como finalidad la generación y desarrollo del conocimiento, sus aplicaciones, el cultivo de las ciencias, la tecnología, las artes y las humanidades; así como también la vinculación con la comunidad a través de la difusión, valorización y transmisión del conocimiento, además del fomento de la cultura en sus diversas manifestaciones, con el objeto de aportar al desarrollo sustentable, al progreso social, cultural, científico, tecnológico de las regiones, del país y de la comunidad internacional.
Asimismo, la educación superior busca la formación integral y ética de las personas, orientada al desarrollo del pensamiento autónomo y crítico, que les incentive a participar y aportar activamente en los distintos ámbitos de la vida en sociedad, de acuerdo a sus diversos talentos, intereses y capacidades".

Luego, en su Artículo 2, agrega algunas definiciones orientadoras de la Ley, donde se incluye el concepto de autonomía:

"El Sistema reconoce y garantiza la autonomía de las instituciones de educación superior, entendida ésta como la potestad para determinar y conducir sus fines y proyectos institucionales en la dimensión académica, económica y administrativa, dentro del marco establecido por la Constitución y la ley. Asimismo, las instituciones de educación superior deben ser independientes de limitaciones a la libertad académica y de cátedra, en el marco de cada proyecto educativo, orientando su ejercicio al cumplimiento de los fines y demás principios de la educación superior, buscando la consecución del bien común y el desarrollo del país y sus regiones".

A continuación, en el Artículo 3, se agregan las definiciones respecto de cada tipo de Institución de Educación Superior:

"Las universidades son instituciones de educación superior cuya misión es cultivar las ciencias, las humanidades, las artes y las tecnologías, así como también crear, preservar y transmitir conocimiento, y formar graduados y profesionales. Corresponde a las universidades contribuir al desarrollo de la cultura y la satisfacción de los intereses y necesidades del país y sus regiones. Éstas cumplen con su misión a través de la realización de docencia, investigación, creación artística, innovación y vinculación con el medio. La formación de graduados y profesionales se caracteriza por una orientación hacia la búsqueda de la verdad y hacia la capacidad de desarrollar pensamiento autónomo y crítico sobre la base del conocimiento fundamental de las disciplinas.

Los institutos profesionales son instituciones de educación superior cuya misión es la formación de profesionales capaces de contribuir al desarrollo de los distintos sectores productivos y sociales del país, como también crear, preservar y transmitir conocimiento. Cumplen su misión a través de la realización de la docencia, innovación y vinculación con el medio, con un alto grado de pertinencia al territorio donde se emplazan. Asimismo, les corresponde articularse especialmente con la formación técnica de nivel superior y vincularse con el mundo del trabajo para contribuir al desarrollo de la cultura y a la satisfacción de los intereses y necesidades del país y de sus

regiones. Dicha formación se caracteriza por la obtención de los conocimientos y competencias requeridas para participar y desarrollarse en el mundo del trabajo con autonomía, en el ejercicio de una profesión o actividad y con capacidad de innovar.

Los centros de formación técnica son instituciones de educación superior cuya misión es cultivar las tecnologías y las técnicas, así como también crear, preservar y transmitir conocimiento, y formar técnicos, capaces de contribuir al desarrollo de los distintos sectores sociales y productivos del país. Asimismo, les corresponderá contribuir al desarrollo de la cultura y satisfacción de los intereses y necesidades del país y de sus regiones en el ámbito de la tecnología y la técnica. Éstos cumplirán con su misión a través de la realización de docencia, innovación y vinculación con el medio, con pertinencia al territorio donde se emplazan, si corresponde. Esta formación es de ciclo corto.

La formación de profesionales y técnicos se caracterizará por una orientación hacia la capacidad de desarrollar pensamiento autónomo y crítico sobre la base del conocimiento y técnicas particulares de cada disciplina. Los institutos profesionales y centros de formación técnica deberán promover la articulación con todos los niveles y tipos de formación técnico profesional, en conformidad a lo establecido en el artículo 15 de la presente ley, y vincularse con el mundo del trabajo."

En cuanto al artículo 54 del DFL2, antes expuesto, el Artículo 119 de la Ley 21.091 introduce la siguiente modificación: "Agrégase en el artículo 54 letra a) continuación de la frase "de una duración mínima de mil seiscientas clases" la oración "o cuatro semestres". Es decir, se hace una definición de la duración mínima de los programas de técnico de nivel superior expresada en semestres.

Por otra parte, pese a todas las discusiones a nivel nacional respecto de la necesidad de un Marco Nacional de Cualificaciones, que permitiera resolver el problema de la estructura de títulos y grados, y que se exponen con detalle en el siguiente apartado, la Ley 21.091 se limitó a establecer en sus Disposiciones Transitorias el desarrollo de un piloto de Marco de Cualificaciones, exclusivamente para el sector técnico profesional:

"Artículo quinto.- Dentro del plazo de un año desde la publicación de la presente ley, el Ministerio de Educación implementará un piloto de Marco de Cualificaciones, de carácter referencial, asociado a la formación técnico profesional provista por los centros de formación técnica estatales creados por la ley N° 20.910 y al que podrán adherir también las instituciones privadas. El diseño de dicho programa deberá considerar la participación de las instituciones de educación superior de dicho subsistema, así como también representantes del sector público, el sector productivo, trabajadores y expertos.

Adicionalmente, la Subsecretaría de Educación Superior, dentro del plazo de tres años contado desde la publicación de esta ley, deberá entregar al Ministro de Educación una propuesta de Marco de Cualificaciones que contenga: un diagnóstico sobre articulación entre los distintos niveles formativos del Sistema de Educación Superior en el subsistema técnico profesional, y entre la oferta formativa y el mundo del trabajo; una evaluación del programa piloto al que se refiere el inciso anterior; los objetivos y alcance que debiera tener un Marco de Cualificaciones en función de los requerimientos del país; un diseño de la institucionalidad encargada de su elaboración, revisión y actualización, y, finalmente, las modificaciones legales necesarias para su implementación.

En la elaboración de dicha propuesta se deberá considerar la participación de representantes de las instituciones educativas y formativas, tanto de la educación formal como no formal, así como también representantes del sector público, el sector productivo, trabajadores y expertos.

Para efectos de lo establecido en este artículo, se entenderá que un Marco de Cualificaciones es un instrumento orientador y referencial que permite organizar y reconocer aprendizajes, distribuidos en una estructura gradual de niveles, los que comprenden conocimientos, habilidades y competencias. Dicho instrumento debe contribuir a promover los aprendizajes a lo largo de la vida de las personas; a la articulación entre distintos niveles educativos, y entre la educación formal y no formal y a la articulación de las demandas del mundo del trabajo y la sociedad con la oferta formativa y educativa.

De lo señalado en este artículo, se informará, anualmente, a la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados y a la Comisión de Educación y Cultura del Senado."

Se deriva de lo anterior, que se está desarrollando no solo un sub Marco de cualificaciones, sino que además este sería de carácter orientador, por lo que no resolvería los problemas latamente explicados. Así, a la fecha Chile cuenta con un marco regulatorio que es inadecuado y "confuso con importantes vacíos, produce disfunciones o distorsiones y adolece de falta de sistematicidad y coherencia*"* (AEQUALIS, 2011, p. 182).

A los problemas de orden regulatorio, se agrega el problema de la articulación ya que no existen las confianzas necesarias para que las instituciones puedan mantener relaciones permanentes y consistentes en el tiempo y que permitan, a partir de ello, una fluida movilidad (AEQUALIS, 2011). Esta desarticulación se observa en diversos ámbitos, pero afecta especialmente a la transición entre educación media y superior, como al interior de la educación superior, especialmente entre diferentes tipos de IES, y entre esta y el mundo laboral (Lemaitre y Durán, 2013).

Todos los problemas desarrollados son los que han utilizado diversos actores para fundamentar la necesidad de que Chile cuente con un Marco Nacional de Cualificaciones, que permita corregir la escasa legibilidad y transparencia de los títulos y grados y la débil articulación del sistema.

3.2 El desarrollo del Marco Nacional de Cualificaciones de Chile

A continuación, se describe el proceso de creación del Marco de Cualificaciones, abordando en un primer punto de forma general las diferentes iniciativas que se han desarrollado en Chile, y de forma particular, el diseño del Marco Nacional de Cualificaciones para la Educación Superior. Posteriormente, en un segundo punto, se describe de forma detallada la política elaborada, considerando su alcance, objetivos y estructura.

3.2.1 Historia del desarrollo de un Marco de Cualificaciones en Chile

En Chile, han existido diversas iniciativas para el desarrollo de un Marco Nacional de Cualificaciones. La primera de ellas surge en el año 2007, en la cual las Universidades del CRUCH, impulsadas por un proyecto MECESUP, financiado por el Ministerio de Educación (MECESUP UCN 0701 "Diseño de un Marco de Cualificaciones para el sistema de Educación Superior Chileno"), donde se identificaron los elementos clave que debiese contener un Marco Nacional y los aspectos reglamentarios que deberían abordarse para su posterior implementación (MINEDUC, 2016). Como se verá más adelante los elementos de este primer proyecto permearon hasta el diseño de la política en 2016.

En el mismo periodo, entre los años 2007 a 2010 Chile Califica, en conjunto con el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), ambos pertenecientes al Ministerio del Trabajo, intentaron desarrollar un Marco de Cualificaciones, iniciativa que posteriormente se vio descontinuada por el cierre del programa. La propuesta elaborada en ese entonces contó con la asesoría de expertos del Marco Australiano y de la OCDE en cuanto a materias de reconocimiento de aprendizajes previos.

Por otro lado, en el 2013 el Consejo Minero con apoyo de Fundación Chile, desarrollaron el Marco de Cualificaciones para la Minería (MCM), que fue actualizado posteriormente en 2019. El Marco fue iniciativa del Consejo de Competencias Mineras, constituido en 2012 con el objetivo de generar las condiciones estructurales necesarias para contar con los trabajadores requeridos en calidad y cantidad, mediante oportunidades de formación y cualificación en un estándar que permita alcanzar una alta empleabilidad (Consejo de Competencias Mineras, 2013).

Es importante destacar que el primer marco diseñado en el país tiene un foco marcado en la dotación de trabajadores en un sector ocupacional específico, con miras a satisfacer las necesidades de formación para este sector, incluyendo perfiles ocupacionales y estándares de entrenamiento, poniendo particular énfasis en el fomento de la empleabilidad. Es importante destacar que el MCM fue desarrollado como una adaptación del marco de cualificaciones australiano, por lo que se organiza en 5 niveles de cualificación, que corresponden a formación de carácter técnico. Estos comprenden desde la formación de oficios de entrada hasta la de técnicos especializados (nivel 5 de su marco de cualificaciones). En cada nivel se describe, de modo general, el alcance y los resultados de aprendizaje que debiera obtener una persona a través del proceso formativo, ya sea este formal, no formal o informal (CNED, 2014).

Posteriormente, ChileValora (2014), dependiente del Ministerio del Trabajo, con el respaldo del Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Internacional del Trabajo, desarrollaron el Marco de Cualificaciones para la formación y certificación laboral (MINEDUC, 2016). Esta iniciativa surgió en respuesta a la necesidad de promover la articulación del sistema de certificación de competencias y de capacitación laboral, para lo cual parecía relevante construir un marco de cualificaciones con dicho fin. Para la construcción del instrumento se consideró la participación de diferentes actores sociales y grupos de interés, coordinados por un equipo consultor (CNED, 2014).

Uno de los logros principales de esta iniciativa fue la participación de todos los actores relevantes del mundo del trabajo, donde se contaron los gremios empresariales, diferentes organizaciones de trabajadores, organismos públicos e instituciones de formación técnica. Asimismo, se logró el compromiso formal del Ministerio del Trabajo (CNED, 2014).

Como resultado, el Marco de Cualificaciones para la formación y la certificación laboral cuenta con 5 niveles. Estos niveles abarcan solo las cualificaciones que se obtienen en el ámbito de la formación laboral, ya sea formal e informal, y las obtenidas a través del sistema de certificación de competencias laborales del Ministerio del trabajo, aun cuando integran, a modo de referencia, las cualificaciones obtenidas en el mundo educativo (CNED, 2014). Es importante destacar que el marco deja fuera las certificaciones propiamente universitarias y no incluyó la participación de las Universidades en su diseño, pese a que también otorgan certificaciones técnico profesionales.

Siguiendo la tendencia, INACAP, una de las instituciones de educación superior con mayor presencia a nivel nacional y regional, con una amplia gama de oferta de carreras a través de su CFT, IP y universidad, junto con la Fundación Chile, decidió construir un marco de cualificaciones para normalizar su oferta formativa. El desarrollo del proyecto contó con el apoyo de asesores internacionales que fueron retroalimentando el proceso de construcción. Asimismo, consideró especialmente como referentes al marco europeo, australiano y neozelandés (CNED, 2014).

El producto elaborado correspondió a un Marco de 8 niveles y tres categorías: conocimientos, habilidades y desempeño, equivalentes al EQF. En los 4 niveles referidos a la Educación Superior, se ubicaron las credenciales formales que se reconocen en el país: nivel 1, técnico de nivel superior, nivel 2 licenciatura y todos los títulos profesionales, ya sea con o sin licenciatura, nivel 3 magíster y nivel 4 doctorado. Este Marco será determinante como una plantilla básica de diseño de otros marcos en el país, en particular del Marco de Cualificaciones para la Formación Técnico Profesional. Por otra parte, para clarificar la presentación de las credenciales se estableció, además, un complemento al título, que describe de manera más precisa los logros de aprendizaje. Por último, el marco consideró itinerarios formativos, correspondientes a la movilidad interna para los estudiantes que deseen moverse de un nivel a otro o al interior del mismo, estableciendo mecanismos de validación de aprendizajes.

En la misma línea del Marco de Cualificaciones institucional de INACAP, la Universidad Católica de Temuco, desarrolló un proyecto en el contexto del Convenio de Desempeño de armonización curricular PMI UCT 1202, financiado por el Ministerio de Educación.

El marco de cualificaciones contempla cinco niveles de cualificación: El nivel 0, que contempla la certificación de Bachiller, la cual desarrolla integralmente competencias académicas básicas y genéricas que le permiten continuar su formación hacia una carrera técnica o profesional; el nivel 1 que contiene la certificación de Técnico de Nivel Superior; el Nivel 2 que contiene la Licenciatura y el título profesional; el nivel 3 que contiene el grado académico de magíster; y el nivel 4, la certificación de doctorado (UCT, 2016). Como se ve, este proyecto, asesorado por el equipo de INACAP, replica la plantilla básica de este.

En este contexto, de elaboración de múltiples proyectos o iniciativas de Marcos de Cualificaciones, el Consejo Nacional de Educación en el 2014 elaboró un documento titulado "Hacia un Marco Nacional de Cualificaciones para Chile", que define las razones para su construcción y cómo debiese ser llevado el proceso de desarrollo, documento que se entrega en una ceremonia pública al Jefe de la División de Educación Superior con la misión de avanzar en el desarrollo del Marco (MINEDUC, 2016).

A partir de lo anterior, en el año 2014, paralelo al proceso de Reforma a la Educación Superior, que culminó con la publicación de la Ley 21.091, la División de Educación Superior, establece un equipo para el desarrollo de un Marco de Cualificaciones para la Educación Superior (que considerara todas las certificaciones de nivel terciario, desde técnico de nivel superior al doctorado) el que después debería articularse con las certificaciones de educación secundaria y con los oficios. Este trabajo duró dos años y se realizó en forma altamente participativa, finalizando con la propuesta del Marco Nacional de Cualificaciones para la Educación Superior.

Para la elaboración del Marco, se estableció un Equipo Coordinador, que trabajó de forma permanente en su desarrollo, asesorado por una Comisión, compuesta por un grupo de expertos en Marcos de Cualificaciones, Sistema de Créditos Académicos Transferibles, en Educación Superior, representantes de CNED, CNA y de la Secretaría Técnico Profesional del Ministerio de Educación. Además, el Marco fue consultado a través de diferentes instancias de participación con los distintos actores involucrados, a saber, instituciones de educación superior, colegios profesionales, organismos relacionados con el mundo de la educación superior y el aseguramiento de la calidad, empresas y representantes del mundo productivo (MINEDUC, 2016).

La elaboración del Marco consideró tres etapas de trabajo. La primera etapa tuvo como finalidad definir los objetivos, niveles y certificaciones que componen el Marco Nacional de Cualificaciones para la Educación Superior y validar la propuesta con actores relevantes del sistema de educación superior. Para ello, se realizó un estado del arte nacional e internacional respecto del desarrollo de los Marcos de Cualificaciones y se discutió la propuesta con los Rectores y representantes de las Universidades del CRUCH, Universidades privadas y la agrupación de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica acreditados Vertebral (MINEDUC, 2016).

En la segunda etapa se definieron los descriptores de los 5 niveles de cualificación establecidos en la etapa anterior, así como para cada una de las certificaciones. Para ello, se tuvo como base un diagnóstico nacional de las competencias que se forman en una base de 1.190 planes de estudio acreditados en el país, así como la comparación de dicho diagnóstico con una serie de marcos de cualificaciones en el mundo (MINEDUC, 2016).

Por último, la tercera etapa tuvo como principal objetivo validar los descriptores diseñados para cada certificación, su duración expresada a través del Sistema de Créditos académicos Transferibles y articular la propuesta final. Para ello, se realizaron distintos procesos de consulta y validación con representantes de las Instituciones de Educación Supertior del país y empleadores de diversos sectores productivos (MINEDUC, 2016).

En el año 2016, cuando el desarrollo de este proyecto se encontraba en la etapa final, el Ministerio de Educación, a través de la Secretaría para la formación técnica profesional, desarrolló, a través de Fundación Chile, un Marco de Cualificaciones para la Formación Técnica (MCTP) (MINEDUC, 2017), el que incorporó los oficios, y las certificaciones de técnico de nivel medio y técnico de nivel superior. Ante este escenario, la jefa de la división de educación superior solicita suspender el desarrollo del Marco de Cualificaciones para la Educación Superior a la espera del avance del Marco Técnico Profesional. Este hito es crítico para entender por una parte el desenlace del proceso de diseño del marco, pero también para comprender el conflicto que se instala entre dos marcos en competencia, ambos diseñados al interior del mismo Ministerio de Educación.

Durante 2018 con la publicación de la Ley 21.091, el Ministerio de Educación, define lineamientos exclusivamente para el diseño de un Marco para el Sector Técnico Profesional, que ha seguido desarrollando hasta la actualidad.

De este modo, a la fecha no existe ningún Marco de Cualificaciones aprobado a nivel nacional, por lo que el análisis que se desarrolla se basa en la única propuesta completa para la Educación Superior desarrollada a la fecha en el país.

3.2.2 El Marco Nacional de Cualificaciones para la Educación Superior

El Marco Nacional de Cualificaciones para la Educación Superior Chilena (MNC), se autodefine como un marco que "tiene como foco el mejoramiento de la calidad del Sistema de Educación Superior…(pues) considera la realidad del sistema actual propende de forma permanente a su mejoramiento, a través de la definición de cualificaciones más exigentes y pertinentes para cada una de las certificaciones que otorgan las Instituciones de Educación Superior y estableciendo la duración típica para cada una de ellas" (MINEDUC, 2016, p. 15).

El MNC diseñado por el país tiene las siguientes características:

3.2.2.1 Alcance

El Marco Nacional de Cualificaciones para la Educación Superior no define en su documento formal su alcance, pero se deriva del mismo que corresponde a un sub marco de cualificaciones, ya que aborda exclusivamente al sector de Educación Superior, pese a lo cual desarrolla niveles de cualificación para los aprendizajes obtenidos por cualquier vía, ya sea formal, no formal e informal, y la descripción de las certificaciones formales de la Educación Superior en Chile.

3.2.2.2 Objetivos

El Marco estipula los siguientes objetivos (MINEDUC, 2016, p. 16):

1. **Favorecer el desarrollo de un sistema de educación superior articulado, que permita el aprendizaje a lo largo de la vida y el reconocimiento de aprendizajes previos**

El Marco Nacional de Cualificaciones promueve un Sistema de Educación Superior articulado, para lo cual integra las certificaciones en un continuo de niveles, favoreciendo el tránsito desde la formación técnica a la formación doctoral. Esta organización de niveles, permite de igual modo mayor fluidez entre el mundo educativo y el productivo, a través del reconocimiento de aprendizajes previos.

2. **Establecer un sistema coherente, transparente y legible de certificaciones para la educación superior**

   El Marco Nacional de Cualificaciones pretende establecer definiciones sustantivas a cada uno de los títulos y grados que otorga el Sistema de Educación Superior, en base a desempeños mínimos para cada una de las certificaciones, de modo de otorgar mayor claridad a estudiantes, trabajadores y empleadores de las cualificaciones formadas en cada certificación.

3. **Promover la pertinencia de los perfiles de egreso de las carreras y programas en función de los requerimientos del medio social y laboral, y velar por su coherencia con el tiempo requerido para el logro de los aprendizajes correspondientes a cada uno de los niveles formativos**

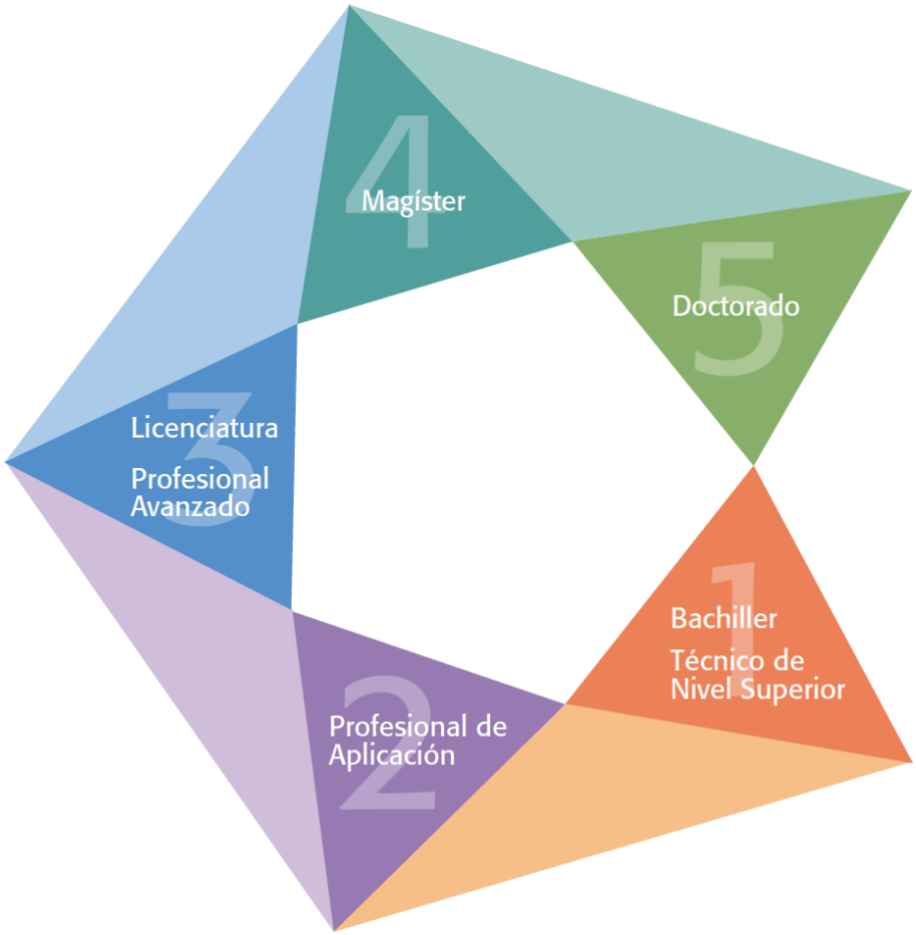
   El Marco Nacional de Cualificaciones pretende favorecer el desarrollo de perfiles de egreso, acorde a los desempeños correspondientes a cada una de las certificaciones, orientando la elaboración de meta perfiles o perfiles profesionales. A su vez, el Marco busca asegurar que las certificaciones cumplan con un tiempo de formación que permita desarrollar los aprendizajes comprometidos en cada una de ellas.

3.2.2.3 Estructura

El Marco Nacional de Cualificaciones para la Educación Superior, "define 5 niveles de cualificación, que organizan los distintos ciclos formativos, de acuerdo a la complejidad de los conocimientos, habilidades y competencias, las cuales pueden ser desarrolladas por la vía formal, informal y no formal. En estos niveles están contenidas 7 certificaciones, correspondientes a las credenciales formales que otorga el Sistema de Educación Superior del país" (MINEDUC, 2016, p. 17). Esta estructura se grafica en la Figura 3.2.

Para cada nivel y certificación se elaboraron descriptores de aprendizaje, que corresponden al conjunto de resultados de aprendizaje que los caracterizan. Estos descriptores fueron definidos en base a tres grandes dimensiones, con sus respectivas subdimensiones, como se observa en la Tabla 3.1. La decisión de tener descriptores por nivel y certificación, evidencia la relevancia otorgada a la posibidlidad de que las personas alcancen el nivel de cualificación, con independencia del proceso formativo recibido. Esta idea se reconoce en el primer marco de cualificaciones desarrollado en el Reino Unido.

Figura 3.2: Estructura del Marco Nacional de Cualificaciones para la Educación Superior



Fuente: MINEDUC, 2016, p. 17.

Adicionalmente, el Marco Nacional de Cualificaciones establece una cantidad de créditos académicos, que típicamente un estudiante debería cursar para obtener las competencias declaradas en cada una de las certificaciones definidas. Establece, adicionalmente,

algunas duraciones excepcionales en un conjunto de certificaciones e indica de forma explícita que las certificaciones cuya duración sea inferior o superior a la establecida deberán ser justificadas (MINEDUC, 2016). Esta definición resultará especialmente importante en el contexto de definición de la Reforma a la Educación Superior.

Tabla 3.1: Dimensiones de los descriptores de aprendizaje

1. Conocimientos	**2. Habilidades**	**3. Competencias**
Conjunto de resultados de aprendizaje que refieren al dominio de contenidos propios de un área profesional o disciplinar.	Conjunto de resultados de aprendizaje que refieren a la capacidad de la persona en el dominio del "saber hacer".	Conjunto de resultados de aprendizaje que refieren a la aplicación del conocimiento y las habilidades en un contexto determinado.
1.1 Tipo	2.1 Cognitivas	3.1 Ética y responsabilidad
Refiere a la clase de conocimiento que la persona domina, el que puede ser de tipo teórico o práctico.	Refiere a las operaciones mentales que la persona realiza para aprehender y procesar información de su entorno y que le permiten generar respuestas a posibles problemas que se puedan presentar en su área de estudio o trabajo. Incluye habilidades como la identificación, el análisis crítico, la reflexión, el diseño, la evaluación, etc.	Refiere a la capacidad de la persona para actuar reconociendo los límites y los impactos de su trabajo y de responder por los resultados de éste, así como de actuar, respetando la diversidad socioeconómica, cultural, étnica, de género, de nacionalidad y de religión de las personas de su área de estudio o trabajo.
1.2. Amplitud	2.2 Técnicas	3.2 Autonomía
Refiere al rango de conocimientos que la persona domina, el que puede ir desde un área específica de trabajo hasta una o más áreas disciplinares.	Refiere a la habilidad de la persona para desempeñarse, utilizando recursos materiales propios de su profesión o disciplina.	Refiere a la capacidad la persona para desempeñarse de forma autónoma en tareas, actividades o procesos, evaluar los resultados de su trabajo y actuar proactivamente en su perfeccionamiento profesional.
1.3. Profundidad	2.3 Comunicacionales	3.3 Trabajo con otros
Refiere al nivel de profundidad de conocimientos la persona, que puede ir desde generales, avanzados hasta especializados de un área disciplinar o profesional.	Refiere a la habilidad de la persona para transmitir y argumentar información de forma efectiva, oral, escrita y visual, utilizando distintos medios y soportes.	Refiere al rol que la persona ejerce y al cómo lo ejerce en relación con otros profesionales y grupos de trabajo.

Fuente: MINEDUC, 2016, p. 19.

Este volumen de aprendizaje se define a partir del Sistema de Créditos académicos Transferibles (SCT-Chile) establecido por el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) desde el año 2013, e implementado ampliamente en las Universidades del país. El Sistema tiene como base que 60 créditos corresponden a la dedicación promedio de un estudiante a tiempo completo, para el logro de los resultados de aprendizaje de un año de un plan de estudios. Este sistema es compatible de este modo con el European Credit Transfer System (ECTS) y el Crédito Latinoamericano de Referencia (CLAR) (MINEDUC, 2016).

Se destaca adicionalmente en el documento del Marco de Cualificaciones que la cantidad de créditos definidos para cada certificación corresponde al tiempo requerido para los procesos formales de aprendizaje de los planes de estudio regulares, por lo que los programas de continuidad de estudios o que consideren mecanismos de Reconocimiento de Aprendizajes Previos (RAP), deberán reconocer estos aprendizajes a partir de la asignación de los créditos correspondientes a dichos aprendizajes y formar los créditos faltantes para completar la carga académica asociada a la certificación (MINEDUC, 2016).

De este modo, las certificaciones o credenciales formales que son parte del Marco, con su respectivo volumen de aprendizaje típico, expresado en SCT-Chile son:

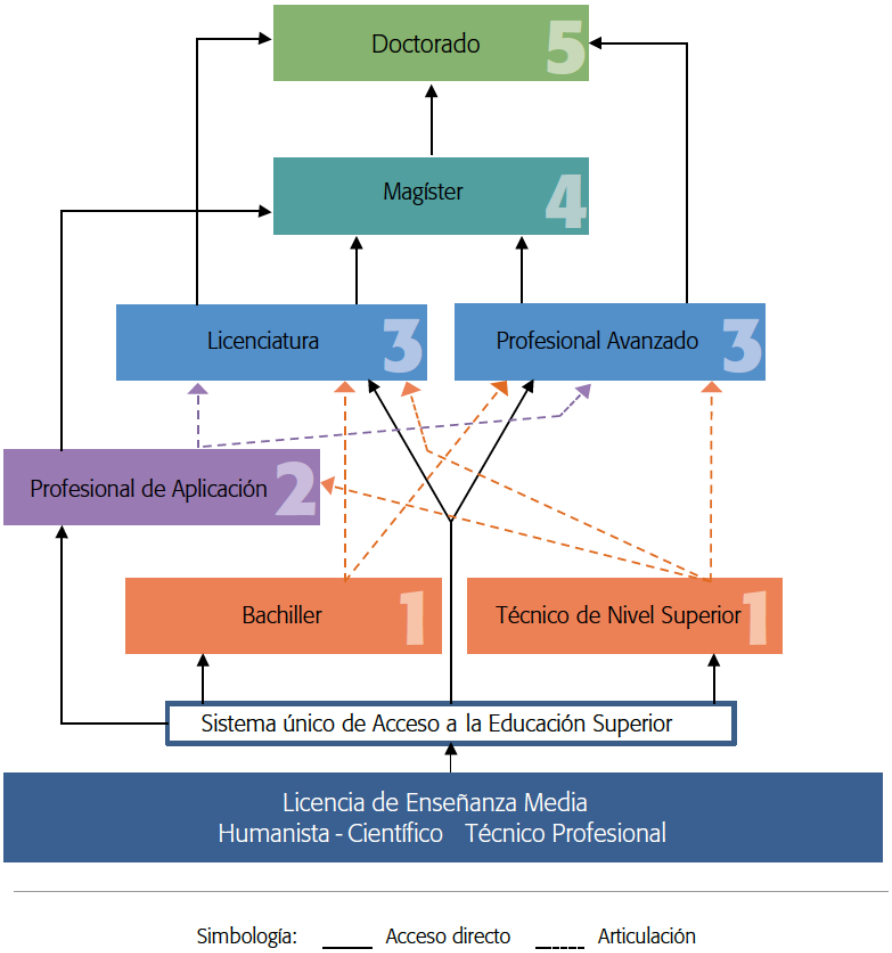
Tabla 3.2: Volumen de aprendizaje típico por certificación

Nivel	Certificación	Volumen de Aprendizaje
1	Bachiller Técnico de Nivel Superior	120 SCT Chile 120 SCT Chile
2	Profesional de Aplicación	180- 240 SCT-Chile
3	Licenciatura Profesional Avanzado	240 SCT- Chile 300 SCT- Chile
4	Magíster	60 SCT Chile
5	Doctorado	240 SCT Chile

Fuente: Elaboración propia.

Por último, el MNC establece rutas o trayectorias de formación y articulación de los niveles y las certificaciones de Educación Superior, que van desde el egreso de la Educación Media, ya sea Humanista -Científico o Técnico Profesional hasta el nivel de Doctorado. El esquema presentado por el Ministerio (ver Figura 3.3) considera las rutas directas, graficadas mediante trazos rectos, y las rutas que pueden ser realizadas vía articulación, mediante líneas punteadas.

Figura 3.3: Articulación de los niveles y certificaciones del Marco Nacional de Cualificaciones para la Educación superior



Fuente: MINEDUC 2016, p. 40.

A nivel de producto de política, las características del Marco diseñado permiten catalogarlo como un marco reformador (Raffe, 2009), pues parte del sistema de educación

existente, pero aspira a mejorarlo, en este caso, particularmente en cuanto a la transparencia y legibilidad de las credenciales de educación superior. Asimismo, el marco es de nivel de unificación vinculado y de enfoque ajustado (Raffe, 2009). Por último, este marco asume como postura central, los dos lineamientos más comunes en el mundo en esta política: el aseguramiento de la calidad de la oferta y la promoción del aprendizaje a lo largo de la vida (Tuck, 2007).

Hasta aquí se puede evidenciar que el Marco de Cualificaciones para la Educación Superior de Chile muestra una referencia menor al EQF en relación con sus objetivos, en la medida que explicita como parte de ellos la articulación del sistema de educación superior, la legibilidad y transparencia de las certificaciones. Por otra parte, en cuanto a la plantilla básica del EQF, el Marco de Chile no cumple con el número de niveles pues desarrolla cinco, en vez de cuatro para la Educación Superior, pero sí integra en sus descriptores de aprendizaje las dimensiones de conocimientos, habilidades y competencias, características del EQF.

En su construcción no se identifican abiertamente elementos de coerción. Ni existe referencia explícita a algún referente internacional.

3.3 La transferencia del Marco Nacional de Cualificaciones para la Educación Superior de Chile

En este apartado se analiza el proceso de diseño del Marco Nacional de Cualificaciones para la Educación Superior desde una perspectiva de transferencia de políticas públicas, pues como se vio en el capítulo 2, un Marco de Cualificaciones es siempre materia de transferencia o préstamo de políticas. Para hacer el análisis se utilizan dos de los modelos presentados en el primer capítulo de este libro: en primer lugar para hacer la distinción temporal del proceso de diseño de la política, se utiliza el modelo de Phillips y Ochs (2003); en segundo lugar, para cada una de estas etapas se desarrolla el Mapa de atracción transnacional elaborado por Rappleye (2006).

El proceso de transferencia del Marco Nacional de Cualificaciones para la Educación Superior en Chile se puede analizar en dos etapas: 1) Atracción transnacional y 2)

Decisión, debido a que las siguientes dos etapas del modelo de Phillips y Ochs (2003) no se concretaron. La etapa de Atracción Transnacional está comprendida entre los años 2007 a 2014 y la etapa de Decisión entre los años 2014 a 2016.

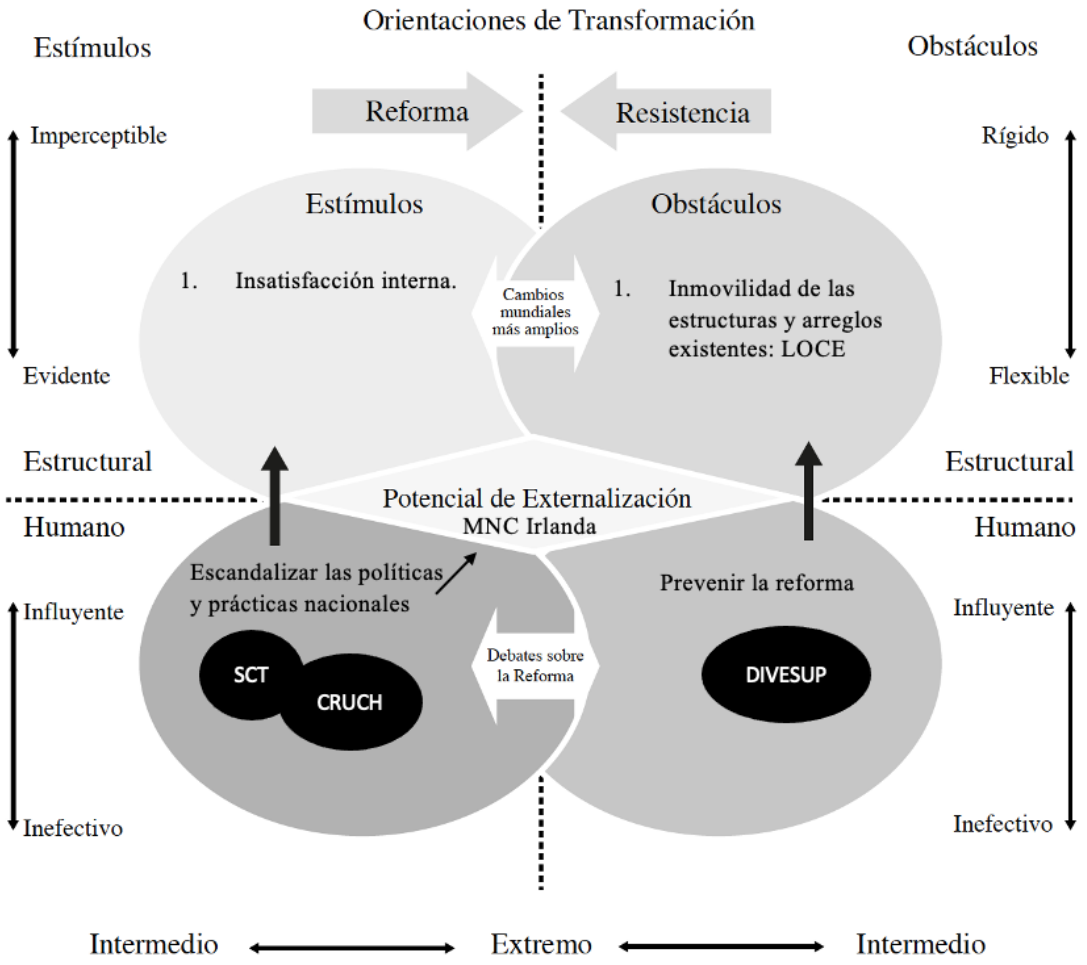
La elaboración de estos Mapas se ha realizado a partir de la entrevista a 11 actores clave que fueron parte del proceso de diseño y discusión de esta política, considerando: Diseñadores de la política del Ministerio de Educación (DP), Directivos o autoridades de Universidades del CRUCH (DUCRUCH), Directivos de Universidades Privadas (DUPRIVADA), Directivos de Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica (DIPCFT) y un experto internacional (EI).

3.3.1 Etapa de Atracción Transnacional

Respecto de la etapa de Atracción Transnacional, se reconoce que inicia en el año 2007, con la iniciativa de un grupo de Universidades del Consejo de Rectores de avanzar en el diseño de un Marco de Cualificaciones, con el proyecto UCN 0701, y termina en 2014 con la entrega de una propuesta por parte del CNED a la DIVESUP respecto de cómo diseñar el MNC.

El mapa de transferencia de políticas que aborda este periodo y que se grafica en la Figura 3.4, presenta las orientaciones de Reforma y de Resistencia a la política pública, los actores involucrados y sus principales argumentos, así como los potenciales de externalización que se utilizan en ellos.

Figura 3.4: Etapa de Atracción Transnacional en Chile



Fuente: Elaboración propia.

En relación a la orientación de Reforma, es decir, en pro de la política pública, se reconoce que los principales actores son el Consejo de Rectores que actúa promoviendo inicialmente esta política, y dentro del CRUCH, en particular la red de trabajo del Sistema de Créditos Transferibles (SCT).

"y yo le digo "¿y por qué no hacemos un proyecto MECESUP de esto? Hagamos un proyecto MECESUP entre varias Universidades" "ya -me dice- yo te apoyo". Teníamos en ese momento un proyecto transversal en la línea del rediseño en que participaban, los voy a nombrar de norte a sur: la Norte, la Católica de Valparaíso, Talca, Concepción, la Austral y Magallanes. Ese era un proyecto de rediseño curricular basado en competencias, o los conceptos que en aquellos años se utilizaba… debe ser 2005, por ahí. Entonces nos dicen "y por qué no lo hacen al alero de esto (…) y nos dice "yo les pongo unas lucas adicionales y ustedes me hacen un Sistema de Créditos Transferibles, pero tienen que incorporar a la Chile y a la Católica" entonces incorporamos a la Chile y la Católica. Ya se había formado un grupo de confianza para trabajar en este tema y

entonces, de ahí, me acuerdo que yo un día les propuse "oye ¿y si hacemos un proyecto de Marco de Cualificaciones", casi todos habíamos ido al seminario, y fuimos y ganamos el proyecto (…) era el UCN0701" DP-1

"…como te digo creo que esto sale desde el SCT donde es uno de los únicos proyectos en red que funcionaron también en el CRUCH, (…) y había una masa crítica de gente trabajando (…). Pero toda esta gente sentía la necesidad del Marco" DP- 2

El principal argumento respecto de la necesidad de un marco de cualificaciones refiere a la poca claridad y legibilidad del sistema de educación superior en Chile. Si bien estos elementos coinciden con parte de las declaraciones del EQF, también son válidas para múltiples marcos en el mundo. Además, los entrevistados no hacen a esta altura, ninguna referencia internacional. Por otra parte, la principal estrategia discursiva para enfatizar dicha necesidad es la de escandalizar las políticas y prácticas del sistema.

"la idea de que el Marco de Cualificaciones podía ser un buen instrumento en Chile, considerando esencialmente la enorme diversidad que había al interior de la Educación Superior, pensado en títulos que se llamaban igual, pero eran distintos o títulos que se llamaban distinto y eran iguales. Esto, introducía de alguna manera, ciertamente, una distorsión en las expectativas de los estudiantes y en la expectativas de los empleadores, que iba a actuar en desventaja para los estudiantes más vulnerables, los estudiantes de menores ingresos, los estudiantes que venían de colegio más pobres y la idea esencialmente que había que separar la complejidad o el nivel de aprendizaje o como se llamara, a un programa de su calidad, ósea, que no era lo mismo ser un programa complejo a ser un programa bueno" DP-3

"Yo creo que había una primera idea que coincidía, que era la urgencia de ordenar la oferta formativa en Chile, o sea, no podía ser que no hubiese ninguna regla y que cualquier institución de educación superior pudiera crear una carrera y que se llamara como fuera, que tuvieran un plan de estudio como sea, prometiera lo que fuere, durará lo que sea y que uno no pudiera entender eso. Entonces, creo que esa urgencia era común, también la visión de que eso nos permitía conversar con el resto del mundo la legibilidad de nuestras certificaciones" DP-2

"Yo no te sabría decir si todos compartíamos lo mismo, en lo personal, lo que yo sentía era que teníamos una variación, una baja legibilidad de títulos, en particular en el mundo de la Ingeniería y la Administración" DP-1

"…pero sentían la necesidad marco porque era el elemento claro que te permitía ordenar el sistema, si hay mucha gente que estaba incómoda con este desorden" DP- 2

En cuanto al potencial de externalización, el interés en el Marco de Cualificaciones Irlandés es el que inicia el proceso de atracción transnacional en un grupo de académicos

del CRUCH y actúa como referente o inspiración durante el proceso de diseño de este primer proyecto.

"Marco de Cualificaciones Irlandés. Yo me acuerdo que yo estaba sentado al lado de él y yo le digo, o él me dice "pucha, el día que tengamos algo así aquí vamos a tener otro sistema de educación superior" DP-1

"el abanico ese era estético y ético, tenía de una belleza estética y ética, porque además tenía esta cosa de las oportunidades. En el fondo, tenía esta posibilidad de que alguien podía avanzar." DP-1

En contraposición, respecto de la orientación de Resistencia, se reconoce como principal actor de resistencia al Vicerrector Académico de la Universidad Católica, que inicialmente no colabora con el Proyecto UCN0701, y que luego al asumir como Jefe de la Educación Superior no apoya ningún tipo de iniciativa relacionada al Marco de Cualificaciones.

*"*el principal opositor era el vicerrector de la Católica, él no lo veía con un entusiasmo (el proyecto UCN 0701), a él tampoco le gustaba el Sistema de Créditos Transferibles porque le cambiaba su propio modelo." DP-1

"Entre medio, asumió como jefe de la división de educación Juan José Ugarte, que había sido uno de los promotores de este estudio, pero aparentemente en ese momento para la división el Marco dejó de ser una prioridad y se archivó todo ese trabajo, pero en vista de que había hecho el trabajo, que había contactado gente, que había hablado con gente en Chile y en otras partes" DP-3

El argumento que se atribuye a la resistencia de la política de Marco de Cualificaciones es la defensa de la autonomía universitaria, y en ese sentido la estrategia discursiva es la de prevenir sobre los impactos de la Reforma. No se reconocen en esta argumentación potenciales de externalización, es decir, no se utiliza el ejemplo extranjero para resistir la reforma.

"sobre todo lo universidades del CRUCH, lo que quieren es que no les pongas restricciones, que la libertad académica, que la autonomía" DP-3

En relación con esta primera etapa del proceso de transferencia de política, se identifica desde ya el grado de coerción con el que esta se desarrolla. En este caso, la transferencia es más bien de carácter voluntario, de acuerdo con el trabajo de Jarvis (2014), pues se

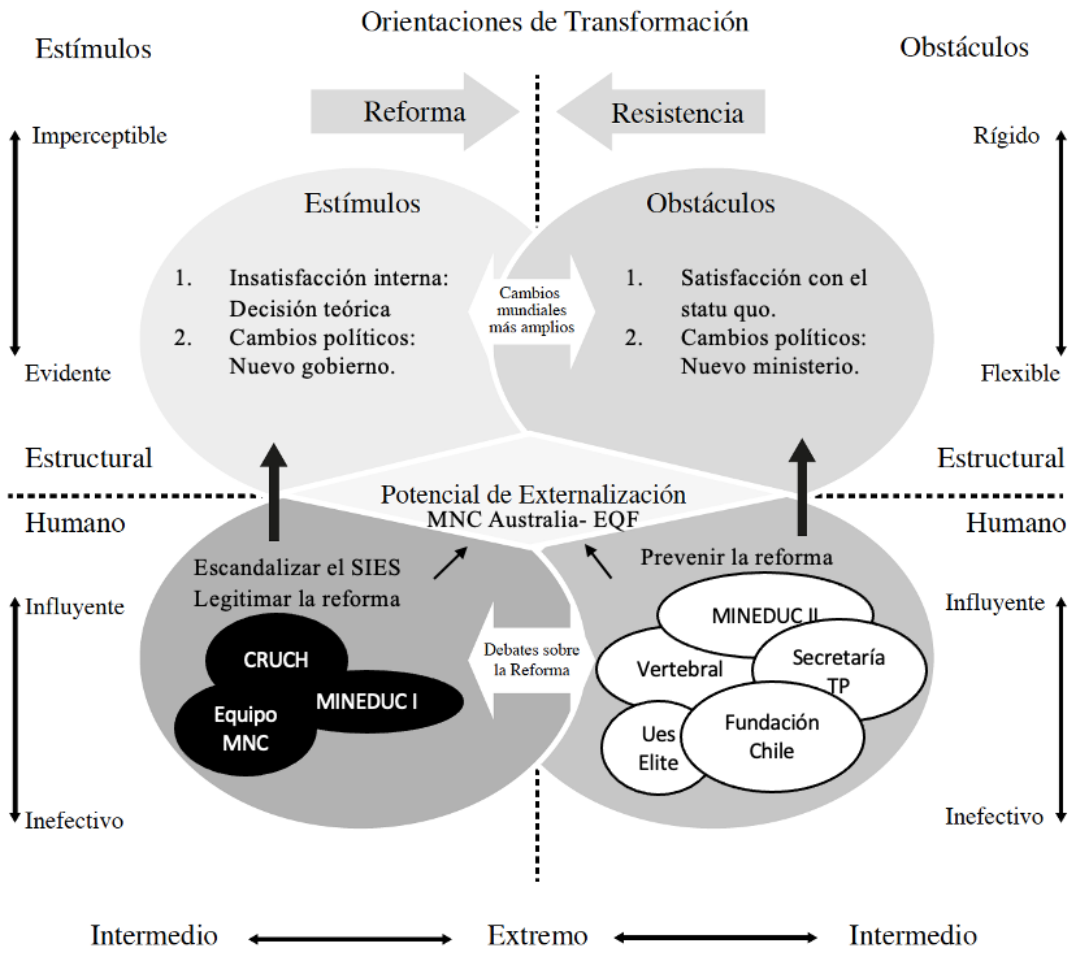
origina en una necesidad interna del país, pese a lo cual de igual modo se integran referencias o inspiraciones extranjeras, particularmente desde el Marco de Cualificaciones de Irlanda. Al respecto, vale la pena destacar que el Marco Chileno coincide con el número de niveles de Educación Superior de dicho marco (5).

Por otra parte, desde la configuración del grupo que gatilla la transferencia, ya se puede advertir su influencia en el diseño de la política. Este grupo proveniente de Universidades del Consejo de Rectores, promueven un Marco con dos características en particular: distinguen las credenciales del mundo de los Institutos Profesionales, dejándolas en un nivel inferior al de las Universitarias, e integran el Sistema de Créditos Transferibles, ampliamente difundido por este grupo, como parte de la política.

3.3.2 Etapa de Decisión

En relación con la etapa de Decisión, se reconoce que transcurre entre los años 2014 y 2016 y se inicia con la conformación de un equipo a cargo de la política al interior de la División de Educación Superior, como parte también del proceso de Reforma a la Educación Superior que ya se estaba llevando a cabo en el Ministerio de Educación. El mapa de transferencia de políticas que aborda este periodo y que se grafica en la Figura N° 20, presenta las orientaciones de Reforma y de Resistencia a la política pública.

Figura 3.5: Etapa de Decisión en Chile



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la orientación de Reforma, los actores que la propician son quienes participan del diseño de esta política, considerando al equipo coordinador del MNC, como a las autoridades ministeriales que apoyan este desarrollo, en particular, el jefe de la División de Educación Superior y el Ministro de Educación de la época. Se destaca que el marco es parte de la reforma a la educación superior, como elemento estructurante de esta. Asimismo, se reconoce que hubo una amplia participación de muchos actores en la discusión del Marco de Cualificaciones, pero es el CRUCH que actúa como el principal grupo influyente para promover y validar la política, reconociéndose incluso así, de modo informal como el "marco de CRUCH".

“yo creo que desde siempre fue la idea, porque era muy claro para el Ministro Eyzaguirre y para Francisco Martínez que el marco tenía que ir en la ley y que iba a ser un elemento estructurante de la ley de educación superior y entonces, estando en el Departamento de Financiamiento Institucional, armamos un equipo para formar el marco cualificaciones.” DP-2

“el convencimiento de la autoridad, cuando la autoridad tan convencida que esto hay que hacerlo, que es estructural y te queda piso para hacerlo tú puedes avanzar y cuando la autoridad del ministerio convoca, llegan todos.” DP-2

“Entonces participó todo el sistema educación superior Universidades de todo el mix que tenemos, IP y CFT, teníamos un comité directivo o ejecutivo, no sé cómo lo llamábamos, donde participaban representante de los diferentes sectores expertos en Marco y además gente de la CNA y el CNED y de la secretaría técnico profesional, y tuvimos participación súper amplia de todas las instituciones, ahí uno podría ver un mix que en algunas instituciones la participación era, en general, a nivel de alta autoridades, vicerrectores, incluso a veces rectores.” DP- 2

“El interés fue mayor porque todos coincidíamos en la necesidad y urgencia de contar con una Marco Nacional de Cualificaciones (..) cuando se iniciaba la discusión del proyecto de ley de reforma a la educación superior, el Consejo en su documento oficial de Propuestas para la Reforma, (…) incluyó de modo explícito la demanda por un MNC, como instrumento primordial para velar por la calidad del sistema de educación superior.” DUCRUCH- 1

“Para mí, el MNC era el SCT 3, que era el paso siguiente para transformar todos estos desarrollos que se habían dado en el conjunto de instituciones del CRUCH para poder brindarle una coherencia o un soporte armónico y que posibilitara también una herramienta que creo que las instituciones que estaban más al debe que era la continuidad entre las carreras, esto que se llama articulación pre y postgrado” DUCRUCH- 2

“Entonces, cuando la gente se preguntaba “¿Cuál es este?” la gente decía “no, este es el del CRUCH”, como que adquirió sin querer una etiqueta de fácil recordación” DIPCFT- 2

Los argumentos con los cuales estos actores promueven el Marco de Cualificaciones se pueden diferenciar en tres líneas. Todos los argumentos apuntan directamente a necesidades propias del país. La primera mantiene la lógica de la etapa de Atracción Transnacional, es decir, enfatiza la necesidad de ordenar la oferta formativa. La segunda refiere a argumentos que tienden a legitimar la necesidad del Marco en relación con el diseño de la reforma a la Educación Superior. Por último, una tercera línea refiere a la superioridad en cuanto a la pertinencia del MNC para la Educación Superior en comparación con el desarrollo paralelo del Marco de Cualificaciones para la Formación

Técnico Profesional. Se mezclan así argumentaciones que apuntan a escandalizar el estado actual del Sistema y otras dirigidas a legitimar la Reforma.

En relación con el primer argumento se señala la necesidad de contar con un Marco que aporte a la legibilidad y orden del Sistema, lo que se espera que ayude a mejorar la calidad en general del Sistema de Educación Superior.

"para el equipo siempre primer objetivo fue ordenar la oferta formativa en Chile pero también eso pues claro que no tenía sentido hacer un marco que no te permitiera legibilidad internacional; entonces, si bien el primer objetivo era el ordenamiento al interior del país siempre tuvimos a la vista cómo esto tenía esta equivalencia o cómo íbamos a hacer que después conversara con los marcos internacionales." DP- 2

"A juicio nuestro, era indiscutible y políticamente menos conflictiva la tarea de contribuir a elevar los estándares de calidad mediante una estrategia como la de elaborar un MNC, indiscutible –digo- desde un punto de vista académico y de cara al bien común (…) Pero la razón más importante, a mi juicio, era que en un sistema tan desregulado en el que regía un principio institucionalizado de libertad de comercio, como el que había en Chile antes de la reforma, era indispensable avanzar en un MNC, aplicable por razones ampliamente compartidas, a todas las instituciones independientemente de su carácter" DUCRUCH- 1

"Yo creo que el Marco Nacional de Cualificaciones es como una especie de Constitución, quizá sería mucho decirlo así, pero si define acuerdos sobre lo que nosotros comprendemos por las diferentes certificaciones que se están entregando en el país, por lo tanto contribuía a la legibilidad de la Educación Superior en Chile y contribuía a establecer esos mínimos comunes sobre los cuales estamos de acuerdo." DUCRUCH- 2

"la lamentable realidad de que la teníamos variedad tan grande de certificaciones y de denominación de las certificaciones, que tú podías caer en tener programas de master o programas denominaban su título o su certificado de egreso de manera que no se correspondía con lo que estaba haciendo en instituciones que durante la larga data habían tenido esta experiencia (…) creo que había un móvil de transparencia y un móvil ético detrás de eso, creo que había ahí una necesidad que surge por la necesidad de poder transparentar que es lo que le estamos entregando a las y los estudiantes." DUCRUCH- 2

"además las otras cosas como la definición, tener claro lo que es en el país es una Licenciatura, porque hoy en día una Licenciatura es una cosa que está ahí en la LOCE súper genérica y una formación técnica es cualquier cosa de 1600 horas o cuarto semestres. Entonces, entendamos lo que es cada certificación y en eso te ayudaba mucho el Marco." DP- 2

La segunda línea, en cuanto a la relación del Marco con la reforma, se argumenta que el Marco esa una herramienta clave y un eje articulador de esta, pues se espera que contribuya a definir el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, aportando lineamientos para evaluar la pertinencia de la oferta formativa, y con el financiamiento, a partir de la definición de duración de las certificaciones, que pudieran ayudar a establecer el sistema de costeo para la gratuidad de la Educación Superior que se estaba definiendo en la reforma.

"Lo otro fundamental es la gratuidad y el sistema de aseguramiento la calidad, o sea como tú defines un sistema de acreditación integrada si no tienes un Marco, cómo tú validas que la oferta formativa del país sea pertinente si no está definido lo que es pertinente; entonces, lo que hace el Marco es definir es lo que es pertinente y eso tendría que ir a chequearlo es sistema de aseguramiento de la calidad." DP- 2

"Incluso le puedes decir: "usted haga la carrera que quiera de 5 años para ajustarse al Marco, pero yo le voy a pagar la duración del Marco", fin, ahí tienes un elemento fundamental." DP- 2

Por otra parte, la tercera línea de argumentos apunta a defender el diseño del Marco enfatizando por qué es adecuado para la Educación Superior en Chile. Este grupo de argumentos tienden a resaltar la pertinencia de dos de los elementos del Marco: la definición de un marco de 5 niveles para la Educación Superior y la inclusión de la variable de volumen de aprendizaje a través de la referencia al Sistema de Créditos Transferibles, y por otra parte a invalidar los argumentos en pro del Marco Técnico Profesional. Estos tópicos se consideran en el Mapa como los debates de reforma. Los argumentos en contra a estos puntos se abordarán luego como parte de los argumentos de resistencia.

"lamentablemente, en general son personas y el cambio de autoridad en el Ministerio donde se perdió el rumbo y se decidió hacer un marco TP en paralelo." DP- 2

"…nuestro marco define la duración típica las carreras, hay un interés económico de algunas instituciones que están pensando mal la economía, creo yo, que en la calidad de la educación en Chile, que no querían la duración porque eso les obliga a que si yo te digo que un técnico no puedes formarlo en menos de dos años, entonces todo su programa vespertino y executive que es un ratito le doy un título o los magíster executive se les cae y eso impacta las lucas [el dinero] de las instituciones." DP- 2

“sobre todo los holding que tienen CFT, IP y Universidad, que tiene la gama completa, dicen que por qué hay hacer esta diferencia, que hay técnico, profesional y magíster, pero después tu hablabas con ellos les dices: “me vas decir que las cualificaciones de un prevencionista de riesgos son la mismas de un abogado o de un médico” y rápidamente te decían que no pero sin embargo querían ponerlo en el mismo nivel, la excusa es “así es el Meta Marco Europeo”, es una excusa barata.” DP- 2

“pero ese es otro sistema, en el sistema que nosotros tenemos actual necesitas tener 5 niveles y la oposición era económica, era de algunos grupos que querían asegurarse poder dar todas las carreras y poder captar los alumnos ofreciéndole estas carreras que incluso entregan dos certificaciones en el mismo tiempo, los combo y estas cosas que tenemos sistema lamentablemente y que el sistema de aseguramiento de la calidad deja pasar como si nada, incluso a veces felicita.” DP- 2

“quisieran poder dictarlas en el IP y entonces quieren un puro nivel profesional, es el tema, de nuevo es económico.” DP- 2

“la idea de que los títulos profesionales era uno solo; que no se reconociera que había títulos profesionales de un nivel y de otro y los dos son igualmente buenos, pero que eran distintos. Hay títulos con licenciatura y también hay títulos profesionales sin licenciatura y dijo que eso no sucede en los Marcos internacionales, pero sucede, hay Bachelors y Bachelors with honours.” DP- 3

En cuanto al potencial de externalización, se observa algunos referentes generales para el diseño del Marco de Cualificaciones, que consideran el Marco Irlandés y Australiano como inspiradores, y otros marcos, en especial el Europeo que se tuvo en cuenta para hacer la equivalencia con la política que se estaba diseñando. Sin embargo, no se observa un modelo a seguir o una externalización clara que guíe el diseño de la política.

“siempre tuvimos a la vista los principales marcos del mundo: el europeo, el australiano, el irlandés por supuesto que nos gusta tanto (…) Entonces, yo creo que siempre estuvo a la vista, además que eran referente sobre todo los marcos que ya llevan más de un ciclo porque esta visto cómo va madurando, pero creo que nunca perdiendo el foco.” DP- 2

“nos gustaba el mono de los irlandeses, pero era un poco grande porque partía desde kínder creo. Me acuerdo que revisamos muchos, pero no me acuerdo que hubiera alguno que fuera como un modelo más directo.” DP- 3

“Australia no es un país de la órbita socialista, como para que la gente de derecha como yo se complique con los temas de la intervención. Entonces yo creo que con ejemplos buenos como ese y otros países desarrollados que están con estos Marcos trabajando eso les rompe el argumento a

mucha gente que están en esas posiciones que están bastante quisquillosa del tema de la autonomía." DUPRIVADA- 2

"entonces, si bien el primer objetivo era el ordenamiento al interior del país siempre tuvimos a la vista cómo esto tenía esta equivalencia o cómo íbamos a hacer que después conversara con los marcos internacionales." DP- 2

"las dimensiones que tiene el marco, le dimos muchas vueltas y al final decidimos la que se usa internacionalmente." DP- 2

Por su parte, en la orientación de Resistencia, se reconocen dos grupos de actores que se oponen a la política, y que si bien utilizan dos argumentaciones diferentes, ambos son en pro del statu quo del Sistema y se enfocan en prevenir los efectos adversos que tendría la política. El primer grupo se conforma por actores diversos, la nueva Ministra de Educación, que asume en 2016, la agrupación de IP y CFTS acreditados Vertebral, la Fundación Chile y la Secretaría Técnico Profesional del Ministerio de Educación. El segundo grupo corresponde a un conjunto de Universidades Privadas de élite en Chile, representadas por sus autoridades y las conexiones política de estas.

"el cambio de foco de las autoridades que no entendían lo que era un marco, entonces no veían la relevancia y por algún motivo inexplicable decidieron no ponerlo en la reforma." DP- 2

"pero no se llega a ese punto porque al haber cambio de autoridades hay una decisión que nunca se nos explicó y que simplemente cuando nosotros escribíamos los de marco para el proyecto ley y cuando llegaba el siguiente borrador los marcos no estaban." DP- 2

"hubo una resistencia muy fuerte de parte de los IP, es decir de los IP grandes, que eran los únicos que importaban, a nadie le importa lo que dice el IP de los 3 chanchitos, pero lo que diga INACAP sí que suena." DP- 3

"la Nana Delpiano con la Valentina Quiroga y la Marcela Arellano, eran muy buenas para nosotros como Vertebral y todo este tema TP, y la estrategia nacional y el consejo nacional, no me acuerdo como se llamaba, el consejo de educación técnico profesional." DIPCFT- 1

"Fundación Chile tenía el Marco hecho desde antes, por el trabajo con el consejo minero, con Chilevalora y qué sé yo… y encuentro que era la solución de la vida, ganarse la plata sin gastarla. Entonces no hicieron ningún esfuerzo por abrirse a una solución más amplia." DP- 3

"Y bueno, lo otro es que hubo lobby de algunos sectores del mundo IP-CFT por parar el marco, entendiendo que era necesario el marco, recuerda que nuestro marco define la duración típica las

carreras, hay un interés económico de algunas instituciones que están pensando más la economía." DP- 2

"Universidades privadas, colocando como extrema la postura de la Adolfo Ibáñez, tiene que haber influenciado mucho en el sector político de derecha en que esto no pasara en la ley." DUPRIVADA- 2

Los argumentos del primer grupo apuntan a invalidar el diseño técnico del Marco de Cualificaciones, señalando que es inapropiado, poco pertinente o que no es compatible a nivel internacional, en particular por las dos características antes señaladas, el número de niveles y la incorporación del SCT-Chile. Pero también surgen algunos aspectos novedosos. El principal de ellos apunta directamente a modificar estructuralmente el sistema chileno, dándole nuevas atribuciones a los institutos profesionales para asimilarlos a las universidades. Asimismo, en contraposición al Marco para la Educación Superior, resaltan los aspectos positivos del Marco Técnico Profesional.

"habían dos Marcos en competencia, claramente era uno o era el otro, porque tú hubieras dicho "no, mira si al Marco TP que partía en el nivel 1, del nivel 1 al 7, creo que eso era, donde ya el título profesional con o sin licenciatura de nivel 7, bueno y agrégale el 8 y el 9 que sería el de magíster y doctorado y tenemos un marco nacional de cualificaciones" y claro entendiendo que los niveles son rangos, no es un punto, sino que es un rango, sí evidentemente, si tú me decís que el nivel de un TNS es el mismo nivel que un bachillerato en ciencias, puchas son dos cuestiones súper distintas, pero si tú me dices que están al mismo nivel, a lo mejor, están tan distanciados esos dos mundos que a lo mejor no es problema, pero a nivel de grado académico y título si convergen y chocan en fin. Yo además siempre, por este tema de mirar en estándar internacional, yo además donde podía siempre decía "los institutos profesionales deberían dar licenciatura" o sea, las instituciones de educación deberían dar grados académicos, las habilitaciones profesionales deberían estar en otra parte." DIPCFT- 1

"entonces ella en el fondo hacía un Marco de cinco niveles en vez de cuatro, un TNS/Bachillerato, que está bien, son súper distintos, pero son del mismo nivel, el a y el b, después dejaba un título profesional de IP de 180 créditos, que en el fondo eran tres años, porque ahí adoptó el SCT europeo 30 créditos por semestre, entonces 60 al año, tres años son 180, entonces en el fondo el título profesional de IP te quedaba en tres años y luego la licenciatura, ya no me acuerdo muy bien cuántos años eran pero era cuatro o cinco, era la universidad más tradicional y después master y doctorado, yo te diría master y doctorado no teníamos discusiones mayormente." DIPCFT- 1

"Entonces en el fondo es el hands-on, entonces tu decías "ese Marco no me sirve, porque no me interpreta, en cambio el rojo si me interpreta y, obviamente, si es que hubiese Marcos por ramas de la producción así poco menos, en el fondo eso sería ideal así porque tu podrías crear esas carreras con esa misma lógica. De todas maneras implícito en eso está, en que un acuerdo como

Marco Nacional de Cualificaciones aun cuando lesiona la autonomía, se vuelve más pertinente; o sea, como que el diseño curricular es pertinente, se hace para algo que ya está como acordado y que por algún motivo está acordado, o sea, en el sentido de que es necesario formar es esos contenidos y esas competencias transversales." DIPCFT- 2

"más allá de verlo como un conflicto de intereses, o interés de un grupo versus el interés de otro grupo, al final tu tenis que optar por un modelo y mi punto era Bolonia, Europa y Europa que ocurre en la mayoría de los países, lo más frecuente, son cuatro niveles, dentro de los niveles hagamos las distinciones pero por qué estos cinco niveles que además no responde a lo que ha sido la tradición y era visto por los IP como una amenaza, de que te achicaran, porque entremedio estaban los proyectos de Ley que transformaban en exclusivamente universitarios los títulos de salud, enfermería, kinesiología, terapia ocupacional, nutrición, tecnología médica y fonoaudiología, más los contadores auditores tenían lo mismo, los ingenieros constructores, los constructores civiles y ya había pasado con las pedagogías y trabajo social que al comienzo de 1981." DIPCFT- 1

"el motivo de la discordia, ella incorporó en el concepto de Marco los Créditos Transferibles, los SCT, y primero hay un problema conceptual, los Marcos son niveles de competencias, de aprendizaje, lo que tu quieras, pero no tiene nada que ver con la cantidad de horas que tú te puedas llegar a demorar en eso." DIPCFT- 1

"la Fundación le vendió al Consejo Minero un proyecto de mucha plata que era el estudio de la forma laboral minera y el Marco de Cualificación para la Minería y la grilla del marco que ahí se usa es la versión 1.1 del marco que nos habían vendido en INACAP un año antes." DIPCFT- 1

"…contrataron de nuevo a la Fundación Chile, a Guy que vino a Chile de nuevo y formularon el Marco de Cualificaciones TP, tuvimos algunas reuniones de discusión pero básicamente estábamos de acuerdo en todo, no era idéntico al de INACAP, pero la convergencia no era nada de otros mundo tampoco porque los criterios fundamentales eran los mismos, la verdad, si tú me preguntas a mí tenían algunas cosas porque era la misma (encargada) pero cuatro años después del Marco de INACAP, (…) a ver sí tenía cambios, pero era para mejor." DIPCFT- 1

"… (yo) tenía como harto poder simbólico si tú quieres, y yo dije "este marco" (MCTP) me acuerdo porque era un documento también medio rojo las tapas, yo lo valido ahora, tiempo presente, tipo Presidente Lagos cuando dijo relaciones internacionales con Bolivia "aquí y ahora, yo suscribo esto aquí y ahora" como diciendo, si hay que tomar una conclusión, obviamente que yo no tengo la autoridad para hacerlo formalmente (…) y eso fue como, ya, no hay más discusión de que este es el Marco" DIPCFT- 1

Por su parte, los argumentos del segundo grupo se relacionan directamente con la resistencia vista en la etapa de Atracción Transnacional y apelan principalmente a la autonomía universitaria, señalando que el Marco es un instrumento de control o

regulación de las Instituciones, sin mencionar aspectos negativos del instrumento, ni indicando posibles mejoras concretas a este.

"Recuerdo la posición categórica de la UAI, la Universidad Adolfo Ibáñez, que ellos no tienen nada que ver con el SCT y Marco Nacional de Cualificaciones, por ningún motivo, porque eso implicaba una intervención, una regulación, una homologación… y no estaban dispuestos a eso." DUPRIVADA- 2

"Indudablemente, cuando trabajamos esto dentro de la Universidad, los primeros cuellos de botella que se generan son en que, de alguna forma, se vulnera la autonomía." DUPRIVADA- 2

"por un lado la ventaja de dar claridad, pero tiene la desventaja de dejar poco espacio en movimiento si es que no se definen suficientemente bien o se hacen definiciones demasiado estrechas, entonces después uno se tiene que adecuar a ello. Ese es un tema, el tema de la autonomía de las universidades que siempre está sobre la mesa." DUPRIVADA- 1

"yo creo que también hubo una resistencia de parte de las Universidades, un poco por falta de comprensión probablemente, yo creo que los SCT tuvieron que ver con los IP, pero también con las Universidades, las Universidades no querían verse obligadas a ajustarse a una norma que no siempre los convencía." DP- 3

"había en algunos sectores una tensión asociada a la autonomía universitaria, también respecto de la autonomía de las instituciones frente a la reforma completa, pero en particular con el marco." DP- 4

"el actual subsecretario, que en ese momento era vicerrector dijo "no esto es solo para controlarnos, no, nada" rechazo, era muy esquema "la Católica." DP- 1

Por último, en cuanto al potencial de externalización, se reconocen como Marcos "inspiradores" el Marco Europeo y el de Australia, sin embargo, la principal referencia que se utiliza para invalidar elementos del diseño del Marco de Cualificaciones para la Educación Superior, aludiendo principalmente a su número de niveles, es el Marco Europeo. Como se vio anteriormente, los actores de reforma desprecian este discurso en los actores de resistencia, indicando que son engañosos y que ocultan otros intereses detrás.

"entendido como un instrumento de calidad, como lo entienden los europeos y los australianos…" DIPCFT- 1

“al final tu tienes que optar por un modelo y mi punto era Bolonia, Europa, y Europa que ocurre en la mayoría de los países, lo más frecuente, son cuatro niveles.” DIPCFT- 1

En relación con la segunda etapa del proceso de transferencia de política, la diferencia estructural de los grupos de reforma y de resistencia, específicamente entre el grupo de Universidad del CRUCH y las Instituciones de Formación Técnico Profesional, en cuanto el tipo de marco y el número de niveles de este, propicia una ruptura en la discusión de la política y a la decisión de continuar con el Marco para la Formación Técnico Profesional, como una alternativa al Marco para la Educación Superior. La característica central de este Marco es que tiene 4 niveles para la Educación Superior, pues establece un único nivel para la formación profesional. El principal argumento para promoverlo es su número de niveles, y en especial, que es equivalente al EQF, referencia que es utilizada ampliamente como elemento de legitimidad del Marco para la Formación Técnico Profesional.

Como se ha visto en el ejercicio de los Mapas de Transferencia, el caso de Chile muestra un caso de transferencia incompleta. Primero, el país tiene un largo periodo de “atracción transnacional” donde promueve a partir de un grupo específico, asociado al SCT dentro de las Universidades del CRUCH, el diseño de la política.

En principio esta política se inspira desde el ejemplo extranjero, particularmente desde el Marco de Cualificaciones Irlandés y motiva a un grupo a iniciar un proyecto asociado al diseño de un Marco. Luego, un cambio político le permite a un integrante de este grupo, ser el conductor del proceso de reforma a la Educación Superior, quien integra al Ministerio de Educación a un equipo para que diseñe esta política.

El diseño de la política consistió en un marco reformador de acuerdo con Raffe (2009), de cinco niveles para la Educación Superior y que distingue dos tipos de formación profesional, acorde con la distinción realizada en algunos marcos (professional – professional with honours), que mantiene la estructura de títulos y grados vigente, pero intenciona la extensión de la duración y el aumento del nivel de cualificación de los niveles de formación técnico profesional, e integra el SCT para todo el Sistema de Educación superior, hasta esa fecha implementado solo en un grupo de Universidades.

Así, la política difiere del Marco Europeo, el que fue utilizado como una referencia, pero no como guía del diseño.

Esta propuesta, genera un quiebre en la discusión de la política con las Instituciones provenientes del sector Técnico Profesional, quienes abogan por una estructura de cuatro niveles, sin la implementación del SCT, y a su vez promueven una política alternativa de la mano de la Secretaría de Formación Técnico Profesional, del mismo Ministerio de Educación, el Marco de Cualificaciones Técnico Profesional, que sí utiliza la plantilla básica del EQF y cuya similitud es destacada.

A continuación, en el Capítulo 5, los hallazgos de este caso se analizan de forma comparada con Colombia, discutiendo a partir de ello, acerca de la Europeización de la Educación Superior en ambos países, el rol de la coerción para el diseño de esta política y cómo el isomorfismo con el Marco Europeo actúa como elemento de legitimidad en esta política.

Capítulo 4
El desarrollo de un Marco de Cualificaciones en Colombia

Este capítulo aborda el desarrollo de la política de un Marco de Cualificaciones en Colombia, dirigido por el Ministerio de Educación Nacional del país, entre los años 2014 a 2021.

El contenido del capítulo está organizado en tres secciones. La primera realiza una revisión del Sistema de Educación Superior de Colombia en cuanto a su composición y estructura de títulos y grados. La segunda sección desarrolla la política de Marco de Cualificaciones construida en el país, abordando en un primer punto los antecedentes históricos y el proceso de elaboración de la política, y en un segundo, el Marco como producto de la política. Por último, la tercera sección analiza un mapa del proceso de desarrollo del Marco de Cualificaciones desde una perspectiva de transferencia de políticas, diferenciando tres momentos: un primer momento de atracción transnacional, un segundo de decisión y elaboración de la política, y un tercero de implementación de esta.

4.1 El Sistema de Educación Superior de Colombia

El Sistema de Educación Colombiano está conformado por la Educación Inicial, la Educación Preescolar, la Educación Básica (que considera cinco grados de primaria y cuatro de secundaria), la Educación Media (que contempla dos grados y culmina con el título de bachiller), la Educación Superior y la Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano.

Todos los niveles de la educación en Colombia hoy en día están sujetos a la autoridad administrativa del Ministerio de Educación Nacional (MEN), aunque las autoridades estatales y locales supervisan la aplicación de la política en los niveles inferiores.

En la Constitución Política del país (1991, art. 67) se entregan las nociones fundamentales de la concepción de la Educación, que se entiende como “un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura”. Además, se establece que le corresponde al Estado “regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos. En ella también se establece que se debe garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo”.

En relación con la Educación Superior, actualmente se define a partir de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo País", el que en su Artículo 58 establece:

- La creación del Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET), cuyo propósito brindar una mejor respuesta a los requerimientos de equidad y competitividad del país a través de la educación.

- La creación del Sistema Nacional de Calidad de la Educación Terciaria (SISNACET), cuyo objetivo es asegurar y promover la calidad de la educación terciaria, a través de la integración de sus organismos, estrategias e instrumentos.

- La creación del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), cuyo objetivo es clasificar y estructurar los conocimientos, las destrezas y las actitudes en un esquema de niveles, de acuerdo con un conjunto de criterios sobre los aprendizajes logrados por las personas.

- La creación del Sistema Nacional de Acumulación y Transferencia de Créditos (SNATC), cuyos objetivos son: favorecer la movilidad estudiantil, afianzar los procesos de aseguramiento de la calidad y servir de apoyo a la implementación del Marco Nacional de Cualificaciones.

El SNET se concibe como una organización de los diferentes niveles de educación post-media, es decir, incluye lo que habitualmente se conoce como educación post secundaria

e incluye tanto la educación terciaria como no terciaria. Comprende dos rutas u opciones educativas diferenciadas según su orientación académica u ocupacional, ordenadas según grados de complejidad y especialización y, con posibilidades de tránsito y reconocimiento entre ellas. Las dos rutas son: i) educación universitaria y ii) formación profesional (técnica). En relación con estas dos rutas, se pueden diferenciar las instituciones y las credenciales que cada una de ellas otorga. En Colombia las Instituciones de Educación Superior se clasifican en: A, según su carácter académico, y B, según su naturaleza jurídica (MEN, 2021).

En relación a la clasificación A, el carácter académico constituye el principal rasgo que desde la creación de una institución de educación superior define y da identidad respecto de su competencia o campo de acción, esto eso, las certificaciones, planes o programas que está habilitada para impartir en cualquier modalidad (MEN, 2021).

En cuanto a las certificaciones en Educación Superior, se reconocen dos niveles: pregrado y posgrado. Al nivel de pregrado pueden acceder quienes acrediten el título de bachiller y el Examen de Estado, que es la prueba oficial obligatoria que presentan quienes egresan de la educación media y aspiran a continuar estudios de educación superior. El nivel de pregrado contiene tres niveles de formación (MEN, 2021):

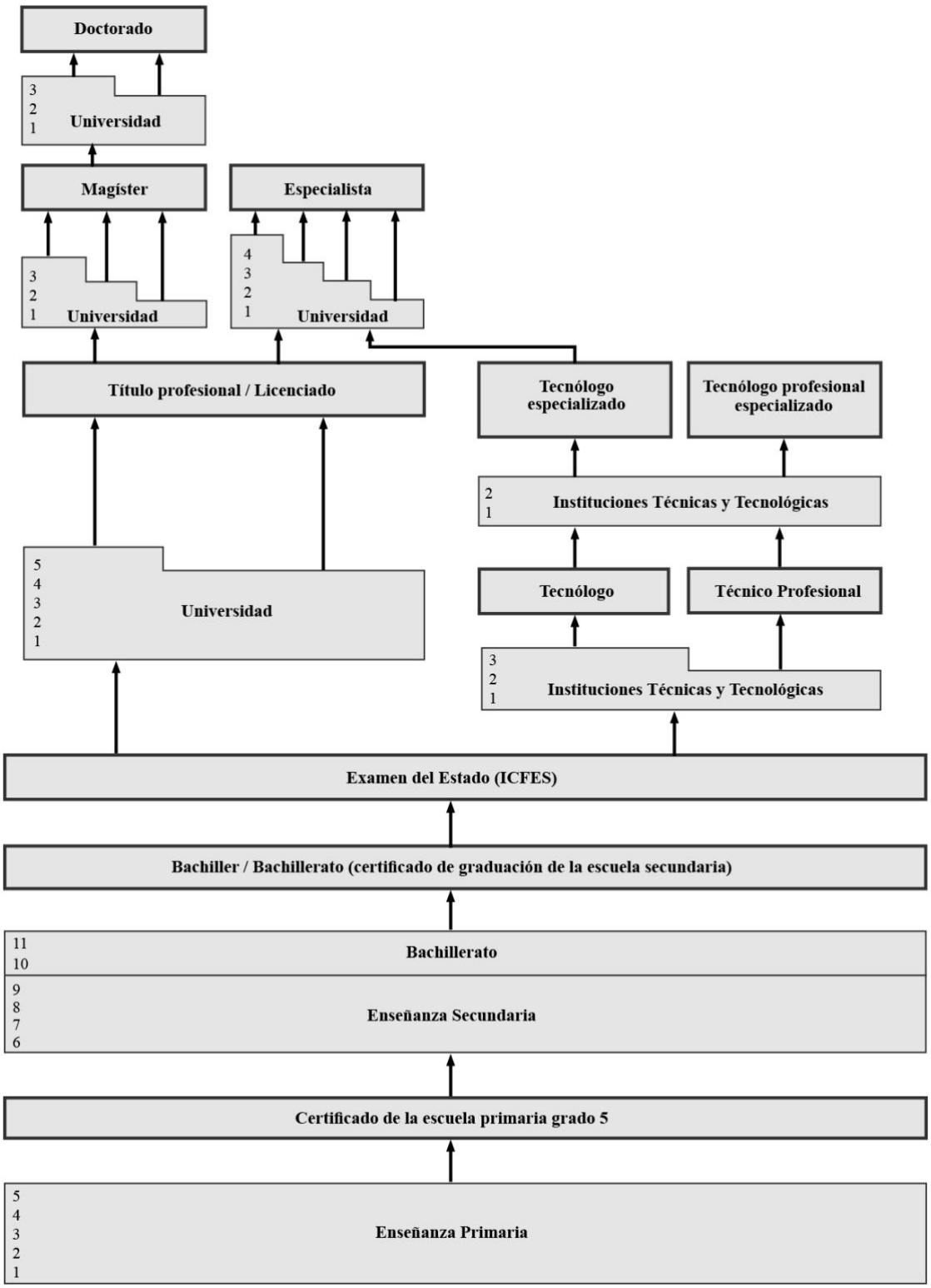
- Nivel Técnico Profesional
- Nivel Tecnológico
- Nivel Profesional

Por su parte, la educación de posgrado comprende los siguientes niveles (MEN, 2021):

- Especializaciones (relativas a programas de Especialización Técnica Profesional, Especialización Tecnológica y Especializaciones Profesionales).
- Maestrías.
- Doctorados.

La estructura completa del sistema de educación del país, se observa en la Figura 4.1.

Figura 4.1: Estructura del Sistema de Educación de Colombia



Fuente: Adaptado desde Country Education Profile (2020).

De este modo, en relación con su carácter académico, a continuación se reconocen los tipos de Instituciones de Educación Superior (IES) (Ley 30, Art. 20) y las autorizaciones con las que cuentan para impartir oferta formativa en pre y postgrado:

a) Instituciones Técnicas Profesionales, habilitadas para impartir a nivel de pregrado programas técnicos profesionales, y a nivel de posgrado especializaciones técnicas profesionales.

b) Instituciones Tecnológicas, habilitadas para impartir a nivel de pregrado programas técnicos profesionales y programas tecnológicos, y a nivel de posgrado especializaciones técnicas profesionales y especializaciones tecnológicas.

c) Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, autorizadas para impartir a nivel de pregrado programas técnicos profesionales, programas tecnológicos y programas profesionales, y a nivel de posgrado especializaciones técnicas profesionales, especializaciones tecnológicas y especializaciones profesionales. Sin embargo, podrán obtener autorización ministerial para ofrecer y desarrollar programas de maestría y doctorado, las instituciones universitarias y escuelas tecnológicas que cumplan los presupuestos mencionados en el parágrafo del artículo 21 de la Ley 30 de 1992.

d) Universidades, autorizadas para impartir a nivel de pregrado programas técnicos profesionales, programas tecnológicos y programas profesionales, y a nivel de posgrado, especializaciones técnicas profesionales, especializaciones tecnológicas, especializaciones profesionales y maestrías y doctorados, siempre que cumplan los requisitos señalados en los artículos 19 y 20 de la Ley 30 de 1992.

Ahora, en relación a la Clasificación B, de acuerdo con la naturaleza jurídica, esta define las principales características que distinguen a una y otra persona jurídica y tiene que ver con el origen de su creación. Con base en ello, las instituciones de educación superior se distinguen entre instituciones privadas o públicas. Las instituciones de educación superior públicas o estatales se clasifican, a su vez en Establecimientos públicos, tienen el control

de tutela general como establecimiento público, y Entes universitarios autónomos, que gozan de prerrogativas de orden constitucional y legal (MEN, 2021).

Si bien el Ministerio de Educación Nacional supervisa las políticas nacionales de educación en todos los niveles de la educación. Debido a que las instituciones de educación superior son autónomas, una serie de organismos reguladores y de acreditación se han establecido para garantizar la calidad institucional y de los programas de formación en Educación Superior (CEP, 2020):

Consejo Nacional de Educación Superior

El Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) trabaja en estrecha colaboración con el Ministerio. Es responsable de la planificación y coordinación de la educación superior, incluida la formulación de políticas. Supervisa el Consejo Nacional de Acreditación y el Consejo Nacional para la Garantía de la Calidad en la Educación Superior.

Consejo Nacional de Acreditación

El Consejo Nacional de Acreditación (CNA) se creó en 1992 para desarrollar mecanismos de acreditación para los programas de pregrado, así como para las instituciones de educación superior. El proceso voluntario, Acreditación de Alta Calidad, apoya y promueve la calidad de la educación superior colombiana y motiva a las instituciones a participar en la mejora continua de la calidad y la evaluación. Esta acreditación dirigida a instituciones y programas se concede por un período de entre 3 y 10 años y se publican en la página de la CNA.

Consejo Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior

El Consejo Nacional para la Garantía de la Calidad en la Educación Superior (CONACES) asegura que las condiciones mínimas de calidad se cumplen por todas las instituciones de educación superior y programas en Colombia. Todas las instituciones de enseñanza superior deben demostrar que cumplen con los estándares mínimos de calidad con el fin de tener una licencia para operar. Asimismo, todos los programas de educación terciaria ofrecidos deben obtener una autorización previa a través de este Consejo, a través de un Registro Calificado. Adicionalmente, este Consejo trabaja con el Ministerio de

Educación Nacional para evaluar y aprobar los programas de Doctorado, Especialización y Maestría por medio de un tribunal especial.

Instituto Colombiano Para el Fomento de la Educación Superior

El Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) tiene un papel importante en la educación, la calidad y la evaluación de competencias. Diseña los instrumentos de evaluación de la escuela secundaria y los graduados terciarios, así como la contratación de docentes. También es importante en el campo de la investigación y la documentación educativa, y administra el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior.

Sistema Nacional de Información de Educación Superior

El Sistema Nacional de Información de Educación Superior (SNIES) proporciona datos accesibles en las instituciones de educación superior de Colombia y de los programas que se ofrecen, incluyendo los estándares de calidad.

Asociación Colombiana de Universidades

La Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), es una organización no gubernamental, sin fines de lucro comprometida con el mantenimiento de altos estándares de calidad, y para la mejora de los procedimientos de acreditación. Actúa como enlace entre alrededor de 76 Universidades y el gobierno, fomenta la gestión de alta calidad, promueve la educación superior, y fomenta las relaciones interinstitucionales e internacionales. La Asociación exige a las entidades para cumplir con una serie de medidas de calidad para ser elegible para ser miembro, por lo que es un indicador importante de la calidad en el país.

Con la participación de estos actores, el Sistema de Aseguramiento de la Calidad se ha ido consolidando en Colombia, cuyos principales objetivos han estado orientados a que las instituciones de educación superior rindan cuentas sobre el servicio que prestan ante la sociedad y el Estado, provean información confiable a los diferentes usuarios del servicio educativo y se propicie una autoevaluación permanente ya sea por parte de las instituciones, como de los programas académicos en el contexto de una cultura de la evaluación y mejoramiento continuo (MEN, 2021)

Así, el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior está conformado por tres componentes: información, evaluación y fomento. La información, es suministrada a través de cuatro sistemas que apoyan la formulación de la oferta, estos son: los procesos de evaluación, los planes de mejoramiento, los programas de fomento y la definición de políticas. Por su parte, la evaluación es llevada a cabo con la colaboración de pares académicos y organismos asesores y de apoyo. El sistema desarrolla la evaluación de instituciones y programas en el momento de su creación, para obtener o actualizar su Registro Calificado, y luego periódicamente durante su funcionamiento, así como por solicitud de las instituciones cuando buscan la Acreditación de Alta Calidad. Asimismo, los estudiantes son evaluados mediante un esquema de evaluación de competencias acumuladas, al momento del ingreso a la educación superior y luego al egreso del pregrado. Por último, respecto al fomento, el Ministerio ofrece asistencia técnica en procesos de evaluación; acompaña también planes de mejoramiento de instituciones que no han logrado la obtención del Registro Calificado; desarrolla proyectos enfocados a mejorar condiciones específicas de calidad; y promueve la pertinencia de la oferta a través de distintas acciones en los diferentes niveles de formación o modalidades (MEN, 2021).

Como parte de la consolidación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, y sobre todo a causa de la ausencia de un sistema integrado de aseguramiento de la calidad, el desarrollo del MNC en Colombia se constituye en una oportunidad para afrontar algunas debilidades que se detectan en el Sistema de Educación Superior, entre ellos la desarticulación entre el sistema educativo y el mercado laboral, los problemas relacionados con la acumulación de capital humano, es decir el aprendizaje a lo largo de la vida. (MEN, 2021).

De este modo, a continuación se aborda el contexto y antecedentes históricos para la creación de la política de Marco de Cualificaciones en el país.

4.2 El desarrollo del Marco Nacional de Cualificaciones de Colombia

En esta sección se describe el proceso de creación del Marco de Cualificaciones, abordando en un primer punto de forma general los antecedentes de contexto para el diseño del Marco Nacional de Cualificaciones, y posteriormente en un segundo punto se describe de forma detallada la política elaborada, considerando su alcance, objetivos y estructura.

4.2.1 Historia del desarrollo de un Marco de Cualificaciones en Colombia

De acuerdo con lo publicado por el Ministerio de Educación Nacional (2021), desde el año 2010 en Colombia, en un esfuerzo conjunto con el Ministerio del Trabajo, la Alta Consejería Presidencial para el Sector Privado, el Servicio Nacional para el Aprendizaje (SENA), el Departamento Nacional de Planeación, la Función Pública, el Ministerio de Industria Comercio y Turismo, y junto con entidades del sector productivo, gubernamental y educativo han avanzado en el diseño, desarrollo e implementación del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) para Colombia, destacando que este proceso ha contado con acompañamiento técnico internacional que ha permitido recoger experiencias y buenas prácticas de países que cuentan con Sistemas Nacionales de Cualificaciones. Sobre ello cabe desde ya destacar, que la presentación del Marco Colombiano se realiza enfatizando desde el inicio que la política está respaldada por la asesoría y acompañamiento de expertos internacionales, que avalan su propuesta.

El origen del diseño del Marco de Cualificaciones en el país ha estado sustentado en recomendaciones nacionales e internacionales, las que han referido principalmente a la necesidad de organizar y dar coherencia a la oferta educativa y formativa, con altos estándares de pertinencia y calidad. Se reconocen como las principales recomendaciones internacionales la Agenda de Educación 2030 de la UNESCO (2016) y las recomendaciones de la OCDE (2016).

Asimismo, a nivel nacional se han tenido como principales referentes los siguientes documentos: el Informe Nacional de Competitividad 2017-2018, el Acuerdo por lo Superior 2034, los documentos emitidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), organismo asesor del gobierno colombiano sobre desarrollo

económico y social, CONPES 3674/2010, CONPES 173/2014 y CONPES 3866/2016 y lo propuesto en el artículo 194 de la ley 1955 de 2019 respecto del Sistema de Cualificaciones del país. Los documentos emitidos por CONPES han sido de especial relevancia para dirigir el proceso de diseño del Marco, por lo que a continuación se resumen las orientaciones que de ellos se desprenden:

CONPES 3674 de 2010 "Lineamientos de Política para el Fortalecimiento del Sistema de Formación de Capital Humano"

El objetivo de este documento es "establecer los lineamientos necesarios para fortalecer el Sistema de Formación de Capital Humano (SFCH) con el fin de potenciar sus efectos sobre el crecimiento de la economía, aumentando la productividad, la capacidad de innovar y la competitividad, así como la movilidad social, a partir del desarrollo e implementación de estrategias que permitan al Estado colombiano construir un esquema de gestión del recurso humano para el país. Un esquema tal permitirá orientar y definir en el corto, mediano y largo plazo las políticas de formación de capital humano, bajo los principios de pertinencia, acumulación continua de conocimientos y habilidades, y aseguramiento de la calidad de la oferta de formación, siguiendo un enfoque de competencias laborales"

En las estrategias definidas para potenciar el SFCH, se establece "3.2.1.1 Desarrollo de un lenguaje común a través del enfoque de competencias laborales que permita dialogar a dos sectores con lógicas aparentemente disímiles como el sector productivo y el sector educativo. Para esto se definirán los lineamientos para la estructuración de un marco nacional de cualificaciones (MNC) que permita el reconocimiento y certificación de las competencias, habilidades y conocimientos del capital humano con el fin de darle al sector productivo las señales que necesita para definir sus necesidades ocupacionales y garantizar así procesos de selección de personal más eficientes. Paralelamente, el MNC, buscará facilitar la movilidad de estudiantes en el sistema educativo para fomentar la acumulación de capital a lo largo de la vida"

Se establece que el Marco debería tener una "triple finalidad: primero, contribuir a coordinar de forma eficiente a los actores del SFCH; segundo, crear espacios de convergencia entre la educación, la formación para el trabajo y el desarrollo humano y las demandas del sector productivo, a través del apoyo de los procesos de gestión del recurso humano por competencias por parte de las empresas. Finalmente, facilitar que las competencias adquiridas directamente en el lugar de trabajo (on-the-job-training) o en el sistema de formación permanente permitan a los

trabajadores una mayor movilidad laboral, así como una mayor capacidad para migrar hacia nuevas ocupaciones"

Asimismo, se alude a que la construcción del Marco debe promover la participación de todos los incumbentes y se establece la creación de una subcomisión para el desarrollo del MNC, liderada por un delegado del Ministerio de la Protección Social, quien ejercerá la secretaría técnica. Asimismo, a la comisión se le encomienda "diseñar e implementar un plan de acción que permita la construcción de un MNC, lo cual implica la elaboración de estándares para la construcción de las normas laborales, la coordinación de los procesos de discusión para la construcción de estas últimas, la estandarización y homologación de la clasificación nacional e internacional de ocupaciones y la homologación de las titulaciones en términos de competencias laborales y viceversa, entre otros".

Desde este primer documento, de fecha 2010, se pueden evidenciar los énfasis que tendrá la política luego entre 2014 y 2015. Primero, el motivo para generar la política tiene un componente principal respecto de la necesidad de contar con capital humano que permita el crecimiento de la economía, el aumento de la productividad y de la capacidad de innovar, así como la mejora de la competitividad del país. Luego, instala un modelo respecto del concepto de "competencias laborales" para estructurar el Marco, las que deberían permitir su reconocimiento, certificación y convertirse en la unidad de medida que permita favorecer la movilidad de trabajadores y el aumento de su cualificación. Por último, desde la conformación de la comisión destinada a diseñar la política, se observa el sesgo u orientación hacia el trabajo, y con ello, hacia la estandarización y homologación de las ocupaciones, así como la homologación de las titulaciones en términos de competencias laborales.

CONPES 173 de 2014 "Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes"

El objetivo de este documento es "implementar estrategias que garanticen el tránsito de los jóvenes al mundo laboral y productivo en condiciones de calidad, estabilidad, y protección especial, en los aspectos que se requieran".

En las estrategias definidas para lograr este objetivo destaca el punto 6.2.4 Facilitar la movilidad en Educación Terciaria, que mandata a "Diseñar e implementar en coordinación con el Ministerio del Trabajo un sistema de transferencia de créditos en educación terciaria" y posteriormente señala que el sistema diseñado "deber ser acorde con el Marco Nacional de Cualificaciones establecido en el Conpes 3674 de 2010".

Sobre este documento, llama la atención que un Ministerio del Trabajo se involucre en una política exclusivamente académica, como lo es un sistema de transferencia y acumulación de créditos académicos. En este sentido, se evidencia nuevamente la orientación hacia los elementos que favorecen el trabajo en la política.

CONPES 3866 de 2016 "Política Nacional de Desarrollo Productivo"

Este documento tiene como fin "promover una nueva política de desarrollo productivo (PDP) que tiene como objetivo exclusivo la solución de fallas de mercado, de articulación y de gobierno que limitan el crecimiento de la productividad y la sofisticación del aparato productivo colombiano" CONPES, 2016, p. 11.

Como su línea de acción 3 propone *"*Articular la construcción del Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET) y su Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) con las prioridades de la PDP. Esta estrategia busca garantizar que la educación superior, y la educación y formación profesional sean pertinentes para el sector productivo, mediante una mejor coordinación entre los agentes que participan en el mercado laboral".

Sobre este proceso de articulación, se establece específicamente, que el Ministerio de Educación Nacional, con el apoyo del Ministerio del Trabajo y el SENA, diseñará las cualificaciones que sean demandadas por aquellos sectores productivos priorizados en el marco de la Política y que se espera que para el 2025 se atienda un total de 18 sectores.

Nuevamente destaca que el origen de un Marco de Cualificaciones se de en el contexto de una Política de Desarrollo Productivo, que su prioridad sea garantizar que la educación superior sea pertinente al sector productivo, y que se diseñe en coordinación con este. Asimismo, que se establezca el diseño de cualificaciones sin el aporte de las instituciones de educación, y especialmente, de educación superior.

Además de lo anterior, se encarga al Ministerio de Educación Nacional la definición y publicación anual de lineamientos de pertinencia para la oferta de educación superior y de educación para el trabajo y el desarrollo humano, con el fin de que la formación ofrecida adopte las estrategias del SNET y el MNC. Asimismo, se le encarga liderar "sin perjuicio de la autonomía de las IES, la articulación de los proyectos de regionalización de educación superior a nivel departamental o regional con la estrategia de priorización de la PDP, de manera que dichos proyectos den respuesta a las necesidades de oferta de educación superior y demanda de recurso humano identificadas en las apuestas productivas priorizadas".

Al respecto, si bien se enfatiza que es "sin perjuicio de la autonomía de las IES", luego la política nacional apunta directamente a una lógica de regulación de la oferta de las instituciones, que si bien es a través de lineamientos, estos tienen el fin de alinear la oferta con la estrategia de priorización de ciertos sectores ocupacionales.

En concordancia con estas orientaciones, el diseño e implementación del MNC ha tenido 4 fases: Una primera fase de Fundamentación, una segunda fase de Diseño y estructuración, una tercera fase de Validación, y una última fase de Implementación, iniciada en 2018 y que se desarrolla hasta la fecha. En cada una de ellas se destacan un conjunto de resultados, así como el acompañamiento de asesores y agentes externos que facilitaron su desarrollo, como se observa en la figura 4.2.

La primera etapa de Fundamentación y conceptualización se desarrolló entre 2010 y 2014, y se constituyó en una etapa de diagnóstico y construcción conceptual basada en discusiones acerca del tipo de marco más conveniente para el país conforme a las necesidades y los objetivos de política del sector educativo y laboral. El producto de esta etapa correspondió a la definición del alcance, objetivos y tipo de Marco.

La etapa de Diseño y estructuración se llevó a cabo entre 2014 y 2015 y en ella se definió la arquitectura del MNC en cuanto a sus niveles, credenciales y la movilidad entre estas, de modo de establecer las posibilidades de transferencia de las competencias, entre las de un mismo y distinto nivel. En esta etapa se desarrolló de forma inicial la matriz de descriptores que expresa en términos de resultados de aprendizaje lo que una persona conoce, comprende y es capaz de hacer en un entorno educativo y productivo. Asimismo, se establecieron el modelo de cualificación y la ruta metodológica para el diseño de

cualificaciones, los cuales se constituyen en la primera versión de los instrumentos metodológicos del MNC, los que se elaboraron en un proceso de construcción participativa con representantes del sector académico, gubernamental y privado (MEN, 2021).

Figura 4.2: Fases de diseño del MNC de Colombia

Fase	Resultados / Avances	Acompañamiento y transferencia Nacional e Internacional	
Fundamentación (2010-2014)	•Definición de Objetivos, Alcance y tipo de Marco •Etapa de planeación técnica, operativa y financiera •Conceptualización	**Marco Regional**	-BID -Fedesarrollo -Blanca Lilia Caro - Colombia -Andrés Casas - Colombia -Oriol Homs - Esáña
Diseño (2014-2015)	•Arquitectura del MNC - 8 Niveles de Cualificación y características •Descriptores de niveles (Matriz de Descriptores) •Ruta metodológica para el diseño de las cualificaciones •Modelo de cualificaciones para Colombia		-Oportunidad Estratégica -Rafael Toro - Colombia -Linda Groom - Australia -Xavier Vals - Canadá -Roberto Monteiro Spada - SENAI Brasil -Francisca Arbizú Echávarri - España
Validación (2016-2017)	•Realización del 1er ejercicio piloto en el Sector TIC •Diseño de cualificaciones en 9 sectores económicos priorizados •Diseño, validación e implementación del Modelo de Fortalecimiento y Desarrollo y Institucional (6 IES y 4 ETDH) •Lanzamiento Catálogo Nacional de Cualificaciones (114 cualificaciones) Diseño de una Oferta educativa pertinente y de calidad basada en cualificaciones - 18 IES con oferta TyT	**Alianza del Pacífico**	-BID -Austria_3S -Swisscontact -Haaga Helia -Fedesarrollo -Francisca Arbizú Echávarri - España -Riku Korosuo - Finlandia
Implementación (2018-2025)	•Diseño de cualificaciones en 3 nuevos sectores •Apropiación salas CONACES •Proyecto de reglamentación del MNC •Institucionalidad y Gobernanza del MNC •Esquema de financiamiento y sostenibilidad del MNC •Diseño de un Sistema de Acumulación y Transferencia de Créditos	**-México -Colombia -Perú -Chile**	-Francisca Arbizú Echávarri - España -Haaga Helia -Universidad de Salamanca de España (formación docente por competencias)

Fuente: MEN, 2020.

La etapa de Validación se llevó a cabo entre 2015 y 2016 y consistió en la implementación de los elementos metodológicos construidos en las fases anteriores. Para ello, se realizaron una serie de ejercicios piloto en diferentes sectores económicos, que se constituyeron en los primeros Catálogos Nacionales de Cualificaciones. Esto, siguiendo lo establecido antes por la Política de Desarrollo Productivo detallada previamente.

El primer ejercicio piloto del MNC se realizó en el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – TIC en el año 2015, lo cual fue llevado a cabo con la colaboración de distintos incumbentes: el Centro de Investigación de las Telecomunicaciones – Cintel, la Federación Colombiana de la Industria del Software y TI - Fedesoft con el apoyo de los Ministerios del Trabajo, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y la Asociación Nacional de Entidades de Educación para el trabajo y Desarrollo Humano (Asenof). Este piloto arrojó 67 cualificaciones para el sector TIC, las cuales se hicieron parte del Catálogo Nacional de Cualificaciones (MEN, 2021). Nótese que en este ejercicio estuvieron ausentes las Universidades.

Posteriormente, entre 2016 y 2017 se diseñaron 47 cualificaciones en los siguientes sectores y subsectores con el siguiente alcance:

Sector Educación - Subsector de Primera Infancia
Sector Agricultura - Subsector Agrícola (Café, plátano y cacao), y Subsector pecuario (Ganadería).
Sector Salud - Énfasis en la atención integral de la salud humana (Atención primaria)
Sector Cultura - Oficios del patrimonio cultural y oficios de las artes escénicas
Sector Minas - Minerales oro y carbón
Sector Aeronáutico - Mantenimiento de aeronaves y servicios a la navegación aérea.
Sector Logística - Subsector Logística Portuaria
Sector Eléctrico Eslabones de generación y distribución

Para el diseño de las cualificaciones en los sectores relacionados se realizó un trabajo con la participación de la Subdirección de Análisis Monitoreo y Prospectiva Laboral del Ministerio del Trabajo, la Red de Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo - RED ORMET- y otros actores del sector productivo y académico, a partir de un proceso secuencial y ordenado de cuatro etapas y once fases, sucesivas e interrelacionadas, que permitieron avanzar con el poblamiento del Catálogo Nacional de Cualificaciones, que se describen a continuación (MEN, 2021):

Etapa A. Caracterización del sector

La etapa de caracterización busca contar con un estado del arte del sector, con datos e información clara, vigente y verificable que permita tener una visión general del sector y las necesidades de este en términos de recurso humano cualificado. La caracterización del sector contiene tres fases a saber:

F1: Planeación: en la cual se determina el alcance del proyecto a partir del área de cualificación, se definen los recursos y costos del proyecto, se conforma el equipo técnico, metodológico y transversal y se elabora el plan de acción (Cronograma, hitos, recursos, tiempos, alertas, riesgos del proyecto).

F2: Preparación de datos, estudios del sector: en esta fase se realiza el mapeo de actores e interesados clave "stakeholders" internos y externos - (intereses, expectativas y participación) y se realiza la caracterización del sector.

F3: Cadena de valor: para el diseño de la cadena de valor se parte de las actividades económicas que conforman el sector, se analizan los mapas de procesos de las empresas tipo, se identifican los principales eslabones de la cadena teniendo en cuenta la caracterización del sector, entorno económico, política sectorial y estructura organizacional y finalmente se realizan ejercicios de verificación con actores clave que representan el sector público y privado.

Etapa B. Medición de brechas de capital humano

Esta fase se desarrolla articuladamente con el Ministerio del Trabajo y consta de una fase con los siguientes componentes:

F4: Análisis del mercado laboral, oferta educativa, prospectiva laboral, indicadores de brechas de capital humano.

Etapa C. Análisis ocupacional y funcional

En esta etapa se construye el Campo de Observación de las cualificaciones, a través del cual se delimita y caracteriza las actividades del sistema productivo. A partir de la determinación de las actividades de trabajo según los procesos productivos/subprocesos

tecnológicos y puestos de trabajo que las desempeñan, se procederá a la delimitación de las Áreas Profesionales previa identificación de las Áreas Ocupacionales, como espacios de profesionalidad en los que la afinidad de las capacidades y conocimientos asociados hará factible la transferibilidad de la competencia entre las cualificaciones definidas. Por último, se definen los objetivos base que permiten dar inicio al análisis funcional de los procesos productivos que permitirá identificar las funciones que tienen que desempeñar las personas para satisfacer los objetivos (resultados) de las organizaciones (o departamentos), obteniendo como resultado el "mapa funcional" conformado como estructura arbórea de objetivos de distinto nivel. La Etapa C contiene dos fases:

F5: Estructuración del campo de observación: se elabora teniendo en cuenta las actividades económicas de la CIIU Rev 4 A.C, las ocupaciones de la CIUO-08 A.C, los procesos, subprocesos, funciones y subfunciones de las empresas tipo del sector. El campo de observación permite delimitar el mapa ocupacional e identificar las áreas ocupacionales y profesionales.

F6: Realizar análisis funcional: se construye a partir de los objetivos base definidos para cada una de las áreas profesionales y permite identificar las funciones que desempeñan las personas en las organizaciones.

Etapa D. Diseño de la cualificación y configuración del Catálogo

La tarea fundamental de esta etapa consiste en definir las cualificaciones a partir de la determinación de los distintos elementos de competencia que las configuran, mediante un proceso de agregación de las funciones u objetivos establecidos en el mapa funcional. Además, en esta fase se incorporan los resultados del estudio prospectivo que detectan los previsibles requerimientos de competencia a corto y medio plazo. De igual manera, se identifican aquellos elementos referenciales que relacionan la cualificación con el empleo y la formación, con la finalidad de presentar una visión contextualizada de la misma.

En esta etapa se define la formación asociada a las competencias de base de las cualificaciones, determinando los elementos que configuran las unidades de aprendizaje asociados a las competencias clave, transversales y específicas. Las cualificaciones que

se diseñan son validadas, interna y externamente de forma que quede garantizada la calidad, fiabilidad y homogeneidad del proceso y de los resultados para su incorporación al Catálogo Nacional de Cualificaciones organizadas por Nivel del MNC y área de cualificación. Esta etapa está conformada por cinco fases, las cuales se describen a continuación:

F7: Definir los elementos de la identificación de la cualificación: estos elementos están relacionados con el nombre, código, nivel de cualificación y área de cualificación. Para ello, el MEN ha elaborado una guía para determinar cada uno de los elementos relacionados.

F8: Configurar y verificar el perfil profesional: en esta fase se establecen los elementos que hacen parte del perfil profesional (Competencia general, entorno profesional, unidades de competencia (UC), elementos de competencia y criterios de desempeño), una vez organizado el perfil surte un proceso de verificación en el cual participan representantes del mercado laboral, sector educativo y gobierno.

F9: Determinar los referentes para la educación y formación: en esta fase se proponen las Unidades de Aprendizaje Específicas (UAE), UA Claves (básicas y Trasversales), Resultados de aprendizaje (RA) y Criterios de Evaluación (CE), estos elementos se convierten en un referente para el diseño y desarrollo curricular que realizan las instituciones. Los elementos propuestos surten un proceso de verificación por parte de actores del sector académico.

Tal como está descrita la etapa, si bien aplica para cualificaciones que se ubiquen en los niveles 1 al 5 del MNC, ya que para las cualificaciones de los niveles 6 y 7 sólo se definen los RA y aspectos clave en términos de regulación, sigue siendo una regulación importante para el primer nivel de cualificación de la educación superior (nivel 5), en el que se ubican las credenciales de técnico y tecnólogo, para las cuales se diseñan inclusive unidades de aprendizaje que orienten el diseño curricular de las instituciones. Como se verá más adelante, este componente es crucial para entender la defensa que harán las Universidades respecto de la autonomía universitaria.

F10: Determinar requisitos de ingreso y regulación de la cualificación: se establecen con relación a la normativa actual y están relacionados con los requisitos de entrada a la cualificación y las profesiones reguladas.

F11: Organizar e incorporar las cualificaciones en el CNC: Se organizan las cualificaciones de acuerdo con la estructura del Catálogo Nacional de Cualificaciones (CNC).

Siguiendo con este proceso, en 2018 se dio continuidad al proyecto para completar el diseño de las cualificaciones en los sectores priorizados, de modo de ampliar el alcance en los sectores de Agricultura, Logística y Eléctrico iniciados ya en el 2016, y se abordaron dos nuevos sectores: Transporte y Electrónico. Estos ejercicios nuevamente se realizaron en alianza con los actores más relevantes del sector: el Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico del Sector Eléctrico -CIDET, la Federación Colombiana de Agentes Logísticos en Comercio Internacional -FITAC-, la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria - Agrosavia, los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Transporte, y el Departamento Nacional de Planeación – DNP (MEN, 2021).

Por último, en la etapa de Implementación que se ha llevado adelante desde 2018 hasta la actualidad, se han abordado las dimensiones técnica, social y política. La dimensión técnica consideró el establecimiento de los estándares y controles para asegurar la evaluación-certificación de las cualificaciones, los principios para la progresión, la transferencia de créditos y el aseguramiento de la calidad. Por su parte, la dimensión social consideró los cambios culturales e institucionales requeridos, considerando la instalación de un nuevo lenguaje sobre cualificaciones, competencias, aprendizaje a lo largo de la vida, entre otros, que debe ser compartido entre el sector educativo, sector productivo, gobierno, la sociedad civil y los demás grupos de interés. Asimismo, esta dimensión implica construir confianza, conciliar la lógica institucional de la educación y la formación con la lógica expresada en los criterios y principios del marco. En relación con la dimensión política, se consideró el desarrollo de mecanismos efectivos de coordinación y participación, la gradualidad del cambio, un proceso de financiamiento para el desarrollo del MNC, con estrategias focalizadas para promover el aprendizaje permanente y el acceso a la educación y la formación, y la incorporación de las

cualificaciones existentes, y las nuevas en el Catálogo Nacional de Cualificaciones. De acuerdo con lo indicado por el MEN (2021), todas estas definiciones se plantearon de forma concertada con diferentes actores y el apoyo de asesores internacionales.

Por último, respecto de la fase de Implementación, se requieren una serie de procesos normativos que reglamenten el MNC, que permitan garantizar su adopción y consolidación. Este proceso se encuentra actualmente en curso, pero hasta ahora, la más importante reglamentación que se ha hecho del marco, se estipula en el artículo 194° de la Ley 1.955.

"Artículo 194°. SISTEMA NACIONAL DE CUALIFICACIONES. Créase el Sistema Nacional de Cualificaciones -.SNC como un conjunto de políticas, instrumentos, componentes y procesos necesarios para alinear la educación y formación a las necesidades sociales y productivas del país y que promueve el reconocimiento de aprendizajes, el desarrollo personal y profesional de los ciudadanos, la inserción o reinserción laboral y el desarrollo productivo del país. Son componentes del SNC: el Marco Nacional de Cualificaciones - MNC, los subsistemas de aseguramiento de la calidad de la educación y la formación, de normalización de competencias y de evaluación y certificación de competencias, el esquema de movilidad educativa y formativa, así como la plataforma de información del SNC.

Se crea el Marco Nacional de Cualificaciones - MNC, para clasificar y estructurar las cualificaciones en un esquema de ocho (8) niveles ordenados y expresados en términos de conocimientos, destrezas y aptitudes, de acuerdo con la secuencialidad y complejidad de los aprendizajes que logran las personas en las diferentes vías de cualificación.
Se crea el Esquema de Movilidad Educativa y Formativa, para facilitar la movilidad de las personas entre las diferentes vías de cualificación que son la educativa, la formación para el trabajo y el reconocimiento de aprendizajes previos para la certificación de competencias, con el fin de promover las rutas de aprendizaje, las relaciones con el sector productivo y el aprendizaje a lo largo de la vida.

Como una vía de cualificación dentro del Sistema Nacional de Cualificaciones, se crea el Subsistema de Formación para el Trabajo. Esta formación se estructurará en diversos niveles de complejidad, desde los iniciales hasta los más avanzados, de acuerdo con las necesidades del sector productivo. Sus oferentes son el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, las Instituciones de Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano –ETDH- y las Instituciones de Educación Superior con oferta de formación para el trabajo que formen por competencias y cumplan los requisitos y mecanismos que para tal fin se establezcan*"*

Pese a lo anterior, se requiere un proceso de formalización en un decreto de lo señalado en el artículo 194° de la Ley 1.955, que hasta 2022, no ha sido publicado aún, por lo que

la instalación en las Instituciones de Educación Superior aún no tiene un proceso claro y definido.

4.2.2 El Marco Nacional de Cualificaciones de Colombia

De acuerdo con lo estipulado por el Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2021), el Marco Nacional de Cualificaciones es un componente del Sistema Nacional de Cualificaciones y se concibe como un instrumento "que permite estructurar y clasificar las cualificaciones en función de un conjunto de criterios, ordenados por niveles y expresados en términos de resultados de aprendizaje".

El MNC se establece en las bases del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018 – 2022 en la línea de la "Alianza por la calidad y pertinencia de la educación y formación del talento humano" y se reglamenta mediante el artículo 194 de la ley 1955 de 2019, como ya se señaló previamente. El MNC diseñado por el país tiene las siguientes características:

4.2.2.1 Alcance

El Marco Nacional de Cualificaciones de Colombia se define como de "carácter nacional, inclusivo, flexible, no abarcativo y permite clasificar y estructurar las cualificaciones otorgadas en las vías de cualificación Educativa, del Subsistema de Formación para el Trabajo y el Reconocimiento de Aprendizajes Previos" (MEN, 2021).

4.2.2.2 Objetivos del Marco Nacional de Cualificaciones

El Marco estipula los siguientes objetivos (MEN, 2021):

- Contribuir a la movilidad y la progresión educativa, formativa y laboral mediante el reconocimiento de los aprendizajes adquiridos a lo largo de la vida.
- Facilitar la articulación de los diferentes niveles de cualificación y vías de cualificación.
- Contribuir al desarrollo y fortalecimiento del talento humano a través de una mayor interacción entre los actores del Gobierno, sector productivo, laboral, educativo, formativo y social.

- Contribuir a la movilidad nacional e internacional a través de una mayor flexibilidad para su trayectoria educativa y formativa, así como en el ámbito laboral.

- Promover la pertinencia y calidad de las cualificaciones en relación con las necesidades presentes y futuras de la sociedad, los sectores económicos, la productividad y competitividad del país.

- Contribuir al cierre de brechas de talento humano según las necesidades regionales y de los sectores económicos.

- Facilitar la transparencia de las cualificaciones en el sistema educativo y formativo, y su reconocimiento en el mercado de trabajo.

4.2.2.3 Estructura

El Marco Nacional de Cualificaciones de Colombia está estructurado en 8 niveles, cada nivel está descrito en resultados de aprendizaje en términos de Conocimientos, Destrezas y Actitudes, dentro de la cual se conceptualizan la Autonomía y la Responsabilidad, considerando las siguientes definiciones (MED, 2021):

- Conocimiento: refiere al resultado de la asimilación de información por medio del aprendizaje, acervo de hechos, principios, teorías y prácticas relacionados con un campo de trabajo o estudio concreto.

- Destreza: alude a la capacidad de una persona para aplicar conocimientos y utilizar técnicas, con el fin de realizar tareas y resolver problemas en un campo de trabajo o estudio. Las destrezas pueden ser capacidades cognitivas (uso del pensamiento lógico, intuitivo y creativo) y prácticas (destreza manual y uso de métodos, materiales, herramientas e instrumentos).

- Actitudes: refiere a la autonomía, responsabilidad y la disposición que tienen las personas para actuar y pensar en diferentes contextos.

- Autonomía: capacidad de una persona para tomar decisiones y actuar en un contexto de trabajo o estudio con autodeterminación.

- Responsabilidad: compromiso social, al respeto y la valoración del deber en el ámbito de la educación, la formación y el trabajo.

En su estructura formal, además el Marco de Cualificaciones integra la correspondencia entre la oferta educativa del país organizada en los niveles del Marco con la Clasificación Internacional Normalizada de Educación de la UNESCO -CINE- adaptada para Colombia y la Clasificación Internacional de Ocupaciones -CIUO-08 A.C-, como se ve en la siguiente figura:

Figura 4.3: Marco de Cualificaciones de Colombia

<table>
<tr><th colspan="5">Ley 1955/2019. Art. 194 →</th><th colspan="3">Vía Educativa</th><th>Vía FpT</th><th>Vía FpT</th><th>Vía RAP</th></tr>
<tr><th>MNC</th><th></th><th>CINE</th><th>CIUO/ CUOC Nivel de competencia</th><th></th><th colspan="2">Ley 30/1992
Ley 115/1994
Educación Formal
Grados y títulos</th><th>Ley 1064/2006
Decreto 1075/2015
ETDH</th><th>Ley 119/1994
Res 2198/2019
FPI SENA</th><th>Ley 1965 de 2019, Art. 194
Formación para el Trabajo</th><th>RAP
Reconoci-miento de Aprendizajes Previos</th></tr>
<tr><td>8</td><td></td><td>8</td><td rowspan="3">4</td><td rowspan="4">Superior</td><td colspan="2">Doctorado</td><td></td><td></td><td rowspan="4">(En desarrollo)</td><td rowspan="4">(En desarrollo)</td></tr>
<tr><td>7</td><td></td><td>7</td><td>Maestría Universitaria</td><td>Especialización Medica</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>6</td><td></td><td>6</td><td>Universitario</td><td>Especialización Universitaria</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>5</td><td></td><td>5</td><td>3</td><td>Tecnólogos Técnico Profesional</td><td>Esp. Tecnológica Esp. Técnica</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>4</td><td rowspan="3">9</td><td>4</td><td rowspan="3">2</td><td rowspan="4">No Superior</td><td colspan="2">Normalista Superior</td><td rowspan="3">Programas ETDH (Certificado de Aptitud Ocupacional)</td><td></td></tr>
<tr><td>3</td><td>3</td><td>Bachiller Académico</td><td>Bachiller Técnico</td><td></td></tr>
<tr><td>2</td><td>2</td><td colspan="2">Básica Secundaria</td><td></td></tr>
<tr><td>1</td><td></td><td>1</td><td>1</td><td colspan="2">Básica Primaria</td><td></td><td></td></tr>
</table>

Fuente: MEN, 2020.

A nivel de producto de política, las características del Marco diseñado, permiten catalogarlo, al igual que el caso de Chile, como un marco reformador (Raffe, 2009), pues parte del sistema de educación existente, pero con algunas modificaciones orientadas a su mejora. En el caso de Colombia estas mejoras apuntan a un cierto nivel de estandarización de las credenciales, y a la pertinencia de estas con las necesidades sociales y laborales. Asimismo, el marco es unificado y de enfoque ajustado (Raffe, 2009), coherente con sus objetivos de facilitar las trayectorias formativas de estudiantes y

trabajadores, y este sentido su foco es principalmente la promoción del aprendizaje a lo largo de la vida (Tuck, 2007).

Por otra parte, hasta aquí se puede evidenciar que el Marco Nacional de Cualificaciones de Colombia, muestra una concordancia explícita con el EQF, que se evidencia en sus objetivos y su estructura. En relación a los objetivos, el marco integra la referencia a comparabilidad y portabilidad de las cualificaciones, tanto con fines de estudio como de trabajo, característicos del EQF. Por otra parte, en cuanto a la estructura, el Marco de Colombia se apega a la plantilla básica del EQF, cumpliendo tanto con el número de niveles, que son cuatro, como con el número y tipo de descriptores, pese a tener una diferencia menor en la nomenclatura.

En su diseño no se indican abiertamente elementos de coerción, pese a lo cual se destaca en diversas ocasiones, que el marco fue asesorado por expertos o basado en experiencia internacional. Por otra parte, no existe referencia explícita o formal a algún referente internacional.

4.3 La transferencia del Marco Nacional de Cualificaciones de Colombia

En este apartado se analiza el proceso de diseño del Marco de Cualificaciones de Colombia desde una perspectiva de transferencia de políticas públicas. Como se señaló en el capítulo anterior, para hacer el análisis se utilizan dos de los modelos presentados en el primer capítulo de este libro: en primer lugar, para hacer la distinción temporal del proceso de diseño de la política, se utiliza el modelo de Phillips y Ochs (2003); en segundo lugar, para cada una de estas etapas se desarrolla el Mapa de atracción transnacional elaborado por Rappleye (2006).

El proceso de transferencia del Marco Cualificaciones se puede analizar en tres etapas: 1) Atracción transnacional, 2) Decisión y 3) Implementación, debido a que aún no ha ocurrido la última etapa del modelo de Phillips y Ochs (2003) en este país. La etapa de Atracción Transnacional está comprendida entre los años 2010 a 2014, la etapa de Decisión entre los años 2014 a 2015, y la etapa de Implementación entre los años 2016 a 2021.

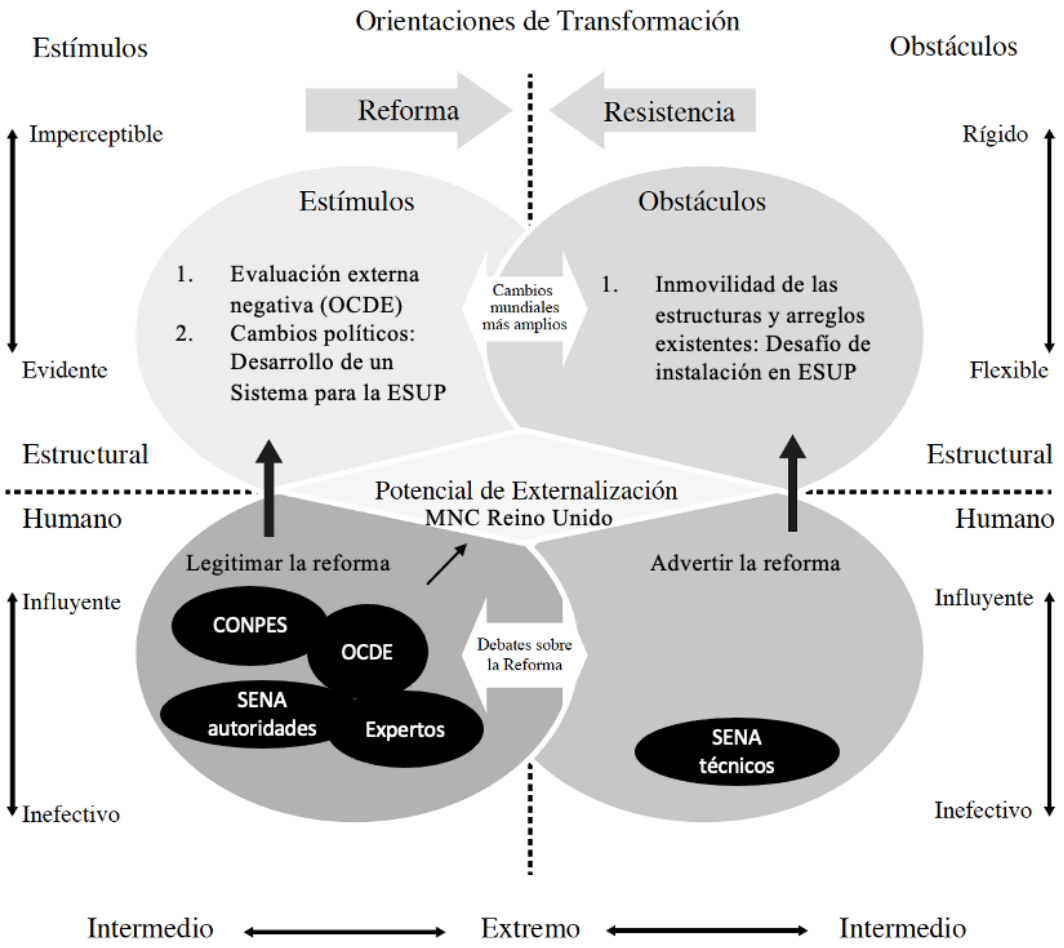
La elaboración de estos Mapas se ha realizado a partir de la entrevista a 10 actores clave que fueron parte del proceso de diseño y discusión de esta política, considerando: 3 Diseñadores de la política del Ministerio de Educación Nacional (DPMEN) y 1 del Ministerio del Trabajo (DPMINTRABAJO), 1 Directivo o autoridad de Universidad Pública (DUPÚBLICA), 4 Directivos de Universidades Privadas (DUPRIVADA) y 1 experto internacional (EI).

4.3.1 Etapa de Atracción Transnacional

Respecto de la etapa de Atracción Transnacional, se reconoce que inicia en el año 2010, a partir de la recomendación de la OCDE, que es tomada por el SENA, que inicia un proceso de revisión y asesoría para el diseño de esta política y termina en 2014 con la conformación de un equipo para el diseño del Marco de Cualificaciones, coordinado por el Ministerio de Educación Nacional.

El mapa de transferencia de políticas que aborda este periodo y que se grafica en la Figura 4.4, presenta las orientaciones de Reforma y de Resistencia a la política pública, los actores involucrados y sus principales argumentos, así como los potenciales de externalización que se utilizan en ellos.

Figura 4.4: Etapa de Atracción Transnacional en Colombia



Fuente: Elaboración propia.

En relación a la orientación de Reforma, es decir, que promueven la política pública, se reconoce que los principales actores en esta etapa son la OCDE, el CONPES, el SENA y los expertos internacionales del Reino Unido que se contratan para asesorar un primer diagnóstico sobre los Marcos de Cualificaciones en el mundo, que sirva de soporte para el diseño de un Marco de Cualificaciones.

"el tema nace en los Planes de Desarrollo y en las recomendaciones de la OCDE para Colombia, si lo veo como país, eso nace realmente desde allí. En esa misma línea fue que llegó esta transferencia a SENA, digamos que ese proceso nació en algunas personas que estábamos allí, como "vea este proyecto es interesante" pero para entrar a la OCDE teníamos que cumplir nuestros estándares, uno de ellos era ampliar las coberturas y otra serie de factores, entonces el Marco se propone desde allí." DP- 3

“se encomienda a través de estos CONPES al SENA que lidere ese sistema y que reúne a todos los actores y obviamente las instituciones que tienen que ver con la formación técnica y tecnológica que se ejecuta en el país, para que el SENA desde esta nueva estrategia de las competencias, lidere y se logre articular y lograr de alguna manera en término de calidad, de pertinencia y de oportunidad, mejorar el sistema de la formación profesional.” DP- 4

“inicialmente en el SENA desde que empezamos con todo este tema de cualificaciones, fue a partir de una transferencia que tuvimos del Reino Unido.” DP- 2

“se recibió una transferencia inicialmente del Reino Unido quienes nos contaron como ha sido todo su proceso, del Marco de Cualificaciones, un proceso de desarrollo bastante alto, hicieron un diagnóstico en ese momento en el SENA, en el país y les hacían una propuesta clara de que Colombia debería contar con un MNC.” DP- 3

“mirar cómo era su funcionamiento en el contexto internacional, revisar y analizar cuál ha sido la experiencia de adopción de los Marcos en otros países y posteriormente se recopiló esa experiencia internacional y se empezó analizar cómo el Marco se podía anclar y adaptar a nuestro contexto y a nuestra realidad colombiana, de acuerdo a nuestra economía, a nuestro sistema educativo y formativo, al sistema de política y todo eso ello.” DP- 1

“en ese momento la administración del SENA era Gina Parody que era la Directora General, posteriormente al año siguiente pasa a ser Ministra de Educación y ella veía totalmente pertinente este tema” DP- 2

El principal argumento respecto de la necesidad de un Marco de Cualificaciones refiere a una necesidad de legibilidad de las credenciales de Educación Superior del país, que es señalada por la OCDE, así como de articulación del Sistema de Educación del país. Asimismo, se identifica un tercer motivo que refiere a mejorar la relevancia y valoración de la educación técnica y tecnológica. Pese a ello, el discurso de los actores dista de los documentos CONPES orientadores que gatillaron y moldearon originalmente el diseño de la política, cuyo foco como se vio es el de pertinencia de la formación con las necesidades productivas del país.

“inicialmente el foco tiene que ver mucho con organizar la casa porque aquí ha venido un poco desorganizado, de pronto un poco desarticulado, el mismo sistema educativo a mi juicio no es uno solo, sino como unos subsistemas que conforman ese gran sistema, pero esos diálogos que debe haber entre la educación inicial, la media, la básica, la superior, TyT, ETDH, la del SENA, han sido un poco desarticulados, tienen normativas diferentes y falta establecer esos diálogos, entonces lo hemos visto como una oportunidad para alinear todos esos subsistemas” DP- 3

“Entonces, eso ha sido una dificultad con poco con nuestro sistema educativo y con relación a la educación superior, ellos ven el Marco la oportunidad para darle claridad a toda esta variedad de oferta educativa y formativa que se puedan establecer los límites desde el desarrollo de competencias de acuerdo a los niveles del Marco que se alcancen.” DP- 1

“para darle más relevancia a la percepción que se tiene en el país con relación a la educación técnica y tecnológica porque, de alguna manera, la educación técnica y tecnológica está sub valorada.” DP- 1

En cuanto al potencial de externalización, en esta etapa existe un referente claro que refiere al Marco de Cualificaciones de Reino Unido, que es utilizado como ejemplo de buenas prácticas.

“se recibió una transferencia inicialmente del Reino Unido quienes nos contaron como ha sido todo su proceso.” DP- 3

“inicialmente en el SENA desde que empezamos con todo este tema de cualificaciones, fue a partir de una transferencia que tuvimos del Reino Unido.” DP- 2

En contraposición, respecto de la orientación de Resistencia, solo se reconoce escepticismo dentro de la misma organización del SENA, sin el desarrollo de argumentos claros de acuerdo a lo declarado por los entrevistados.

“En 2013-2014 hubo una transferencia del Reino Unido y cuando hicimos una propuesta frente al Marco de Cualificaciones y demás, estando dentro del SENA, lo primero que hubo fue un rechazo dentro del SENA, todavía sin salir fuera, no les cayó mucho en gracia.” DP- 3

En relación con esta primera etapa del proceso de transferencia, se identifica que la política se origina con elementos de coerción, descritos antes por el trabajo de Jarvis (2014), debido a que es guiada por la recomendación directa, a través del Informe de la OCDE, y luego por expertos externos al país, en concordancia con prácticas internacionales.

Por otra parte, desde la configuración del grupo que gatilla la transferencia, ya se puede advertir su influencia en el diseño de la política, pues corresponde a un grupo proveniente del Ministerio del Trabajo de la nación, que promueve el desarrollo de la política, coherente a los lineamientos de la CONPES, como parte de una agenda de

competitividad, en pos de mejorar la pertinencia de las credenciales en cuanto a las necesidades del mercado laboral. Esto se relaciona con el foco del Marco desarrollado, sus objetivos y el diseño del Catálogo Nacional de Cualificaciones, que explicita este énfasis particular del Marco del país.

4.3.2 Etapa de Decisión

En relación con la etapa de Decisión, se reconoce que transcurre entre los años 2014 y 2017 y se inicia con la conformación de un equipo a cargo de la política al interior del Ministerio de Educación, gatillado por dos fenómenos: La inclusión del MNC en el plan de gobierno 2014- 2018 y el nombramiento de la Ministra de Educación, quien anteriormente era Directora General del SENA. Esta etapa culmina con la publicación del catálogo nacional de cualificaciones, que contiene los pilotos de implementación realizados en los 9 sectores ocupacionales priorizados. El mapa de transferencia de políticas que aborda este periodo y que se grafica en la Figura 4.5, presenta las orientaciones de Reforma y de Resistencia a la política pública.

En cuanto a la orientación de Reforma, los actores que la propician se reconoce en primer lugar a la Ministra de Educación recién asumida en dicho periodo, quien conforma un equipo coordinar al interior del Ministerio para el desarrollo del Marco. En un segundo lugar se reconoce la participación del SENA que participa de igual forma del equipo de forma permanente. Por último, se reconoce un protagonismo importante de los asesores internacionales que acompañaron al equipo coordinador durante este periodo.

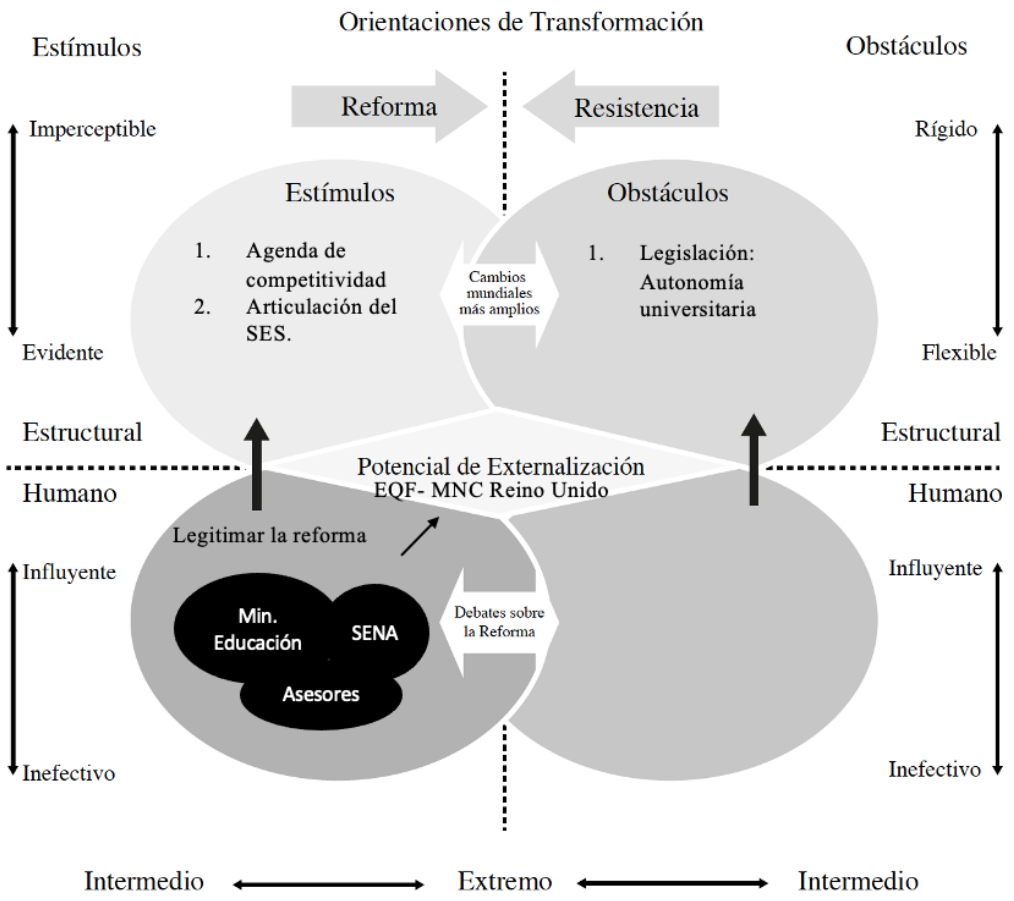
"se unen los esfuerzos que se habían adelantado en el SENA con los procesos que también se estaban llevando en el Ministerio de Educación y como que se unen estas dos iniciativas y empieza todo este surgimiento en torno a avanzar en el diseño y la estructuración del Marco." DP- 2

"es a partir del 2015 donde esto coge una fuerza impresionante, además porque se incluyó en el Plan del Gobierno 2014-2018." DP- 3

"hemos tenido la fortuna de contar con acompañamiento internacional hasta el año pasado, entonces Francisca Arbizú, desde el 2014 hasta el 2019 nos venía acompañando en el proceso de diseño y estructuración del Marco, en el diseño de los Catálogos pero también en algún momento tuvimos acompañamiento del Gobierno australiano, he tenido acompañamiento por parte de

Antonio Amorós con un impacto de los procesos del sistema educativo alemán, entonces hemos tenido más esa visión internacional.” DP- 2

Figura 4.5: Etapa de Decisión en Colombia



Fuente: Elaboración propia.

Los argumentos con los cuales estos actores promueven el Marco de Cualificaciones son múltiples. Por una parte, refieren a mejorar la claridad del Sistema y las certificaciones, así como a mejorar su pertinencia y calidad; por otra apuntan a mejorar la comunicación y movilidad entre los subsistemas de educación; un tercer argumento apunta a mejorar la comparabilidad de las certificaciones colombianas con el resto del mundo; por último con el Marco buscan mejorar la formación de capital humano que pueda satisfacer las necesidades de las empresas y que ello aporte a mejorar la competitividad y productividad del país. Esto último, alineado como se ha visto con los documentos orientadores de CONPES.

“como lo hemos mostrado en la educación superior (…) aporta elementos supremamente importantes a mejorar la pertinencia y la calidad.” DP-1

“En esta Educación para el trabajo y el desarrollo humano, el sistema de calidad no es la misma que en educación superior; entonces, hace que quienes aprueben los programas sean las secretarías de educación. La oferta, si uno encuentra en educación superior 6.000 programas o 3.000 programas, en la ETDH uno puede encontrar 18.000 o 19.000 programas y denominaciones.” DP-1

“Colombia es un país donde no hay de estandarización y de normalización en materia educativa, por decirlo de una manera sencilla, no hay ni siquiera un currículum oficial de la primaria, de la básica… de nada; cada profesor, sobre unos lineamientos muy generales, construye su propio currículo.” EI- 1

“Por supuesto sabemos que el MNC nos permite tener una visión global, nos permite trabajar en términos de la movilidad internacional, nos facilita esos procesos de comparabilidad entre nuestros títulos y grados que tenemos actualmente, respecto de lo internacional y para nosotros eso es claro y hemos estado precisamente trabajando y pensando en esa onda que tiene trabajar a partir del MNC.” DP-2

“al interior de nuestro sistema educativo se tienen si lo podemos llamar "diferentes subsistemas" y hay como una falta de comunicación entre esos subsistemas que impide la movilidad de los estudiantes al interior del mismo, entonces otro de los objetivos es eso, que el Marco se convierta en un instrumento que pueda aportar a esa comunicación” DP- 2

“uno de los objetivos fundamentales es que este Marco contribuya de alguna forma u otra a disminuir esas brechas de talento humano que se tiene entre lo que forma la academia y lo que realmente requiere el sector productivo” DP- 2

“el Marco no solamente tiene un beneficio en el contexto educativo y laboral, sino también a nivel de gobierno, porque el fortalecimiento del capital humano, de la productividad del país” DP- 1

En cuanto al potencial de externalización en esta etapa el Marco de Cualificaciones Europeo es de vital importancia, porque se utiliza como referente para la mejora de la comparabilidad de las certificaciones del país con el resto del mundo. Sin embargo, también se considera como un Marco influyente el Marco de Chile, que se está desarrollando de manera simultánea en este periodo de tiempo, de manera que el Marco también pueda ser comparable en Latinoamérica.

“creo que el Marco Europeo de Cualificaciones tiene mucha influencia positiva, porque es un Marco fácil de entender, o yo creo que es bastante fácil de entender, que encaja muy bien.” EI- 1

“El Marco Europeo de Cualificación sería el máximo común divisor, es decir, lo común a todos los países con el nivel más bajo de definición posible. Quiero decir que, sobre esa estructura, tú tienes que construir tu propio Marco, lo respetas, te relacionas con él pero, obviamente, tu Marco tiene que mucho más rico que el Marco Europeo.” EI- 1

“el europeo y Chile, como te decía, siempre ha sido un referente para nosotros, esa experiencia y esos referentes siempre nos los han servido, obviamente siempre teniendo claro que el marco no es una plantilla que uno simplemente copia y pega, sino que uno debe suscribir una adaptación a la realidad de cada país y a las necesidades. Entonces, sí, el referente europeo ha sido uno de los más importantes.” DP- 1

Por su parte, en la orientación de Resistencia, en esta etapa no se visualizan actores relevantes, ya que la política se construyó al interior del gobierno entre los diseñadores y los expertos contratados, por lo que solo tuvo instancias de socialización. Por el mismo motivo, no se reconoce un argumento ni potenciales de externalización en este proceso. Además, debido a que desde el diseño de la política, se ha concebido como un referente, las instituciones de Educación Superior no lo sentían como una amenaza, refugiándose en la defensa de su autonomía.

“mucha gente va a las reuniones del Ministerio de Educación por curiosidad, pero no porque lo estén montando dentro de un proyecto, no porque como convicción, encuentras muy pocos.” DUPRIVADA- 2

“sobre todo para las instituciones de educación superior, su uso no va a ser obligatorio porque tendríamos que hacer ajustes normativos que todavía el país no está preparado para eso, siempre las cualificaciones serán un referente y entonces en ese sentido empezamos a mirar con ellas cómo podían acoplar esa cualificación a sus diseños y desarrollos curriculares.” DP- 2

“Obviamente, ellos siempre se paran en su autonomía y dicen listo, lo tomamos como referente, nos va a servir, muchas gracias, estamos muy interesados en el Marco, pero obviamente siempre defienden su autonomía.” DP- 1

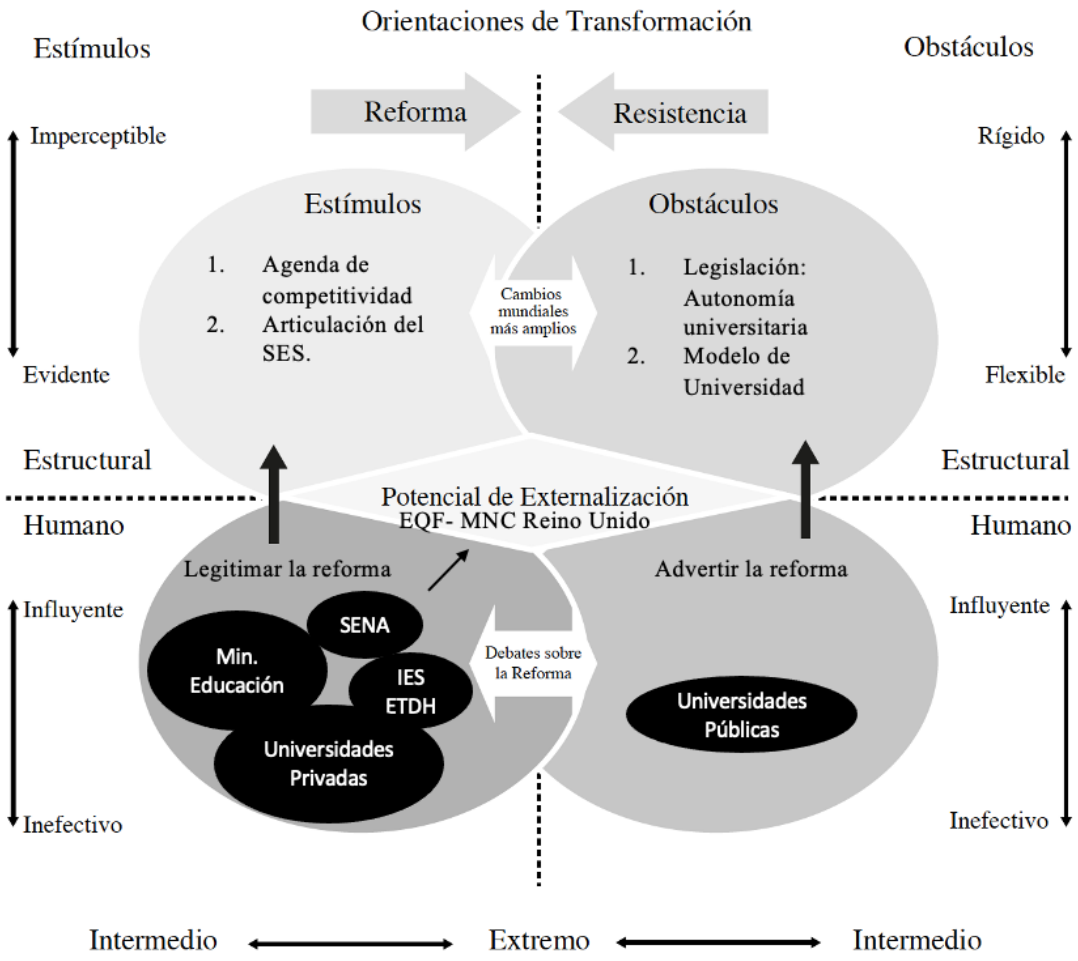
En relación con la segunda etapa del proceso de transferencia de política, se evidencia coerción en el diseño de la política, de acuerdo con los planteamientos de Jarvis (2014), pues se asume sin mayor discusión, la plantilla del EQF para el desarrollo del Marco del

país, buscando su adaptación al contexto nacional, pero replicando su número de niveles y descriptores.

4.3.3 Etapa de Implementación

La etapa de Implementación transcurre entre los años 2018 y 2021, de acuerdo con el tiempo de desarrollo de esta investigación, y está proyectada en el país hasta el año 2025. La etapa se inicia con la reformulación de la política desde el nuevo gobierno, a partir del Plan de Desarrollo 2018 - 2022 del país, que reorienta la política a la conformación de un Sistema Nacional de Cualificaciones, integrado por nuevos elementos que le dan soporte. El mapa de transferencia de políticas que aborda este periodo y que se grafica en la Figura 4.6, presenta las orientaciones de Reforma y de Resistencia a la política pública.

Figura 4.6: Etapa de Implementación en Colombia



Fuente: Elaboración propia.

Los actores que promueven la reforma siguen siendo el Ministerio de Educación y el SENA, pero apoyados adicionalmente por un conjunto de Instituciones de Educación, principalmente asociadas a la Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano y un grupo importante de Universidades privadas. Dentro de las Universidades, destaca la participación de la Red MUTIS, compuesta por 7 Universidades privadas que actúan como asesoras del MEN para la implementación del Marco. Adicionalmente, se reconoce que el sector privado, medianas y grandes empresas, contribuyen y respaldan también la iniciativa a través de las Universidades con las que se relacionan o de las cuales son dueños. Como se verá luego en mayor profundidad, es importante destacar que las instituciones con las que se alía el Ministerio para promover la política son justamente aquellas que ponen su foco en atender a través de su oferta formativa las necesidades del mercado.

"acá la ventaja fue que eso se convirtió en política pública y se tuvieron que alinear todos los Ministerios, antes de que saliera el Decreto del artículo, del Plan Nacional de Desarrollo que tiene que ver con el Marco y el Sistema, se alinearon el Ministerio de Educación, el Ministerio del Trabajo y el SENA y llegaron a acuerdos y consensos, en un documento que sirvió para estructurar dentro del Plan Nacional de Desarrollo ese artículo." DP- 4

"lo entendió este gobierno y lo que hace es coger el Marco Nacional de Cualificaciones y lo pone en contexto de un Sistema Nacional de Cualificaciones, en donde se apoya en otros cinco componentes." DP- 1

"ha sido todo un proceso para Colombia de construcción y que ahora hoy el Ministerio de Educación y el Ministerio del Trabajo han hecho muy plural y muy abierto y muy colectivo todo el análisis de lo que ellos vienen trabajando entre los MNC y han atraído mucho las instituciones de educación superior, en este caso específicamente las universidades." DUPRIVADA- 2

"la Red Mutis en Colombia ha sido contratada en dos etapas por el Ministerio de Educación, una etapa se ejecutó en el año 2020 y una segunda etapa que ya se firmó el convenio y vamos a iniciar. Por supuesto las universidades que hacen parte de esa red todas creemos participación en el proyecto." DUPRIVADA- 3

"todas las siete que hacemos parte de la Red Mutis, todas somos universidades, quiero que sepas que en Colombia son universidades las que están acompañando al Ministerio en la definición y eso te demuestra a ti de que las universidades sí están interesadas en que este marco se haga y sea útil para todos." DUPRIVADA- 3

“esta universidad trabaja de la mano de los industriales grandes, de los medianos, de los pequeños, son nuestros dueños, por decirte así. Esto le permite al Ministerio no solamente estar trabajando con universidades, sino que nosotros estamos cerca de las empresas.” DUPRIVADA- 3

“en el diseño de esos catálogos de cualificaciones es donde está el involucramiento del sector privado y de las instituciones académicas, porque se ha procurado que el diseño de estos catálogos se haga de la mano estableciendo alianzas con el sector productivo que participe el sector privado.” DP-2

Los argumentos para promover la política se dirigen a legitimarla a partir del beneficio para instituciones, estudiantes y empleadores, destacando especialmente el rol para facilitar la movilidad de estudiantes y trabajadores, en una lógica de formación a lo largo de la vida y de poder contribuir al mercado laboral con talento humano cualificado. Por otra parte, aunque en menor medida, también se reconoce el valor del Marco para la movilidad internacional.

“una presentación de nosotros porque estamos convencidos de las pasarelas, queremos hacer pasarelas para el aprendizaje a lo largo de la vida, estamos convencidos del aprendizaje a lo largo de toda la vida y para hacerlo hay que tener toda esa oferta y esa diversificación de programas tan amplia.” DUPRIVADA- 2

“estamos muy enseñados a programas tubulares, y esa es la línea que están intentando abrir los MNC.” DUPRIVADA- 2

“las empresas insistían en lo mismo, o sea cualquier Marco que se defina debe asegurarles a ellas que va a recibir un talento humano realmente competente que es lo que más le preocupa a las empresas.” DUPRIVADA- 3

“Eso hace que haya una actividad económica muy importante y por supuesto toda tiene que apuntar a la competitividad, y esa competitividad depende en buena manera de ese recurso humano que absorbe el sector productivo y que indudablemente todo lo que se pueda hacer para que ese recurso humano le llegue a las empresas, se le pueda reconocer de debida manera su experiencia, su destreza, su cualificación, yo creo que sería uno de los aportes más importantes que tendría el esquema de movilidad o MNC.” DUPRIVADA- 3

“yo diría que es una fuente de sostenibilidad muy grande para la universidad empezar a tener posibilidad en ese proceso.” DUPRIVADA- 2

“Sí nos interesa mucho porque ahora y sobre todo ahora que nosotros tuvimos una apertura a la educación virtual.” DUPRIVADA- 4

En relación con el potencial de externalización, en esta etapa se refieren a los aspectos más prácticos de la implementación de la política, por lo que las referencias apuntan a experiencias exitosas de implementación. En ese sentido, se considera a Australia, España, Canadá y Reino Unido, y a nivel Latinoamericano, se tiene presente el desarrollo del Marco Técnico Profesional de Chile.

"mirar las experiencias externas, aquí en Colombia se ha mirado de muy cerca las experiencias de Australia, la experiencia de España, de Canadá, de Reino Unido, son las cuatro experiencias más representativas." DUPRIVADA- 3

"ahora en Colombia creo que algunos países en Latinoamérica han tenido alguna intención en ese sentido y creo que Chile lleva una delantera ahí. Están intentando pensar un camino de articulación por rutas formativas en el cual cada vez se mucho más clara el reconocimiento en la estructura de formación." DUPRIVADA- 1

"creo que precisamente las experiencias de países como el tuyo, otros países de Latinoamérica y del mundo nos pueden aportar mucho, y nos pueden ayudar a continuar en ese proceso." DP-4

En cuanto a la orientación de Resistencia, se identifica en general como el actor principal a las Universidades Públicas del país o las Universidad top del país.

"siendo mayor la resistencia en las universidades top, en esas universidades que de pronto vienen en los grandes rankings internacionales que son las que menor interés, por decirte, han tenido para ser parte de este proceso." DUPRIVADA- 3

"Obviamente, ellos (Universidades) siempre se paran en su autonomía y dicen listo, lo tomamos como referente, nos va a servir, muchas gracias, estamos muy interesados en el Marco, pero obviamente siempre defienden su autonomía." DP- 1

Los argumentos que se reconocen en los actores de resistencia apuntan a advertir sobre los riesgos de la política en cuanto a que atentan contra la autonomía de las Universidades. Asimismo, estos argumentos advierten que la formación en la Universidad no es solo para el trabajo, destacando este elemento como una característica negativa de la política diseñada. Como ya se había advertido inicialmente, el excesivo foco en la empleabilidad, así como los elementos de diseño curricular que son presentados como orientación a las instituciones, generan esta importante resistencia en las universidades, lo que constituye en definitiva el fracaso del Marco en la medida que no logra permear en todas las instituciones de educación superior.

Por otra parte, se les atribuye a estos actores una lógica de clasismo tras el argumento de la autonomía, para no permitir que personas desfavorecidas económicamente tengan acceso a dichas instituciones.

"la Universidad de Antioquia es una Universidad pública que ejerce su autonomía universitaria y cuándo ejerce su autonomía universitaria hay libertad de no solamente hay libertad de cátedra y de aprendizaje para los estudiantes, sino que también hay libertad en el diseño curricular" DUPUBLICA- 1

"ese tema de la autonomía universitaria yo creo que en algún momento es un poco pisar cayos, porque muchos se apalancan allí un poco para mantenerse y no cambiar, el miedo al cambio es fuerte, los intereses particulares de lagunas instituciones es un tema complejo, entonces se amparan en la autonomía universitaria para no generar esos cambios." DP- 3

"La política debe respetar eso, la autonomía de los programas y de las universidades. Pero tampoco estamos cerrados a coger lo que podamos, digamos del MNC, siempre y cuando podamos tener garantizados los estándares mínimos de calidad que se requieren para poder llegar a buen término con los estudiantes." DUPRIVADA- 4

"la Universidad de Antioquia tenemos dos grandes intencionalidades en nuestra formación y esas dos intencionalidades no conversan con la estandarización porque apostamos, o nuestra apuesta es hacia la formación integral y hacia la formación investigativa." DUPUBLICA- 1

"En el fondo ni siquiera actúa como referente, si hay un factor que tiene que ver con la empleabilidad, pero bueno esos son datos del observatorio laboral, y nosotros ya sabemos que el observatorio no trabaja en función de las pertinencias del ejercicio profesional, sino de la vinculación laboral, es decir, yo puedo tener un ingeniero industrial trabajando en el banco y me lo cuentan como empleado, no evalúan pertinencia." DUPRIVADA- 4

"pero la forma como se lleva, es absolutamente diversa, entonces algo como los resultados de aprendizaje, por ejemplo, hay algunos programas como economía o como algunas ingenierías que eso les gusta mucho y que unifican, pero a la mayoría no le gusta, porque nosotros no tenemos solamente un perfil laboral." DUPUBLICA- 1

"No ha sido fácil, a mí como Vicerrectora me ha llamado mucho la atención, pero a mí me han dichos, compañeros "usted piensa llenar la universidad de gente con botas" "van a venir soldadores a la universidad…y sí, van a llegar soldadores y van a llegar con el casco si vienen en transporte o en carro de la empresa, pero eso es abrir mucho más la universidad, es cambiar un paradigma porque yo lo acabo de decir en esta reunión de la que salí, la educación superior es elitista, es excluyente." DUPRIVADA -2

“entonces las universidades miran como por encima del hombro a las instituciones del nivel técnico y tecnológico y es un prejuicio que en cierta manera pesa, pesa mucho hoy, porque en cierta manera al reconocer eso le están reconociendo un estatus académico que tienen ellos y muchas veces si consideran que esas instituciones son de "garaje" como se habla muchas veces en Colombia.” DUPRIVADA- 3

“vicerrectores, compañeros, amigos míos de acá de Medellín, me dicen "¿qué es eso? ¿por qué se están metiendo con el ETDH? esa sí es una función de una universidad, porque todavía ven una universidad muy tradicional, porque las universidades todavía no se ven como universidades del aprendizaje a lo largo de la vida” DUPRIVADA -2

Por último, en cuanto al potencial de externalización, no se utilizan referencias internacionales para validar el discurso de resistencia en esta etapa.

En relación con la etapa de implementación del proceso de transferencia de política, el énfasis en la formación para el trabajo que toma el diseño del Marco en la etapa anterior, asociado principalmente el desarrollo de los catálogos de cualificaciones por sectores ocupacionales, parece condicionar las estructuras de apoyo y resistencia a la política.

Similar al caso de Chile, existe un grupo de apoyo al Marco, que en este caso corresponden a las Universidades privadas y la instituciones de formación del SENA, y otro grupo constituido principalmente por las Universidades públicas que se resisten a la implementación, amparándose en la autonomía entregada por la constitución, y que parece estar afectando la aprobación de la normativa para la implementación del Marco, que sigue pendiente, por lo que en estricto rigor, no existe real implementación aún de la política, sino solo arreglos preparativos.

Como se ha visto en el ejercicio de los Mapas de Transferencia, el caso de Colombia muestra un ejemplo claro de transferencia de política pública en donde el Modelo predominante del Marco Europeo ilumina el proceso tanto de atracción como de diseño de la política.

En principio, esta política se inicia a partir de una recomendación externa y desde el ejemplo extranjero, particularmente desde la sugerencia de consultores que trabajaron en el Marco de Cualificaciones del Reino Unido. La convicción del diseño de esta política se consolida en parte del Ministerio del Trabajo del país, y luego, a partir de un cambio

político que ubica a uno de estos miembros como Ministra de Educación, gatilla el diseño formal de la política.

El diseño de la política, que contó con asesoría directa de consultores vinculados al EQF, consistió en un marco reformador, vinculado y ajustado, de acuerdo con Raffe (2009), de cuatro niveles para la Educación Superior y que fusiona en su primer nivele dos tipos de formación: el título técnico y el título de tecnólogo, pese a que los diferencia en su estructura de títulos y grados, que no se modifica. Además, su diseño considera la extensión a un grupo marcos sectoriales, que en su conjunto conforman el Catálogo Nacional de Cualificaciones.

El producto de la política coincide plenamente en la estructura del EQF en cuanto al número de niveles y descriptores de aprendizaje, distinguiendo apenas un elemento de su nomenclatura, por lo que se evidencia en este caso el isomorfismo descrito previamente con el Marco Europeo, derivado principalmente del grado de coerción que se manifiesta en sus etapas iniciales.

Por último, la política diseñada y especialmente su extensión hacia el Catálogo Nacional de Cualificaciones, genera un grupo de resistencia en la etapa de implementación que no se visualizaba en la etapa de diseño, representado principalmente por las Universidades públicas, que se resisten al foco de la política en cuanto a la empleabilidad y la excesiva estandarización esperada del proceso formativo. Esta situación, probablemente es la que ha afectado la aún pendiente normativa de implementación, cuyo alcance para la Universidades se proyecta apenas como referencial. Con todo, esto implica la imposibilidad de implementar efectivamente el modelo esperado.

A continuación, en el Capítulo 5, los hallazgos de este caso se analizan de forma comparada con el de Chile, discutiendo a partir de ello, acerca de la Europeización de la Educación Superior en ambos países, el rol de la coerción para el diseño de esta política y cómo el isomorfismo actúa como elemento de legitimidad en esta política.

Capítulo 5
La Transferencia de los Marcos de Cualificaciones de Chile y Colombia: Un análisis comparativo

Este capítulo aborda el análisis comparativo del proceso de transferencia de la política de Marco de Cualificaciones en Chile y Colombia, a partir del Modelo de Dolowitz y Marsh (1996, 2000), que permite tratar el fenómeno de la transferencia de políticas, tanto como variable dependiente, como independiente, es decir, se explica el proceso de transferencia de políticas a partir de las diversas variables que nos plantea el modelo, como también la transferencia de políticas es utilizada para explicar los resultados de estas.

El contenido del capítulo está organizado en tres secciones principales. La primera, aborda seis de las ocho preguntas del Modelo de Dolowitz y Marsh (1996, 2000), pues se han omitido las preguntas sobre la evidencia de la transferencia, debido a que uno de los casos muestra una transferencia incompleta, y sobre el éxito o fracaso de la política, ya que no ha llegado a implementarse en Chile y en Colombia la implementación aún es incipiente. A partir del análisis de las respuestas a estas seis preguntas, se desarrollan las siguientes secciones.

La segunda sección del capítulo desarrolla la discusión respecto de la Europeización de las políticas de Marco de Cualificaciones de Chile y Colombia. Por último, la tercera sección, profundiza sobre la relevancia de la ideología a la base de la relación entre Educación Superior y trabajo para comprender el éxito o fracaso de las políticas de Marco de Cualificaciones.

5.1 Variables críticas en la transferencia de políticas

A partir del Modelo de Dolowitz y Marsh (1996, 2000) se reconocen un conjunto de variables críticas para la comprensión de los procesos de transferencia de políticas, tanto como variable dependiente, como independiente. A partir de este modelo, a continuación se desarrollan las siguientes preguntas en una perspectiva comparada de los casos de

Chile y Colombia: ¿Por qué se transfiere la política?; ¿Quién está involucrado en la transferencia?; ¿Qué se transfiere?, ¿Desde dónde?; ¿Cuál es el grado de transferencia?; y por último ¿Cuáles son las restricciones o facilitadores en la transferencia?

5.1.1 ¿Por qué se transfiere la política?

Siguiendo el modelo de los autores referidos, esta pregunta aborda el grado de voluntad o coerción con el cual se realizó la transferencia. En relación a esta pregunta, Jarvis (2014) reconoce 10 posibles situaciones que buscan describir el por qué se transfiere una política, que van desde la racionalidad perfecta o voluntariedad, hasta la total coerción, entendida como la respuesta a presiones como el mandato del gobierno o la dependencia de organizaciones clave (DiMaggio y Powell, 1991).

En el caso de Chile, se reconoce una transferencia más bien voluntaria, pero con componentes de emulación. En la escala de Jarvis (2014) esta transferencia corresponde a un valor de 3 y se caracteriza por la existencia de aprendizaje institucional negociado, marcado por el deseo de mejora y desarrollo que lleva al país, en este caso, a buscar soluciones a los problemas en su Sistema de Educación Superior en una política desarrollada por otro. Esta tendencia se observa principalmente en que el país realiza una búsqueda activa de la política de Marco de Cualificaciones para mejorar su Sistema de Educación Superior, buscando buenas prácticas en el contexto internacional y procurando emularlas en un diseño propio. El único elemento de coerción que se visualiza es la persuasión que se hace al país desde otros países para que sigan su modelo de Marco de Cualificaciones, destacando entre ellos Irlanda en la etapa de atracción transnacional y Australia en la etapa de decisión.

Por su parte, en el caso de Colombia, se reconoce una transferencia de tipo intermedia entre lo voluntario y lo coercitivo, debido a que es guiada por recomendaciones realizadas por expertos con base en comparaciones internacionales y con un componente de competitividad. En la escala de Jarvis (2014) esta transferencia corresponde a un valor de 6 y se caracteriza por la adopción de una política en conformidad con prácticas internacionales.

En este país, se observa mayor coerción en la transferencia de la política, en donde se reconocen en las etapas 1 y 2 de la transferencia presiones que permiten entender el diseño y desarrollo de su Marco. En un primer momento, el país inicia el diseño de la política a raíz de una recomendación en el Informe OCDE de 2010, y posteriormente, para establecer las características centrales del Marco, aceptan la recomendación de un experto internacional, quien sugiere que utilicen la estructura del Marco Europeo, adaptándolo al contexto colombiano.

Así, se observa una diferencia importante respecto del origen de las presiones entre ambos países, lo que determina el grado de coerción en cada uno de los casos. En el caso de Chile las presiones son de origen interno, pese a que se argumenta con base en el ejemplo extranjero. Por el contrario, en el caso de Colombia las presiones fundamentales provienen de un origen externo, y son la razón por la cual se determina la creación del Marco, como también el diseño de este. Desde ya se puede observar, que a mayor nivel de coerción, aumentará la posibilidad del isomorfismo de la política, por lo que esta variable es determinante para entender el producto de Marco de Cualificaciones de cada uno de los países.

5.1.2 ¿Quién está involucrado en la transferencia?

De acuerdo con Dolowitz y Marsh (2000), la preocupación sobre los actores involucrados es fundamental para comprender el proceso de transferencia, en particular las influencias que existen en el proceso y las redes que subyacen entre los actores involucrados y otros grupos, por lo que rastrear todas las participaciones en una transferencia, puede dar luces importantes respecto de las motivaciones que dieron cabida a la política, así como el resultado mismo que esta tuvo. En relación con ello, Allais (2010) ha presentado evidencia contundente respecto del peso de los actores involucrados en la transferencia de los Marcos de Cualificaciones para entender el origen y diseño de dichas políticas en diversos países.

En el análisis realizado a través de los mapas de transferencia de políticas en cada uno de los casos que se tratan, se puede establecer de forma clara los grupos de actores, sus argumentos y conexiones, que nos permiten a su vez tener nociones tanto de cómo se

gesta la política en la etapa de atracción transnacional, como entender el producto de esta, en la etapa de decisión o diseño de la política.

En el caso de Chile, en la etapa de atracción transnacional (2007- 2014), se reconoce como el actor de reforma más influyente al equipo del Sistema de Créditos Transferibles, pertenecientes al Consejo de Rectores, dado que uno de los miembros de la red asume posteriormente como coordinador de la reforma la Educación Superior en el país e instala la idea de la necesidad del Marco, que era promovida por la red SCT y el CRUCH, gatillando así el diseño formal de la política. Este grupo instala un discurso de escándalo respecto de las políticas y prácticas del sistema, aludiendo a los diversos problemas de legibilidad, articulación y heterogeneidad de calidad y nomenclatura de la oferta académica, que se utilizan para promover el Marco y vincularlo a la reforma en curso en el Ministerio de Educación. Otro actor relevante que se reconoce en esta etapa es el Jefe de la División de Educación Superior, quien previene la política de Marco aludiendo a que sería una lesión a la autonomía de las Instituciones.

Posteriormente, en la etapa de decisión de la política (2014- 2016), se reconocen como los actores de reforma más influyentes al MINEDUC en su primer periodo, que coincide con el la fecha de diseño de la política, liderado por el Ministro Nicolás Eyzaguirre y el equipo que dirige la reforma en dicho periodo, que se compone de miembros que previamente lideraron la red SCT. Así, en el caso de Chile es evidente que el inicio de la política está directamente relacionado con un grupo de personas en particular que abogaban por ella, pero también lo es su diseño, dado que la estructura del Marco tiene de manifiesto la presencia del Sistema de Créditos Transferibles, así como uno de los objetivos de la política apunta directamente a los objetivos del SCT: "Promover la pertinencia de los perfiles de egreso de las carreras y programas en función de los requerimientos del medio social y laboral, y velar por su coherencia con el tiempo requerido para el logro de los aprendizajes correspondientes a cada uno de los niveles formativos". Por último, el equipo de diseñadores de la política proviene del mundo universitario, por lo que la política tiene como foco las credenciales Universitarias.

Por otra parte, en esta etapa, se reconocen como actores de resistencia dos grupos de actores, con diversas agendas, todas en pro del statu quo, que se canalizan a través del

MINEDUC, en un segundo momento (2016- 2018) por una parte, liderado por la Ministra de ese periodo, Andriana del Piano, y de parlamentarios y partidos políticos por otra.

El primer discurso de resistencia, que advierte sobre la lesión a la autonomía universitaria, proviene desde las Universidades de elite del país, incluida la Universidad en la cual, el Jefe de la División de Educación Superior que se oponía a la política, se desempeñaba previamente como Vicerrector Académico.

El segundo discurso de resistencia, que advierte sobre la inadecuación del modelo para la Formación Técnico Profesional del país y presiona por tener un Marco de 4 niveles, asimilándolo al Marco Europeo, proviene desde Vertebral, agrupación de instituciones de Formación Técnico Profesional, y dentro de este grupo, en particular desde INACAP, que lidera la agrupación. El discurso de este grupo es respaldado por la Fundación Chile, que posteriormente es contratada para desarrollar el Marco de Cualificaciones Técnico Profesional, acorde con el Marco diseñado por INACAP para su institución.

Los actores de resistencia desde las nuevas directrices del MINEDUC detienen así la política de Marco de Cualificaciones, y promueven una alternativa, el Marco de Cualificaciones Técnico Profesional, diseñada con base en una política desarrollada previamente por INACAP. De este modo, nuevamente, se destaca la relevancia de los actores para entender el resultado de la política.

Por otra parte, en el caso de Colombia, durante la etapa de atracción transnacional (2010-2014), se reconoce como el actor de reforma más influyente a la OCDE, que a través de su informe sobre la Educación en Colombia, gatilla diversos análisis que involucran al Ministerio de Educación y al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), quienes luego, a partir de la contratación de una asesoría en esta materia a Expertos del Reino Unido, adoptan la recomendación directa de diseñar un Marco Nacional de Cualificaciones.
El posterior nombramiento de la Ministra de Educación, quien previamente trabajaba en el SENA, gatilla la conformación de un grupo de trabajo en el Ministerio para el diseño de un Marco de Cualificaciones, lo que a su vez, da inicio a la segunda etapa de transferencia.

Similar al caso de Chile, es el nombramiento de una persona en un cargo en el Ministerio, que trae la idea previa de la necesidad de un Marco, la que genera el inicio del diseño de la política.

Con relación a la etapa de decisión en Colombia (2014- 2015), se reconoce como el actor de reforma más influyente al SENA, que actúa a través de sus miembros actuales, como a través de sus ex miembros que se integran en el Ministerio de Educación diseñando el Marco, pero con una fuerte presión de sus consultores o expertos internacionales, quienes recomiendan seguir la estructura del Marco Europeo.

Por último, en la etapa de implementación en este país (2016- 2021), se reconoce un rol importante de las Instituciones para la formación para el trabajo y desarrollo humano y las Universidades Privadas o "empresariales" que avalan la instalación del Marco en las Instituciones. En esta etapa entre los actores de resistencia se identifican exclusivamente a las Universidades públicas del país, quienes advierten sobre la lesión a la autonomía universitaria y el excesivo foco en empleabilidad de la política de MNC, que es contrario al espíritu de las Universidades.

Nuevamente, similar al caso de Chile, los actores involucrados en el proceso son fundamentales para entender el producto de la política, que tiene su foco principal en el diseño de cualificaciones pertinentes para el sector productivo del país y la empleabilidad de los estudiantes, y que fue diseñada por personas provenientes del SENA, dependiente del Ministerio del Trabajo del país, que se instalan en el Ministerio de Educación con esa idea. Este foco es también la razón por lo cual la política es apoyada de forma tan clara por las instituciones que forman para el trabajo, así como las Instituciones de Educación Superior, cuyos dueños son empresarios.

Por otra parte, si bien los expertos internacionales no se constituyen en actores de reforma o de resistencia, una de las líneas de investigación que se ha desarrollado en cuanto a la transferencia de marcos de cualificaciones a nivel global, es la del rol de los expertos externos en cuanto a agentes que gatillan la atracción de las políticas en otros países, lo que se verifica de igual modo en los casos estudiados. Además, se puede observar que en el caso de Colombia los expertos juegan un rol aún más crucial que en Chile, pues son

quienes actúan como agentes de coerción para que la política se diseñe acorde con el modelo del Reino Unido y el europeo. Al respecto, los expertos no tienen relación con alguna autoridad o agencia internacional que haga presumir esta coerción, sino más bien los elementos coercitivos actúan en este caso por la sugerencia basada en la experiencia o recomendación de los expertos, en relación con buenas prácticas y la implementación de Marcos en otros países.

Desde otra perspectiva de análisis, en ambos casos se reconoció que los expertos, nuevamente a partir de su experiencia, advirtieron los efectos adversos que podían tener algunos componentes de las políticas elaboradas, pese a lo cual los diseñadores las mantuvieron. Específicamente, tanto en Chile como en Colombia, los expertos advirtieron sobre la escasa pertinencia de los elementos de política que se reconocen como de oportunismo doméstico, que se detallan más adelante. Así, se observa que en este sentido "se utiliza" a los expertos para otorgarle legitimidad a las políticas, pese a tener componentes no recomendados por ellos, solo por el hecho de haber sido consultados al respecto.

5.1.3 ¿Qué se transfiere?

Siguiendo a Dolowitz y Marsh (2000) se identifican ocho categorías de objetos diferentes que pueden transferirse: 1. objetivos de políticas, 2. contenido de políticas, 3. instrumentos de políticas, 4. programas de políticas, 5. instituciones, 6. ideologías, 7. ideas y actitudes, y 8. lecciones negativas.

En relación con ello, se reconoce que en Chile existe algún grado de transferencia en cuanto a los objetivos y contenido de política. Respecto de los objetivos, se observa que lo declarado por el Marco Nacional hace referencia principalmente a la articulación del sistema de educación superior, a la legibilidad y transparencia de las certificaciones y a la pertinencia de los perfiles de egreso y planes de estudio de las instituciones, por lo que integra en su definición elementos de comparabilidad de las certificaciones de educación superior, presente en el EQF. Sin embargo, estos elementos son más propios de la política de Marco de Cualificaciones en general, y no particularmente del EQF.

En cuanto al contenido de política, el MNC en Chile integra las dimensiones de conocimientos, habilidades y competencias, característico del EQF (pese a que luego en este se empleó el concepto de autonomía y responsabilidad para reemplazar el término competencias), si bien se utilizan como categorías amplias que luego son desarrolladas con detalle, subdividiendo en múltiples categorías cada una de ellas, refieren a los contenidos que desarrolla el EQF.

Por su parte, en el caso de Colombia, se observa que el país transfiere tanto objetivos, como el instrumento de política, dado que el Marco Europeo es tomado y adaptado al contexto nacional, pero manteniendo sus elementos característicos. De este modo, en relación con los objetivos, el Marco Nacional integra todos los elementos del Marco Europeo: comparabilidad y portabilidad de las cualificaciones, tanto con fines de estudio como de trabajo, agregando a ello algunas particularidades locales: "Contribuir al desarrollo y fortalecimiento del talento humano a través de una mayor interacción entre los actores del Gobierno, sector productivo, laboral, educativo, formativo y social" y "Contribuir al cierre de brechas de talento humano según las necesidades regionales y de los sectores económicos". Además, similar al caso de Chile, integran la idea de promover la pertinencia y calidad de las certificaciones otorgadas por las instituciones de Educación Superior.

En cuanto al instrumento, debido a que Colombia adapta el Marco Europeo, existe una transferencia del instrumento como tal, considerando la plantilla básica referenciada en el capítulo 2 de este estudio: 8 niveles totales, con 3 descriptores de resultados de aprendizaje, que pese a que cambian el nombre de las categorías conocimientos, habilidades y competencias, mantienen dentro de estas los mismos contenidos del EQF, es decir conocimientos, habilidades y competencias, entendidas estas últimas como autonomía y responsabilidad.

En relación con la plantilla básica, como se observa en la Tabla 5.1, al ubicar a Chile y Colombia en la esta, se observa la coincidencia total de Colombia y parcial de Chile con la estructura del EQF en cuanto a número de niveles y número de descriptores. Esto, asumiendo que Chile contara con cuatro niveles previos a la Educación Superior, ya que el país construyó un marco exclusivamente para este subsistema.

Tabla 5.1. Ubicación comparativa de Chile y Colombia respecto de la plantilla básica del EQF

	Número de niveles				
Número de Descriptores	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**
1					
2					
3			EQF Colombia	Chile	
4					

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, ambos países transfieren una idea central en sus Marcos, y es que conciben los conceptos de resultados de aprendizaje y cualificación, siguiendo el concepto del EQF, que a su vez se basa en la idea anglosajona de los resultados del aprendizaje, es decir, la idea de que se pueden especificar los resultados de aprendizaje independientemente de los procesos curriculares o pedagógicos de los que resultan (Brockmann et al., 2008). Esta es una de las ideas centrales promovida por las NVQs del Reino Unido. Por su parte, este elemento difiere de los procesos de transferencia de algunos países europeos revisados en el Capítulo 2 de este estudio, como Portugal, Eslovenia, Alemania y Dinamarca.

5.1.4 ¿Desde dónde se transfiere la política?

Como se estableció a partir de los antecedentes revisados en el Capítulo 2, el diseño de la política de Marco de Cualificaciones en un país es siempre un proceso de transferencia internacional, y tanto en Chile como Colombia existen referencias explícitas por parte de los actores involucrados en el diseño de la política respecto a la política de Marco de otros países. La respuesta a esta pregunta es fundamental para luego poder concluir respecto del isomorfismo resultante en el proceso de transferencia.

En primer lugar, en el caso de Chile se refiere explícitamente al Marco Irlandés como un Marco inspirador de la política en la etapa de atracción transnacional. Luego el Marco

Australiano se toma como referencia para el diseño de la política en la etapa de decisión y se tiene a la vista el Marco Europeo, pensando en explicitar la equivalencia con dicho Marco, pero no se usa como base para el diseño.

Por su parte, en Colombia como ya se ha señalado, en un primer momento el Marco de Cualificaciones del Reino Unido, fue una referencia fundamental en la etapa de atracción transnacional, pese a lo cual el proceso de transferencia y diseño del Marco luego, se basa en la estructura del Marco Europeo, que como se ha señalado anteriormente, de igual modo se sustenta en el Marco del Reino Unido.

5.1.5 ¿Cuál es el grado de transferencia?

De acuerdo a Rose (1993), existen básicamente cuatro diferentes grados de transferencia: copia, emulación, mixta e inspiración. Aplicando estos conceptos a los casos estudiados, se puede observar que la transferencia en Chile es del tipo "inspiración", es decir, el conocimiento del Marco Irlandés gatilla el interés de la política, pero el resultado de esta no se basa en dicho en Marco; mientras que en el caso de Colombia, se identifica un grado de emulación, es decir, existe una copia no exacta, porque se desarrolla un proceso de adaptación de la política al país.

Como resulta evidente, del grado de transferencia, en conjunto con la respuesta a las preguntas anteriores, se deduce el nivel de isomorfismo de la política con el EQF, tras el proceso de transferencia. En este caso, a partir de lo hasta ahora discutido, se analiza el fenómeno de Europeización de las políticas de Marco en Chile y Colombia en el apartado 5.2.

5.1.6 ¿Cuáles son las restricciones o facilitadores en la transferencia?

Siguiendo a Dolowitz y Marsh (2000), para comprender las posibles barreras al proceso de transferencia es fundamental prestar atención al menos a dos factores fundamentales que podrán actuar facilitando o restringiendo la transferencia: la complejidad de la política y la viabilidad de la estructura institucional para su implementación. Sobre la complejidad de la política, se reconoce que, a mayor complejidad, mayor la dificultad para la transferencia. Asimismo, en relación con la viabilidad, esta se analiza desde la

concepción de Börzel (1999) y Cowles et al. (2000) respecto de la "bondad de ajuste" de la política, es decir, a mayor diferencia con la actual estructura institucional, mayor será la dificultad para la transferencia.

En el caso de Chile, la política es relativamente simple en cuanto al nivel normativo en el sentido que no requiere grandes modificaciones a las estructuras legales, especialmente en el contexto en el que se desarrolla, de una Reforma a la Educación Superior, pues implica una modificación menor de la estructura de títulos y grados del país, dado que se mantiene la estructura de certificaciones y la posibilidad de las instituciones de otorgarlas. Asimismo, la política se ajusta en cuanto al lenguaje e implementación de los currículos a nivel nacional, pues asume un foco en resultados de aprendizaje, el que ha tenido un proceso de implementación de al menos 10 años en las Instituciones de Educación Superior en el país, a la fecha de diseño de la política, y un sistema de créditos transferibles ampliamente implementado en las Universidades del país, aunque con muy baja implementación en el Sistema Técnico Profesional.

Sin embargo, la política diseñada presenta una gran diferencia respecto del Sistema actual en cuanto al nivel de cualificación y los tiempos de formación requeridos en cada una de las certificaciones, de acuerdo al diagnóstico realizado por el MINEDUC (2016) durante el diseño de la política, particularmente para las certificaciones del sector Técnico Profesional. Esto porque a menor nivel de cualificación en el Marco, mayor diferencia existe entre el nivel de cualificación de dicha certificación en la actualidad y la propuesta que hace la política. Asimismo, en los niveles 1 y 2, asociados a las certificaciones de Técnico de Nivel Superior y Profesional de Aplicación, existe una mayor diferencia entre el tiempo típico establecido por la política y el tiempo real de dedicación en estas certificaciones.

Concretamente, para el Técnico de Nivel Superior, cuya duración nominal corresponde a 4 o 5 semestres, lo que en un programa de jornada completa equivale a 120- 150 SCT, el diagnóstico realizado arrojó una mediana de duración real equivalente a 120 SCT, pese a lo cual, se hallaron para esta misma certificación, programas en un rango entre 48 y 186 SCT (MINEDUC, 2016).

Para el Profesional de Aplicación, cuya duración nominal corresponde a 8 semestres, lo que en un programa de jornada completa equivale a 240 SCT, el diagnóstico mostró una mediana de duración real equivalente a 180 SCT, es decir, 60 créditos o un año de jornada completa menos. Asimismo, se hallaron para esta misma certificación, programas en un rango entre 84 y 240 SCT (MINEDUC, 2016). Por su parte, en cuanto a la viabilidad, si bien la estructura institucional para su implementación no quedó completamente diseñada, pareciera presentar bondad de ajuste en relación con la estructura actual, al ser un referente supervisado a través de los procesos de acreditación liderados por la Comisión Nacional de Acreditación, es decir, no introduce nueva una estructura institucional.

En el caso de Colombia, se observa que la política presenta una baja complejidad normativa, porque no busca introducir cambios significativos a su estructura de títulos y grados y está soportada por una serie de lineamientos país desde 2010. Sin embargo, la política representa una alta complejidad a las instituciones y sus procesos de diseño e implementación del currículo, particularmente para las Universidades del país que han avanzado escasamente en la implementación de modelos basados en resultados de aprendizaje y no cuentan con un sistema de créditos basado en la carga real de trabajo de los estudiantes.

Por otra parte, en relación a la bondad de ajuste, en Colombia se diseña una institucionalidad distribuida del Marco de Cualificaciones, en vez de utilizar la estructura tradicional de esta política que en general crea una autoridad del Marco de Cualificaciones autónoma, pero asociada a una coordinación entre los Ministerios de Educación y Trabajo. En este sentido, Colombia adapta la institucionalidad a la estructura del país, lo que representa una atención especial al ajuste de la política, por lo que no existen resistencias a esta.

En síntesis, con relación a la pregunta en cuanto a las restricciones a la transferencia, se destaca que los grupos a los cuales la política le significa mayor complejidad son aquellos que resisten en ambos países al Marco de Cualificaciones, por lo que destaca como una de las variables con mayor peso para explicar los procesos de transferencia y su éxito en los casos analizados. Pese a lo anterior, se reconoce que la principal barrera y facilitador

del proceso de transferencia corresponde a la ideología de base que tiene la política en cuestión, variable no abordada en el Modelo de Dolowitz y Marsh, por lo que se agrega como un nuevo elemento en esta pregunta, el que puede analizarse también desde la idea de bondad de ajuste. Específicamente, la ideología tras el diseño de un Marco de Cualificaciones refiere a la idea que se tiene respecto a la relación que existe entre Educación Superior y trabajo, y el grado de dependencia que debería tener la generación de las credenciales de la Educación Superior con la pertinencia en cuanto a la empleabilidad de los egresados. Este tópico se discute en profundidad en el apartado 5.3.

5.2 La Europeización de los Marcos de Cualificaciones de Chile y Colombia

Como se revisó en el capítulo 1, el fenómeno de Europeización consiste en procesos de construcción, difusión e institucionalización de reglas, procedimientos, paradigmas, políticas, y creencias y normas compartidas que primero se definen y consolidan en el proceso político de la Unión Europea, y luego se incorporan a la lógica del discurso interno, las estructuras políticas y las políticas públicas en los contextos locales (Radaelli, 2003a).

Aplicando este concepto a la temática de Marcos de Cualificaciones en América Latina, se deriva la necesidad de explorar la Europeización primero como la idea de construir una política de Marco de Cualificaciones, y luego, de construirla "al modo europeo". Sobre ello, se analiza en una primera instancia qué es lo europeizado de las políticas de Chile y Colombia, y luego, qué mecanismos de europeización actúan en cada uno de los casos.

Para hacer el análisis de qué es lo europeizado de las políticas de Chile y Colombia, a continuación, se analizan los ámbitos y alcances de la Europeización en dichos casos siguiendo el esquema de Radaelli (2003a), quien identifica tres ámbitos de Europeización: estructuras locales, políticas públicas y estructuras cognitivas y normativas.

En el caso de Chile, primero, respecto de las estructuras locales no se observan cambios. Luego, en relación con las políticas públicas, la discusión realizada en el país sobre Marco de Cualificaciones terminó con una breve referencia en la Ley 21.081 de 2018 respecto de la implementación de un piloto de Marco de Cualificaciones, de carácter referencial,

asociado a la formación técnico profesional. Esto, a 2022, no ha implicado aún ningún cambio a nivel de normativa ni legislación respecto de un Marco de Cualificaciones para el país. De este modo, se pude concluir que, pese a que la política diseñada de Marco para la Educación Superior tuvo algunos elementos con referencia al Marco Europeo, el proceso de transferencia no generó europeización a nivel de política pública. Por último, en cuanto a las estructura cognitivas y normativas, se observa que existen valores y discursos que prevalecen en el país, y que se podrían relacionar con el fenómeno de Europeización.

Sobre este último punto, se destacan dos aspectos principales: Primero, respecto de los objetivos de la política de Marco de Cualificaciones, se reconoce la necesidad de articular el Sistema de Educación Superior, a través de la definición de pasarelas entre procesos formativos, a partir de lo cual se mantiene la posibilidad para que un futuro el país avance de forma definitiva a establecer un Marco. Segundo, se concibe un cierto grado de independencia del logro de los resultados de aprendizaje de los procesos educativos, idea que se difunde a través de distintos Marcos desde las NVQs del Reino Unido.

En relación con la Europeización de estas ideas en Chile, pueden explicarse de mejor modo desde la perspectiva de la profesionalización, descrita por DiMaggio y Powell (1991), la que genera procesos de isomorfismo debido a que los profesionales, sus asociaciones y los mecanismos de educación formal, socialización y reclutamiento producen una base cognitiva común y a partir de esta, una legitimación compartida de ciertos modelos, lo que parece ocurrir en el grupo del SCT Chile, del Consejo de Rectores.

En el caso de Colombia, sobre las estructuras locales, no se observan efectos de Europeización, pues las estructuras creadas para darle soporte a la política de Marco de Cualificaciones, difieren de las estructuras europeas típicas para la gestión de esta, dado que en el país se organizan de forma distribuida las distintas funciones asociadas al Marco en la estructura existente, y no se crea un organismo ad hoc como es habitual en otros países.

Con respecto a la política, se observa un importante efecto de Europeización, por lo que podría establecerse que existe asimilación del modelo europeo en el Marco de

Cualificaciones, es decir, existe adaptación del Modelo, sin modificar de forma sustantiva lo que se hacía en el país. Esto se observa en que se acepta la plantilla básica del Marco Europeo, sin modificar la estructura de títulos y grados de la Educación Superior. Asimismo, el país diseña instrumentos asociados al Marco que no son propios de la política, ni utilizados por las recomendaciones del Marco de Cualificaciones Europeo, como lo es el catálogo nacional de cualificaciones, que orienta la construcción de cualificaciones según las necesidades del sector productivo.

Por otra parte, se permean de elementos de Europeización otros instrumentos de política pública en el país, como lo son las CONPES. Se observa por ejemplo en la CONPES 3674 de 2010, la idea del Marco Vocacional Inglés, transferida al Marco Europeo referida previamente, respecto de la independencia de las vías para la obtención de las diferentes cualificaciones "se cuenta con diversas herramientas cuyas bases se fundamentan en la evaluación a través de la cualificación de los individuos, emplea la descripción de los resultados del aprendizaje a través del reconocimiento de conocimientos, destrezas y competencias (CDC), dejando de lado las metodologías de las instituciones, la descripción de las vías y los contenidos de los programas."

En cuanto a las estructura cognitivas y normativas, se observa que existen valores y discursos que prevalecen en diversos actores con motivo de la instalación de la política en el país y que están directamente asociados a la política europea. En particular, se observa que existe reiteración del discurso de los diseñadores, en los receptores de la política, referente principalmente a la necesidad de articular la oferta de formación para el trabajo y educación superior, creando vías de articulación entre ambos, así como la independencia de las vías para el logro de las cualificaciones, presente ya en la CONPES 3674 de 2010.

En relación con los mecanismos de Europeización que ocurren en los casos, es decir, el por qué de la existencia de fenómenos de Europeización en estos países, se observa que, dado que no existe dependencia de la UE, por lo cual no puede existir Europeización vertical, se reconoce la presencia de mecanismos de europeización horizontal, que son desencadenados por el mercado y la elección de los países en cuanto a ideas y discursos sobre la noción de una buena política y las mejores prácticas.

En ambos países, el mecanismo de Europeización que se reconoce es de encuadre blando, mediante directivas minimalistas o regulaciones no obligatorias para los países, pero que funcionan a través de otorgar legitimidad adicional al desarrollo en este caso de políticas públicas, inseminando posibles soluciones en el debate nacional y alterando las expectativas sobre el futuro, a partir de desencadenar dinámicas de aprendizaje de una solución europea.

El elemento de legitimidad adicional actúa en estos países como presión hacia el mimetismo, en el sentido que la imitación es alentada para mantener la competitividad en el entorno globalizado, lo cual genera en el desarrollo de Marcos Nacionales el efecto de isomorfismo, es decir, la imitación de la estructura europea o el uso de la plantilla básica. De acuerdo con DiMaggio y Powell (1991), este mecanismo se desencadena principalmente por la incertidumbre, que se resuelve imitando los modelos considerados exitosos, los que no necesariamente otorgarán eficiencia, pero son extremadamente efectivos para otorgar legitimidad.

Este elemento se visualizó transversalmente en ambos casos, la referencia a la adecuación, copia o equivalencia con el Marco Europeo como garantía de calidad y legitimidad, fenómeno descrito también por Offe (1992), quien reconoce la ventaja política que existe de afirmar que se está copiando en lugar de crear, pues se evita así la idea de que se está velando por un interés particular, lo que podría invalidar el reconocimiento y respeto de la nueva política.

Sobre este punto, también es necesario mencionar que se reconocen en ambos países elementos en el diseño de sus políticas que parecen responder a agendas locales, en relación a lo cual se utiliza el elemento de legitimidad del Marco Europeo para validar iniciativas de interés particular. Este fenómeno descrito por Vukasovic y Huisman (2017), como oportunismo doméstico, en el que las iniciativas europeas sirven principalmente como etiquetas de legitimación para las preferencias políticas preexistentes, conduce a la convergencia de retóricas e ideas políticas, al tiempo que permite una diversidad significativa de instrumentos y resultados políticos. Como se mencionó anteriormente, en

particular respecto de los elementos de oportunismo doméstico, existió algún grado de advertencia de parte de los expertos internacionales, que fue ignorada.

En el caso de Chile, este fenómeno podría hallarse en la preponderancia que se le da a la incorporación del SCT dentro de la política de Marco de Cualificaciones para la Educación Superior, que puede entenderse más desde el interés del grupo de diseñadores, que es parte de esta red colaborativa del CRUCH, que del diseño propio de la política. Asimismo, este oportunismo doméstico se identifica en la idea de implementar un Marco de 4 niveles para la Educación Superior, aludiendo a la necesidad de asimilarse a la estructura del EQF, para instalar el Marco ya desarrollado para INACAP y el Consejo Minero, a partir de la asesoría de Fundación Chile, lo cual nuevamente parece más propio del interés de un grupo específico, que de la pertinencia al sistema local.

En el caso de Colombia, este fenómeno de oportunismo lo ubicamos en el diseño del Catálogo Nacional de cualificaciones, correspondiente a un conjunto de catálogos sectoriales de cualificaciones, donde se describen los contenidos de las cualificaciones, de acuerdo con los descriptores y niveles del marco, y cuyo objetivo principal es servir como un referente para el diseño curricular de los programas, que pese a que se indica como orientador, su construcción parece ser altamente prescriptiva. Este catálogo desde un inicio generó rechazo en las Universidades, quienes lo ven como una afectación de su autonomía al definir las competencias que deberían formar en cada uno de sus programas. Así, se ve que este catálogo sirve más a objetivos de competitividad y empleabilidad propios de la política nacional que se ha promovido las últimas dos décadas, más que al instrumento como tal de marco de cualificaciones.

5.3. La relación entre Educación Superior y trabajo

Uno de los elementos compartidos entre los Marcos de Chile y Colombia es que ambos abordan explícitamente como uno de sus objetivos la idea de favorecer la pertinencia de la formación de la Educación Superior en relación con las necesidades del mercado laboral. Esta idea es también compartida por las orientaciones de gran parte de los Marcos de Cualificaciones en el mundo en cuanto a favorecer la movilidad de estudiantes y trabajadores, pero puede tener alcances muy diferentes en cada uno de los casos, y como

se verá, la idea detrás de cuál es la relación entre la Educación Superior con la formación para el trabajo, puede explicar en parte, tanto el diseño, como el éxito de esta política. Es importante destacar que este fenómeno surge a partir del análisis comparado de la política de marco de cualificaciones, que permitió identificar esta variable que aparece como la más importante en ambos casos.

Para abordar esta temática, hay que entender la perspectiva histórica de la relación entre Educación Superior y trabajo. Primero, hay que considerar que las transformaciones experimentadas por la universidad tienen un vínculo significativo con la centralidad que esta ha adquirido para el progreso de las economías basadas en el conocimiento, a partir de lo cual se ha repensado el rol y las funciones de la Universidad y la Educación Superior (Orellana, 2021).

Un primer hito respecto de esta discusión corresponde al proceso de expansión fuertemente vinculado a las formas de producción y el desarrollo económico imperantes, a mediado del siglo XX, durante el cual se instauró la idea de que la economía necesitaba un aumento sustancial de la fuerza de trabajo, con niveles educativos avanzados para responder a las exigencias del crecimiento industrial. De este modo, la expansión educativa se convirtió en un instrumento para el desarrollo económico y social (Orellana, 2021).

La Universidad así asume un rol de dinamizador de la economía y el mercado laboral y una responsabilidad respecto de nuevos imperativos respecto de su pertinencia social, en relación a las cuales se han implementado una serie de políticas para mejorar su calidad, eficiencia y rendición de cuentas (Orellana, 2021).

Derivado de lo anterior, desde la década de 1990, se ha intencionado desde la política pública e incorporado el concepto de empleabilidad en la Educación Superior, el que ha logrado una rápida y amplia difusión, instalando la idea que las instituciones deben atender la formación de ciertos conocimientos, habilidades y destrezas requeridos por el mercado laboral. Así, la empleabilidad es el referente de la relación entre Educación Superior con el mundo del trabajo (Orellana, 2021).

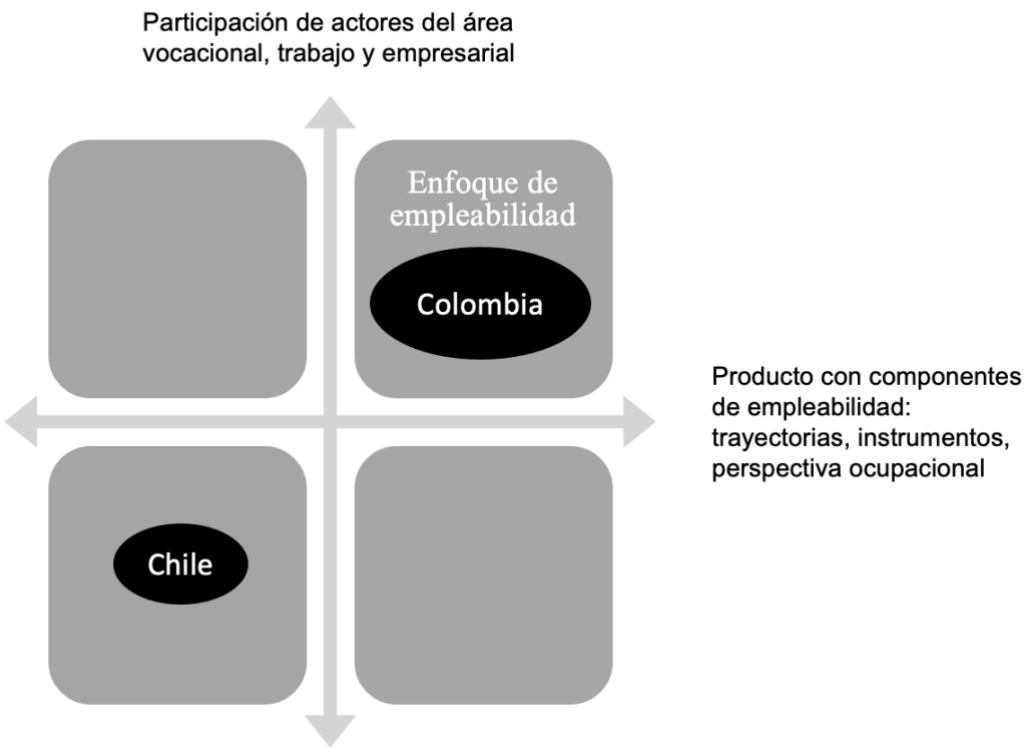
En este contexto, Lemaitre y Durán (2011) reconocen que existen dos visiones que se contraponen sobre la educación superior y que se manejan como si fueran mutuamente excluyentes y que refieren a la relación de la Educación Superior con el trabajo. Los autores identifican una primera postura que ve a la educación superior funcionalmente orientada a satisfacer las necesidades y demandas del sistema productivo. Por su parte, la segunda postura privilegia una educación superior comprometida con el desarrollo del conocimiento y la formación integral.

Si bien reconocen que algunas instituciones realizan un esfuerzo por integrar estos enfoques, a nivel de sistema persiste esta ambigüedad, lo que conduce a un sistema de educación superior compuesto por diversos actores que tienen motivaciones muy distintas para su desempeño, por lo cual es esperable la existencia de referentes, procesos y desarrollos que responden a esas diferentes motivaciones, con la consecuente dificultad para integrarlos (Lemaitre y Durán, 2011).

El enfoque de "empleabilidad" en el diseño de un Marco de Cualificaciones se evidencia en distintos elementos: primero en los actores que participan, por ejemplo ¿cuál es el rol del Ministerio del Trabajo en la definición?, ¿cuál es la participación de las instituciones del mundo vocacional o técnico profesional?, ¿cuál es la participación de empresarios y empleadores?; luego en el producto, por ejemplo ¿los objetivos refieren directa o indirectamente al empleo?, ¿se crean estrategias específicas de articulación trabajo-educación para la continuidad de estudios?, ¿se diseñan instrumentos específicos asociados a catálogos de cualificaciones o estrategias de "poblamiento" de los Marcos?. Finalmente, estas inclinaciones se reflejan en el resultado, esto es si los actores del sector de trabajo e instituciones vocacionales o técnico profesionales apoyan el Marco de cualificaciones. Este enfoque se grafica en la Figura 5.1.

A partir de estas definiciones, a continuación se analiza esta tensión en el diseño y producto de los Marcos de Chile y Colombia, así como el vínculo con el éxito o fracaso de la política. La ubicación relativa de los casos de ambos países en cuanto al enfoque de empleabilidad se grafica de igual modo en Figura 5.1.

Figura 5.1: El enfoque de empleabilidad en los marcos de cualificaciones



Fuente: Elaboración propia.

En el caso de Chile, como se vio, los actores del sector de trabajo e instituciones técnico profesionales tienen una participación acotada, expresada en un único representante en la Comisión de diseño de la política, siendo este perteneciente al área de formación técnico profesional del Ministerio de Educación. De este modo, el diseño de la política no contó con representantes del Ministerio del Trabajo ni del mundo empresarial. Luego, si bien la política fue consultada con representantes del mundo laboral, esta se realizó como una etapa de validación final.

El producto de MNC por su parte, cuenta con un objetivo orientado a la pertinencia de la oferta formativa respecto de las necesidades del mundo laboral, sin embargo, la articulación de los niveles de cualificación se acota a la articulación de las certificaciones formales, omitiéndose referencias a la articulación con el mundo laboral. Adicionalmente, no se desarrollan instrumentos ni estrategias específicas para vincular las credenciales con sectores ocupacionales, por lo que el producto tiene una baja presencial del enfoque de empleabilidad.

Por último, como resultado las instituciones del sector técnico profesional se oponen abiertamente a la política, cuestionando su diseño y pertinencia para la educación que proveen. Al mismo tiempo, se promueve una política alternativa, el Marco de Cualificaciones para la formación Técnico Profesional, fuertemente enfocada en empleabilidad, con actores del sector productivo y trabajo involucrados, con desarrollo de instrumentos asociados a empleabilidad, es decir, el Marco de Cualificaciones aplicado a sectores ocupacionales, que contó con el apoyo de las Instituciones Técnico Profesionales. De lo anterior se observa que se promueve una ideología con enfoque en empleabilidad para las instituciones de Educación Superior, a partir de favorecer la política de Marco de Cualificaciones Técnico Profesional, que se ajusta de mejor forma a las ideas que promueven los actores del sector.

Por su parte, en Colombia los actores asociados al trabajo están implicados desde el principio en la idea de desarrollar un Marco de Cualificaciones y son quienes la promueven luego desde el Ministerio de Educación. El producto está particularmente dirigido a la empleabilidad, considerando un objetivo específicamente para favorecer la pertinencia de la formación a las necesidades del sector productivo y la agenda de competitividad del país. En relación con ello, desarrolla instrumentos específicos, los catálogos de cualificaciones por sectores ocupacionales y se asocia a instituciones empresariales para su implementación inicial.

Por último, el resultado es que la política se aprueba e inicia su proceso de implementación, de la mano de Universidades privadas y la formación del SENA, pero altamente resistida por las Universidades quienes abogan por su autonomía y que su formación no está orientada por la empleabilidad.

Así, analizando los casos se observa que desde el inicio la política de Marco de Cualificaciones está estrechamente relacionada con la agenda de empleabilidad, razón por la cual la idea predominante que se tenga respecto de la relación entre Educación Superior y trabajo, orientará la política explícita o implícitamente. Si existe ajuste de la política a la idea predominante, probablemente está tendrá éxito en el país, tal como se evidencia en el caso de Colombia. Por el contrario, si la política no se ajusta a la idea

predominante sobre empleabilidad, probablemente fracasará, como se vio en el caso de Chile.

El análisis desarrollado a partir de las seis preguntas tomadas del modelo de Dolowitz y Marsh (2000), nos permite comprender la transferencia de los Marcos de Cualificaciones como variable dependiente, es decir, cómo se explica el efecto de distintas variables en la transferencia de la política. Sobre ello, se identifica en los casos de Chile y Colombia que la variable que mejor explica la transferencia del Marco de Cualificaciones es el grado de coerción, que afecta primero la probabilidad de transferencia, y luego tanto el objeto, como el grado de esta.

Así, se observa que la coerción es utilizada como recurso por los actores, quienes elaboran discursos y justifican decisiones y acciones "en el nombre de Europa" como destaca Radaelli (2003a, p. 3), promoviendo políticas ad hoc con sus propias creencias y agendas, en lo que ya se ha denominado como oportunismo doméstico (Vukasovic y Huisman, 2017). Es importante destacar que en ninguno de los casos se identificó influencia, ya sea en pro de la reforma o de la resistencia utilizando para ello el ejemplo norteamericano, el que estuvo ausente durante la discusión de ambas políticas, chilena y colombiana.

Por otra parte, al tratar la transferencia como variable independiente, es decir, cómo el proceso de transferencia explica el resultado de la política, los casos muestran que el ejercicio de los mapas de transferencia es fundamental para la comprensión del desarrollo y desenlace de una política, evidenciando los nudos críticos a los cuales prestar atención y que son los motivos de éxito y fracaso de la política. En particular, se ha destacado el rol de la ideología a la base de la relación entre Educación Superior y trabajo, como el elemento central en la discusión de una política de Marco de Cualificaciones.

A partir de este análisis, a continuación se desarrollan las principales conclusiones del estudio realizado.

Conclusiones

En las últimas décadas la educación superior en América Latina ha sido testigo de diversas reformas orientadas a promover la calidad de la formación. Si bien dichos cambios responden principalmente a una serie de procesos internos de los distintos países, también se ha hecho evidente que la experiencia externa, en especial la europea, ha sido muy influyente al momento de buscar y adoptar nuevas políticas, instrumentos y mecanismos con dicho fin.

Uno de los elementos clave que se ha buscado desarrollar y que se ha discutido por más de una década a la fecha, corresponde a la adopción de marcos de cualificaciones, como instrumento que otorga transparencia y legibilidad a los sistemas de educación superior, y como estrategia para la articulación de las trayectorias formativas de los estudiantes.

En este contexto, este estudio se enfocó en el fenómeno de la europeización de la educación superior en América Latina por medio de la transferencia de políticas y modelos educacionales. Para este efecto, se exploró el impacto que ha tenido la experiencia europea en el desarrollo de los marcos de cualificaciones en la región Latinoamericana, específicamente en los casos en que se cuenta con diseños acabados de la política, correspondientes a Chile y Colombia. Esta temática cobra especial relevancia en el contexto Latinoamericano, donde no existen mecanismos de coerción vertical para la implementación de una política de este tipo.

El marco conceptual y teórico desde el cual se abordó el estudio, y que fue desarrollado en extensión en el capítulo 1, refiere principalmente a la discusión en torno a las dinámicas de convergencia de políticas en educación superior en el mundo, situándose desde la teoría de sistemas para indagar en los mecanismos de transferencias de políticas. Este enfoque asume que existen a la base motivos, motivaciones, y agendas, redes de relación y poder entre personas y organismos tras dichos procesos, que permiten explicar cómo se instalan, implementan y difunden las políticas, y en este caso, los marcos de cualificaciones. Contrario a la idea de una cultura mundial, se abordó el fenómeno de expansión de esta política como una respuesta particular a las características políticas, económicas y sociales en los distintos países estudiados.

Asimismo, en este capítulo se desarrollaron e integraron los principales modelos para el análisis de los procesos de transferencias de políticas en educación superior, los que se utilizaron como base del modelo analítico y desde una perspectiva comparada de los casos de Chile y Colombia.

Finalmente, se revisó el fenómeno de europeización de la educación superior de modo general, para luego revisar en forma específica la europeización de la educación superior en América Latina. Esta conceptualización se utilizó posteriormente como base para el análisis empírico de procesos de convergencia de los marcos de cualificaciones en el mundo con el marco europeo.

A continuación, en el capítulo 2 se analizó desde una perspectiva histórica, la transferencia de marcos de cualificaciones como política de educación superior. En este capítulo se caracterizó técnicamente la política y sus elementos particulares. Posteriormente, se desarrolló el origen e historia de los marcos de cualificaciones, analizando las principales diferencias entre los marcos de primera, segunda y tercera generación. Por último, se analizó el modo en que se han transferido los marcos de cualificaciones entre los distintos países.

Sobre este último apartado, se desarrolló a partir del inventario global de marcos de cualificaciones, el modo en que el marco europeo de cualificaciones ha impactado tanto la creación, como la estructura de los marcos de cualificaciones en el mundo, distinguiendo su difusión dentro y fuera de Europa. Al respecto, se identificó que el marco europeo ha sido determinante para gatillar la creación de marcos de cualificaciones dentro y fuera del conteniente europeo, y que su plantilla básica de 8 niveles y 3 descriptores ha sido emulada y difundida ampliamente.

Posteriormente, en el tercer y cuarto capítulo, se expusieron los resultados empíricos de los casos de estudio: La transferencia de los marcos de cualificaciones de Chile y de Colombia, respectivamente. En estos capítulos se realizó una revisión del Sistema de educación superior de cada país en cuanto a su composición y estructura de títulos y grados. A continuación, se detallaron las políticas de marco de cualificaciones construidas en cada caso, abordando primero los antecedentes históricos y el proceso de elaboración

de la política, y luego el marco como producto de la política. Por último, se elaboraron mapas de transferencia de la política, siguiendo el esquema integrado diseñado a partir del marco conceptual, diferenciando las diferentes etapas del desarrollo de esta: un primer momento de atracción transnacional, un segundo de decisión y elaboración de la política y un tercer momento de implementación, en el caso de Colombia.

En estos capítulos, se extraen conclusiones respecto del tipo de marco diseñado en cada caso, los actores clave tanto de reforma como de resistencia de la política, sus argumentos, el uso de externalizaciones extranjeras como elementos de legitimidad y las agendas particulares o locales que se reconocen.

A partir de estos resultados, en el quinto capítulo se desarrolló un análisis comparado del proceso de transferencia de la política de marco de cualificaciones en Chile y Colombia, a partir del Modelo de Dolowitz y Marsh (1996, 2000). Así, se abordaron seis preguntas del Modelo: ¿Por qué se transfiere la política?; ¿Quién está involucrado en la transferencia?; ¿Qué se transfiere?, ¿Desde dónde?; ¿Cuál es el grado de transferencia?; y por último ¿Cuáles son las restricciones o facilitadores en la transferencia?

Con base en el análisis de las respuestas a estas preguntas, se concluyó respecto de la europeización de las políticas de marco de cualificaciones de Chile y Colombia, destacando los aspectos donde se reconoce europeización, y aquellos que se explican por oportunismo doméstico, donde se mezclan referencias o presiones externas, que actúan de forma selectiva, en pos de reforzar las lógicas locales existentes.

Asimismo, se concluyó sobre la relevancia de la ideología a la base de la relación entre educación superior y trabajo, la que surgió como la variable principal que afecta la probabilidad de éxito o fracaso de la política de marco de cualificaciones y permite una aproximación comprensiva en este caso para entender el fracaso de estas políticas, tras más de 10 años de discusión.

Se estima que las conclusiones derivadas de esta investigación pueden constituir un aporte al estudio y diseño de políticas públicas en educación superior en dos ámbitos. En primer lugar, en relación con el modelo analítico y metodológico utilizado para estudiar el

fenómeno de transferencia de políticas, desde una perspectiva comparada. En segundo lugar, en el ámbito específico del desarrollo de la política de marcos de cualificaciones. En esta línea, los casos analizados pueden iluminar, en algún sentido, la comprensión profunda de los procesos de instalación de los marcos de cualificaciones por una parte, y por otra, en particular en el contexto Latinoamericano, el diseño de esta política en un conjunto de países que se encuentran en una etapa incipiente de desarrollo de esta, siguiendo la experiencia de Chile y Colombia.

Con respecto al modelo analítico y metodológico, se utilizó como base para el análisis de los casos el Mapa de transferencia de políticas de Rappleye (2006), pero aplicado en dos de las etapas de la transferencia de políticas descritas por Phillips y Ochs (2003). Asimismo, este esquema fue aplicado en dos casos, lo que permitió tener una aproximación comparada al proceso. Esto permitió primero la aplicación de este modelo de forma original al fenómeno de transferencia de marcos de cualificaciones al menos en dos momentos, y luego desde una perspectiva comparada, que permitió extraer conclusiones que la experiencia con único caso no habría permitido visualizar, particularmente respecto del fondo ideológico de la política en cuanto a la relación entre educación superior y trabajo.

Otro aspecto relevante es que este marco se empleó para comparar una política "exitosa" que logra ser implementada en Colombia y otra política "fracasada", que fue cancelada en Chile. Así, la aplicación de este esquema metodológico permite aproximarse a fenómenos menos estudiados en el ámbito de la transferencia de las políticas, que suelen tratarlas como un producto de caso único.

En relación con los resultados, el esquema empleado permitió evidenciar las redes de actores y sus discursos en un lapso prolongado de tiempo, mostrando la evolución de la discusión de una política y los hitos que desencadenaron su éxito o fracaso. De este modo, complementan la investigación existente en cuanto a transferencia de políticas, en la medida que permiten visualizar cómo el uso del ejemplo extranjero en distintos momentos, y en ocasiones de forma simultánea, se utiliza para validar y resistir las políticas en ambos casos. Esta perspectiva asimismo permitió recoger información

detallada y privilegiada que aporta evidencia a la utilidad y relevancia de la teoría sistémica para el abordaje de procesos de transferencia de políticas.

Se estima que la aproximación empleada puede ser valiosa para estructurar la investigación del fenómeno de la atracción transnacional en la educación superior, y en especial con relación a los marcos de cualificaciones, y su efecto en el consiguiente desarrollo de políticas y su implementación. Si bien, esta política ha sido destacada como la más importante a nivel global en educación superior en los últimos 30 años y que se encuentra en un creciente proceso de expansión en cuanto a diseño e implementación en todo el mundo, existen pocos estudios que aborden este fenómeno desde la transferencia de políticas públicas, y como ya se ha destacado, los marcos de cualificaciones han demostrado ser siempre materia de transferencia de políticas. Esto quedó particularmente de manifiesto en el capítulo dos de este trabajo, a partir del inventario global de los marcos de cualificaciones.

En cuanto a materias propias de las políticas de marcos de cualificaciones, se derivan a continuación un conjunto de contribuciones extraídas del desarrollo de los marcos de cualificaciones de Chile y Colombia, las que si bien no pueden generalizarse, apuntan a contribuir en torno a seis tópicos los hallazgos de la literatura en cuanto a estas políticas, y que pueden ser relevantes para su abordaje e investigación futura.

Sobre el primer tópico, la evidencia de los casos estudiados apunta a que el éxito de los marcos de cualificaciones no se debe a sus características técnicas, es decir, rechazan la idea que siguiendo apropiadamente las especificaciones de diseño e introducción o las buenas prácticas en el diseño de los marcos en el mundo, la implementación será exitosa. Por el contrario, los resultados deben interpretarse especialmente en relación con la pertinencia y ajuste local, y en cuanto a su articulación con un conjunto de políticas asociadas.

En este sentido, el estudio desarrollado aporta evidencia respecto de la especial importancia de los conceptos de complejidad de la política y “bondad de ajuste” que se desarrollaron como algunos de los principales facilitadores y obstaculizadores de la política, y que mostraron ser significativos para la comprensión los casos de Chile y

Colombia. Ambos conceptos apuntan a la idea de presión adaptativa de Radaelli (2003a), quien identifica que cuando la presión de adaptación es baja, no hay necesidad de cambiar las instituciones nacionales. En pocas palabras, hay una natural acomodación entre la política nacional y la Unión Europea. Por lo tanto, es fácil "absorber Europa". En el otro extremo, cuando la distancia entre las políticas de la UE y las políticas nacionales es muy alta, a los Estados miembros les resultará muy difícil "digerir" y "metabolizar" la política europea, por lo que habrá inercia a nivel doméstico. Así, el grado de cambio será alto cuando la presión adaptativa se ubique entre los dos extremos.

En ambos casos se reconoció que la presión adaptativa es alta para los grupos de resistencia. En el caso de Colombia, esto ocurre porque las universidades no tienen estructuras curriculares que les permitan integrar los conceptos y el formato de un marco de cualificaciones, especialmente en cuanto a resultados de aprendizaje. Por su parte en Chile, las instituciones de formación técnico profesional, se encuentran por debajo del nivel de cualificación y duración exigida a los programas que actualmente imparten. Como se ve la presión adaptativa y el costo de implementación es altísimo para este grupo de actores.

En cuanto al segundo tópico, los casos relevan la importancia de los actores, sus creencias y redes de relación y poder, en la ideación y diseño de las políticas, afectando decididamente a sus características centrales y resultados. Tanto en el caso de Chile como de Colombia, se pudo observar que las características de la política diseñada podían vislumbrarse desde la etapa de atracción transnacional, las que permearon años después la política como producto. Asimismo, las redes de los actores en ambos casos son las que gatillan la segunda etapa de decisión o diseño de las políticas. Esto se hace evidente especialmente en el nombramiento de la Ministra de educación en Colombia, y en el Coordinador de la Reforma a la educación superior en Chile.

Por otra parte, una de las líneas de investigación que se ha desarrollado en cuanto a la transferencia de marcos de cualificaciones a nivel global es la del rol de los expertos externos en cuanto a agentes que gatillan la atracción de las políticas en otros países, lo que se verifica de igual modo en los casos estudiados. Sin embargo, se puede observar que en el caso de Colombia los expertos juegan un rol aún más crucial que en Chile, pues

son quienes actúan como agentes de coerción para que la política se diseñe acorde con el modelo del Reino Unido y el europeo. Por último, en ambos casos se reconoció que los expertos advirtieron los efectos adversos que podían tener algunos componentes de las políticas, pese a lo cual los diseñadores las mantuvieron. Así, los expertos tienen un rol más importante en cuanto a otorgar legitimidad a las políticas, que de brindar asesoría especializada en su diseño.

En relación a la coerción como tercer tópico, se reconoce que a mayor coerción, mayor resulta el isomorfismo de la política, y en este caso, el isomorfismo con los marcos de cualificaciones utilizados como referentes. Sobre este tema, en el segundo capítulo de esta investigación, se destacó que el isomorfismo se evidencia en los procesos de transferencia de los marcos de cualificaciones en el mundo, en particular con el EQF y su plantilla básica, tanto dentro como fuera de Europa, el que se constituye como efecto del fenómeno de Europeización de la educación superior. El isomorfismo, sin embargo, en algunos casos podría ser solo aparente, pues algunas investigaciones muestran que bajo esta convergencia existen profundas diferencias conceptuales en un grupo de casos, y en otros, un enmascaramiento de agendas locales.

Siguiendo con lo anterior, y considerando el isomorfismo como cuarto tópico de aporte en el abordaje de la discusión de marcos de cualificaciones, es importante destacar en primer lugar que, para comprender los fenómenos de isomorfismo, se requiere poner atención a la tensión entre legitimidad y pertinencia. Como se vio, el isomorfismo actúa como mecanismo para otorgar legitimidad adicional a las políticas, evitando la idea de una creación original a la medida de intereses particulares. De este modo, la pérdida de pertinencia en pos de la legitimidad podría otorgar una estructura poco adecuada para el país y una resistencia a su implementación a partir de ello. Por el contrario, la pérdida de legitimidad en pos de la pertinencia, puede generar discursos de resistencia que aboguen justamente por el ejemplo extranjero como indicador de calidad.

Otro hallazgo relevante en cuanto a materia de isomorfismo de los marcos de cualificaciones en este estudio son los fenómenos de "Australianización" y "Sudafricanización" de los marcos en el hemisferio sur, esto es que se reconoce una tendencia hacia el uso de las plantillas de estos países, fenómeno que no ha sido aún

descrito por la literatura. Sobre los casos es importante recordar que ambos corresponden a marcos de primera generación, por lo que son pioneros en sus regiones geográficas. También es relevante destacar que en ambos casos se reconocen agendas de difusión y promoción de dichos marcos, con el objetivo de entablar mecanismos de conexión de los sistemas educativos, especialmente en educación superior.

En el caso de Sudáfrica, el país ha tenido un rol protagónico en el desarrollo del marco regional de la Comunidad para el Desarrollo de África Meridional (SADCQF por sus siglas en inglés). Este marco se considera un mecanismo importante para implementar el Protocolo sobre educación y Formación y abordar la agenda de integración regional, así como la armonización y estandarización de los sistemas de educación y formación en la SADC. El SADCQF es un maro integrado de 10 niveles y 3 descriptores, al igual que el marco sudafricano, pese a tener diferencias en la nomenclatura de los descriptores. Desde 2016, se inició un proceso de referencia (al igual que el EQF en Europa el año 2011) de los marcos Nacionales a este maro regional, causando con ello un efecto importante de presión adaptativa que podría explicar este isomorfismo.

En el caso de Australia, el país ha sido referente y los actores involucrados desde el ministerio de educación han actuado como expertos externos en el asesoramiento de diversos marcos de cualificaciones en el mundo. Desde hace más de una década Australia ha apoyado el desarrollo de marcos de cualificaciones en una estrategia de integración de su región, realizando múltiples acuerdos bilaterales de reconocimiento de marcos de cualificaciones en Asia y Oceanía. Asimismo, durante el último periodo ha tenido un rol protagónico en el proyecto de desarrollo de un marco regional de cualificaciones para los países de la Alianza del Pacífico, que, a su vez, tienen una importante estrategia de desarrollo e integración con la Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés). El marco australiano, al igual que el sudafricano muestra una plantilla de 10 niveles y 3 descriptores, la más frecuente en todo el hemisferio sur.

Como quinto tópico, con relación a la Europeización de la educación superior en los casos estudiados, se puede concluir que se reconoce la presencia de mecanismos de europeización horizontal. Estos mecanismos son desencadenados principalmente por el mercado y la elección de los países en cuanto a ideas y discursos sobre la noción de una

buena política y las mejores prácticas. De este modo, funcionan otorgando legitimidad adicional o garantía de calidad a las políticas de marcos de cualificaciones. Este fenómeno se observó transversalmente en el estudio, donde algunos actores referían por ejemplo a la importancia de definir cuatro niveles para el marco de educación superior en Chile, porque así se definió en el marco europeo.

Se puede entender así que la europeización no es solo el efecto de un proyecto europeo destinado a promover la integración regional genuina y extender la influencia europea a otras partes del mundo, sino también un fenómeno bienvenido por otros países, en la medida que los instrumentos de política brindan legitimidad a los actores nacionales para llevar a cabo las reformas necesarias, otorgándoles justificaciones, brindando posibles soluciones en el debate nacional y alterando las expectativas sobre el futuro.

Como se vio, en el caso de Chile, no se observaron mecanismos de europeización de las estructuras locales, ni de la política pública. El desarrollo de la política se debe así a elementos voluntarios y de necesidades propias del país. Por otra parte, pese a que se reconocieron estructuras cognitivas y normativas que parecieran converger con el EQF, como la idea de la necesidad de articulación del Sistema de educación superior y la relativa autonomía del logro de las cualificaciones respecto de los procesos educativos, esta situación puede interpretarse mejor desde la perspectiva de la profesionalización, descrita por DiMaggio y Powell (1991). De acuerdo con los autores, este isomorfismo se produce por una base cognitiva común sobre la cual existe una legitimación compartida de ciertos modelos, lo que existe en el grupo del SCT.

Sin embargo, en Chile la acción del mecanismo horizontal de otorgar legitimidad a la plantilla básica del EQF se encuentra presente en los discursos de resistencia de la política. Los actores de resistencia argumentan principalmente su desacuerdo con la política refiriendo a que no es compatible con el EQF. Este discurso favorece el reemplazo de la política de marco de cualificaciones para la educación superior, por el marco de cualificaciones técnico profesional, que se ajusta a esta plantilla.

Por su parte en el caso de Colombia, no se observan efectos de Europeización sobre las estructuras locales, sin embargo, con respecto a la política, se observa un importante

efecto de Europeización. Este efecto se evidencia principalmente en la emulación de la estructura del marco europeo en el marco de cualificaciones del país, que asume la plantilla básica de 8 niveles y 3 descriptores. En cuanto a las estructura cognitivas y normativas, se observa que existen valores y discursos que prevalecen en diversos actores con motivo de la instalación de la política en el país y que están directamente asociados a la política europea. Las ideas centrales que se transfieren, similar al caso de Chile aluden a la articulación del Sistema de educación superior, integrando el concepto de "puentes" en las trayectorias formativas, y la autonomía del logro de las cualificaciones respecto de los procesos educativos, que como ya se vio se origina en el primer marco de cualificaciones, las NVQ del Reino Unido.

Desde otra perspectiva, en oposición al fenómeno de europeización, en ambos países existen elementos de oportunismo doméstico, por lo que el ejemplo europeo es utilizado como mecanismo de presión para el logro de una agenda local o de interés de un grupo particular. Estos elementos fueron advertidos por los expertos internacionales, como riesgos para la implementación de la política. Estas advertencias fueron ignoradas por los diseñadores de política.

En el caso de Chile, este fenómeno se halla primero en el diseño de la política, en relación con la relevancia otorgada al SCT dentro del marco de cualificaciones, lo que desde el principio generó rechazo en el grupo de instituciones de educación técnico profesional. Este énfasis puede entenderse más desde el interés del grupo de diseñadores, provenientes de esta red colaborativa, que de la necesidad propia del diseño de la política.

Luego, se identifica este recurso de oportunismo en el grupo de actores de resistencia, quienes promueven la idea de implementar un marco de cuatro niveles para la educación superior, aludiendo a la necesidad de asimilarse a la estructura del EQF. Detrás de esto, se observa más bien una oportunidad para instalar el marco ya desarrollado para una de las instituciones de formación técnico profesional más importantes del país y ampliamente difundida por dicha institución, como promotora del desarrollo de un marco para el país.

En el caso de Colombia, este fenómeno de oportunismo lo ubicamos en el diseño del Catálogo Nacional de cualificaciones, correspondiente a un conjunto de catálogos sectoriales de cualificaciones, donde se describen los contenidos de las cualificaciones, de acuerdo con los descriptores y niveles del marco, y cuyo objetivo principal es servir como un referente para el diseño curricular de los programas, que pese a que se indica como orientador, su construcción parece ser altamente prescriptiva. Este catálogo desde un inicio generó rechazo en las Universidades, quienes lo ven como una afectación de su autonomía. Así, se ve que este catálogo sirve más a objetivos de competitividad y empleabilidad propios de la política nacional que se ha promovido las últimas dos décadas, más que al instrumento como tal de marco de cualificaciones.

Por último, en cuanto al sexto tópico de contribución, se reconoció como la variable principal que afecta la probabilidad de éxito o fracaso de la política de marco de cualificaciones, la ideología a la base respecto de la relación entre educación superior y trabajo. Sobre esta relación es primordial reconocer que se encuentra a la base del desarrollo de la política como tal, con mayor o menor énfasis y que ha sido así desde su concepción.

Desde una perspectiva histórica, las NVQ del Reino Unido, se originaron desde una estrategia de capacitación a los jóvenes, a partir de la introducción de cualificaciones no vinculadas a instituciones específicas u organismos, mediante la especificación de las competencias o los resultados a adquirir. Así queda de manifiesto que el primer marco tiene como origen el objetivo de mejorar la formación de competencias para el empleo.

Así también, el EQF reconoce como uno de sus fines mejorar la portabilidad de las credenciales entre los países, sistemas y sectores, tanto con fines de estudio como de trabajo, por lo que mantiene esta idea original de las NVQ. De este modo, se desprende de lo anterior que el desarrollo de marcos como fenómeno de europeización, puede ser visto al menos dentro de Europa, como la respuesta de un país a una agenda de política educativa europea que facilita la movilidad de estudiantes y trabajadores para garantizar el acceso a un mercado laboral europeo común.

Ahora bien, al menos en Latinoamérica, se reconocen dos visiones opuestas respecto de este tópico. Como se vio en el capítulo 5, se reconoce una primera perspectiva que ve a la educación superior funcionalmente orientada a satisfacer las necesidades y demandas del sistema productivo, y una segunda, que privilegia más bien una educación superior con foco en el desarrollo del conocimiento y la formación integral (Lemaitre y Durán, 2011). Esta tensión es fundamental para entender la orientación de la política, los instrumentos que de ellas se derivan y a partir de ello, la aceptación o rechazo de esta.

En Chile y Colombia, se reconoce que los actores de reforma y resistencia se oponen principalmente, al menos a nivel discursivo, por su postura en esta tensión. Vale la pena recordar, que como se vio, los grupos de resistencia son los que tienen un costo más alto en relación al esfuerzo necesario en una posible implementación.

Las Universidades de ambos países muestran una inclinación a la formación integral, estableciendo que no forman para la empleabilidad, por su parte las Instituciones técnico profesionales, abogan por la pertinencia de la formación para el trabajo. Las Universidades de élite parecen ser las únicas ajenas a la discusión sobre la tensión de la agenda de la empleabilidad, por lo que no argumentan su rechazo a la política desde esta temática, sino directamente desde la lesión a su autonomía. Nuevas investigaciones podrían ahondar en esta diferenciación.

En los dos casos, las políticas que logran avanzar en su diseño tienen foco en la empleabilidad, razón por la cual, la política de Colombia continúa a una etapa de implementación inicial, en tanto que la política en Chile se suspende y reemplaza por un marco de cualificaciones técnico profesional. De este modo, el ajuste de la política a la idea predominante sobre empleabilidad parece ser la variable más relevante para predecir la probabilidad de éxito de la política de marco.

En general, si bien se reconocen dos políticas que avanzan a la implementación en los países, el alto nivel de resistencia en grupos importantes de instituciones de educación superior podría explicar que a la fecha ninguno cuente con una implementación efectiva de un marco de cualificaciones, pues al parecer solo lograrán algún grado de implementación en los sectores técnico profesionales. Un marco de cualificaciones, por

definición requiere un gran acuerdo social, y para que cumpla sus objetivos es fundamental que se implemente de forma transversal desde la educación general a la educación superior. Chile y Colombia no cuentan con estas condiciones, y tras una década de discusión, hoy muestran un rotundo fracaso. Pese a ello, los modelos colombiano y chileno técnico profesional, empiezan a surgir como referentes en la región en el desarrollo de otros marcos de cualificaciones, como lo es el caso de Perú, por lo que resulta esperable que marcos de cualificaciones con foco en la empleabilidad y dirigidos principalmente por Ministerios del Trabajo.

Por último, no se puede desconocer que en el contexto actual la Universidad ha asumido un rol de dinamizador de la economía y el mercado laboral, así como una cierta responsabilidad respecto de su pertinencia social. Por otra parte, que existe una escala de movimiento de personas única en la historia de la humanidad, con provisión transfronteriza de educación y formación, y desarrollos tecnológicos que dan como resultado un mayor aprendizaje abierto y a distancia. Ante este escenario, las cualificaciones internacionales, así como el reconocimiento de aprendizaje evidencian la necesidad de puntos de referencia internacionales.

Hasta ahora el EQF ha llenado este vacío particularmente para el hemisferio norte, pero sigue siendo un modelo europeo integrado en las estructuras de gobernanza de la UE y, como consecuencia directa, tiene una capacidad limitada para aceptar las diferencias a nivel internacional. Lo mismo ocurre con los marcos de Sudáfrica y Australia. De allí que la posibilidad de desarrollar los WRL permiten abordar estos desafíos, llenar las brechas y proporcionar un punto de referencia internacional independiente con el que se pueda comparar un nivel de aprendizaje (CEDEFOP, 2019).

Para los países, en especial aquellos en vías de desarrollo, las presiones por elaborar e implementar marcos de cualificaciones probablemente sigan existiendo y aumentando, especialmente en aquellas regiones donde sus diseños son incipientes. Las decisiones y el balance sobre legitimidad y pertinencia serán la clave para el avance y éxito de estas políticas.

Por su parte, el desafío de las Instituciones de educación superior será superar la dicotomía que les presenta trabajar o no con relación a la empleabilidad, coherente con la concepción de sí mismas, lo que a su vez les permita atender la demanda que la realidad y los cambios del siglo XXI hoy les imponen.

Referencias bibliográficas

Aequalis. (2011). Propuestas para la Educación Superior. Foro Aequalis y las transformaciones necesarias. INACAP. Disponible en: https://aequalis.cl/wp-content/uploads/2020/06/propuestas-para-la-educacion-superior-foro-aequalis-y-las-transformaciones-necesarias.pdf.

Allais, S. (2010). *The Implementation and Impact of National Qualifications Frameworks: Report of a Study in 16 Countries*. Ginebra: International Labour Organization.

Allais, S. (2012). Claims vs. practicalities: Lessons about using learning outcomes. *Journal of Education and Work*, 25(3), pp. 331–354.

Allais, S. (2014). *Selling Out Education: National Qualifications Frameworks and the Neglect of Knowledge*. Rotterdam: Sense Publishers.

Anderson- Levitt, K. (2003). A World Culture of Schooling? En K. Anderson-Levitt (Ed.). *Local Meanings, Global Schooling: Anthropology and World Culture Theory*. Nueva York: Palgrave Macmillan. (pp. 1-16).

Azevedo, M. (2014). The Bologna Process and higher education in Mercosur: Regionalization or Europeanization? *International Journal of Lifelong Education*, 33(3), pp. 411–427.

Ball, S. (2002). *Politics and Policy Making in Education: Explorations in policy sociology*. Nueva York: Routledge.

Beneitone, P., Esquetini, C., González, J., Maletá, M., Siufi, G. y Wagenaar, R. (2007). *Reflexiones y perspectivas de la educación superior en América Latina. Informe Final - Proyecto Tuning América Latina desde 2004 a 2007.* Bilbao: Universidad de Deusto.

Bennett, Colin J. (1991). What is Policy Convergence and What Causes It?. *British Journal of Political Science,* 21(2), pp. 215–233.

Bernasconi, A. (2011). *Estudio sobre la situación actual de la normativa legal y reglamentaria vigente aplicable en la materia.* Santiago de Chile: Programa Mecesup.

Bernasconi, A. y Rojas, F. (2003). Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980-2003. Digital Observatory for Higher Education in Latin America and the Caribbean. Disponible en: https://www.cincel.cl/ documentos/ Recursos/ informe_educacion_superior_chile_2003pdf.

Bohlinger, S. (2012). Qualifications frameworks and learning outcomes: Challenges for Europe's lifelong area. *Journal of Education and Work,* 25(3), pp. 279–297.

Borzel, T. (1999). Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanisation in Germany and Spain. *Journal of Common Market Studies*, 39(4), pp. 573-96.

Borzel, T. y Risse, T. (2000). *When Europe Hits Home. Europeanisation and Domestic Change*. Ponencia presentada en el encuentro anual del American Political Science Association, Washington, DC.

Brockmann, M., Clarke, L. y Winch, C. (2008). Knowledge, skills, competence: European divergences in vocational education and training (VET) – the English, German and Dutch cases. *Oxford Review of Education*, 34(5), pp. 547–567.

Burbules, N. y Torres, C. (2000). Globalization and education: An introduction. En Burbules, N y Torres, C. (Eds.). *Globalization and education: Critical perspectives*. Nueva York: Routledge. (pp. 1-26).

Carney, S., Rappleye, J., y Silova, I. (2012). Between Faith and Science: World Culture Theory and Comparative Education. *Comparative Education Review*, 56(3), pp. 366–393.

Caro, B. (2011). Bases para la construcción de un Marco Nacional de Cualificaciones. Informe para el Ministerio de Educación Nacional, Colombia. Disponible en: www.colombiaaprende.edu. co/html/home/1592/ articles-277156.

CEDEFOP. (2009). The Shift to Learning Outcomes: Policies and Practices in Europe. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Disponible en: https://www.cedefop.europa.eu/en/publications/3054.

CEDEFOP. (2016). Briefing Note: Qualifications Framework in Europe. Disponible en: https://www.cedefop.europa.eu/en/publications/9117.

CEDEFOP. (2019). Global inventory of regional and national qualifications frameworks. Volume II: National and regional cases. Disponible en: https://www.cedefop. europa.eu /en/publications /2225.

CEP. (2020). Country Education Profile Colombia. Australian Goverment. Disponible en: https://internationaleducation.gov.au/services-and-resources/services-for-organisations/Pages/Services-for-organisations.aspx.

Chabbott, C., y Ramírez, F. (2000). Development and education. In *Handbook of the Sociology of Education*, M.T. Hallinan (Ed.). Nueva York: Kluwer Academic/ Plenum Publishers, (pp. 163-187).

Chakroun, B. y Keevy, J. (2018). *Digital credentialing: implications for the recognition of learning across borders.* París: UNESCO.

ChileValora. (2014). Marco de Cualificaciones para la Formación y Certificación Laboral. Disponible en: https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/ certificacion/ChileValora_MarcoCualificaciones_2014.pdf.

CNED. (2014). Hacia un Marco Nacional de Cualificaciones para Chile. Disponible en: https://www.cned.cl/publicacion/hacia-un-marco-nacional-de-cualificaciones-para- chile.

CNED. (2021). Informe de tendencias de la matrícula de pregrado de Educación Superior. Disponible en: https://www.cned.cl/sites/default/files/02_informepregrado2021 _final.pdf.

Comunidades Europeas. (2009). El Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente (EQF-MEC). Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Disponible en: https://www.oitcinterfor.org/sites/ default/files/file_publicacion/marcoeuropeo_brochure.pdf.

CONPES 173 de 2014. Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes. Disponible en: https://www.redjurista.com/Documents/documento_173_ de_2014_dnp_-_departamento_nacional_de_planeacion.aspx#/.

CONPES 3674 de 2010. Lineamientos de Política para el Fortalecimiento del Sistema de Formación de Capital Humano (SFCH). Disponible en: https:// colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3735.pdf.

CONPES 3866 de 2016. Política Nacional de Desarrollo Productivo. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/Conpes/Económicos/3866.pdf.

Consejo de Competencias Mineras. (2013). Marco de Cualificaciones para la Minería. Disponible en: https://www.ccm.cl/wp-content/uploads/2019/12/Brochure-MCM2019-VF-2.pdf.

Cowles, M., Caporaso, J. y Risse, T. (Eds). (2001). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca y Londres: Cornell University Press.

Dale, R. (1999). Specifying globalization effects on national policy: A focus on the mechanisms. *Journal of Education Policy*, 14, pp. 1-17.

DFL1. (1997). Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley nº 19.070 que aprobó el estatuto de los profesionales de la educación, y de las leyes que la complementan y modifican. Ministerio de Educación. 22 de enero de 1997. Disponible en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=60439.

DFL2. (2010). Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley nº 20.370 con las normas no derogadas del decreto con fuerza de Ley nº 1, de 2005. Ministerio de Educación. 2 de julio de 2010. Disponible en: https://www.bcn.cl/ leychile/ navegar?idNorma=1014974.

DiMaggio, P. J., y Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48, pp. 147–160.

Dobbins, M. y Khachatryan, S. (2015). Europeanization in the ‘‘Wild East’’? Analyzing higher education governance reform in Georgia and Armenia. *Higher Education* 69, pp. 189–207.

Dolowitz, D. y Marsh, D. (1996). Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, XLIV, pp. 343-351.

Dolowitz, D. y Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance*, 13(1), pp. 5–23.

Elken, M. (2015). Developing policy instruments for education in the EU: The European qualifications frame- work for lifelong learning. *International Journal of Lifelong Education*, 34(6), pp. 710–726.

Ermenc, K. (2012). The shift to learning outcomes and achievements, national qualifications frameworks and (de)centralization: The Slovenian case. *Profesinis rengimas*, 23, pp. 36–50.

Eta, E. (2015). Policy borrowing and transfer, and policy convergence: Justifications for the adoption of the Bologna Process in the CEMAC region and the Cameroonian higher education system through the LMD reform. *Comparative Education*, 51(2), pp. 161–178.

Frank, D. y Meyer, J. (2007). University expansion and the knowledge society. *Theory and Society*, 36, pp. 287- 311.

Gössling, B. (2015). All new and all outcome-based? The German qualifications framework and the persistence of national governance approaches. *Journal of Education and Work*, 29(5), pp. 540–561.

Grek, S., Lawn, M., Lingard, B., Ozga, J., Rinne, R., Segerholm, C. y Simola, H. (2009). National policy brokering and the construction of the European Education Space in England, Sweden, Finland and Scotland. *Comparative Education*, 45(1), pp. 5-21.

Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning and the State. The case of Economic Policy- Making in Britain. *Comparative Politics*, 25 (3), pp. 275- 96.

Heritier, A. (2001). Differential Europe: Administrative Responses to Community Policy. En Cowles et al. (Eds). *Transforming Europe: Europeanisation and Domestic Change.* (pp. 44-59).

Jarvis, D. S. L. (2014). Policy transfer, neo-liberalism or coercive institutional isomorphism? Explaining the emergence of a regulatory regime for quality assurance in the Hong Kong higher education sector. *Policy and Society*, 33(3), pp. 237–252.

Klerides, E., Kotthoff, H. G., y Pereyra, M. (2014). Guest editors' introduction: (Re)reading Europe and the world. An initial note on neo-empires of knowledge in education. *European Education*, 46(1), pp. 3–11.

Knill, C. y Lehmkuhl, D. (2002). The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms. *European Journal of Political Research* 41(2), pp. 255-80.

Kohler-Koch, B. (1996). Catching up with Change. The Transformation of Governance in the European Union. *Journal of European Public Policy* 3(3), pp. 359-80.

Kohler-Koch, B. (1999). The Evolution and Transformation of European Governance. En B. Kohler-Koch y R. Eising (Eds). *The Transformation of Governance in the European Union*. Londres: Routledge. (pp. 14-35).

Kri, F., Marchant, E., Del Valle, R., Sánchez. T., Altieri, E., Ibarra, P., Vásquez, M., Faúndez, F., Bravo, C., Sánchez, V., Salinas, C. y Segovia, N. (2015). *Manual para la implementación del Sistema de Créditos Académicos Transferibles* (3ª Ed.). CRUCH, Santiago de Chile.

Lawn, M. y Grek, S. (2012). *Europeanizing Education: Governing a New Policy Space*. Oxford: Symposium Books.

Lemaitre, M.J. y Durán, F. (2013). *Hacia una nueva arquitectura del sistema de educación superior: el régimen de lo público*. Ediciones AEQUALIS, Foro de Educación Superior, Santiago de Chile.

Ley 1.955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". 25 de mayo de 2019.

Ley 20.029 de 2006. Establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Ministerio de Educación. 17 de noviembre de 2006.

Ley 21.091 de 2018. Sobre Educación Superior. Ministerio de Educación de Chile. 29 de mayo de 2018.

Ley 30 de 1992. Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior. 29 de diciembre de 1992.

Lumina Foundation. (2011). The Degree Qualification Profile. Disponible en: https://www.luminafoundation.org/files/resources/dqp.pdf.

Manners, I. y Whitmann, R. (2000). (Eds). *The Foreign Policies of the European Union Members State*. Manchester: Manchester University Press.

McEneaney, E. H. y Meyer, J. (2000). The content of the curriculum: An institutionalist perspective. En Halliman, MT. (Ed.). *Handbook of the Sociology of Education*. Nueva York: Kluwer Academic/Plenum Publishers. (pp. 189- 211).

MECESUP UCN 701. (2010). *Diseño de un Marco de Cualificaciones para el Sistema de Educación Superior Chileno*. Santiago de Chile.

Meyer, J. (1977). The Effects of Education as an Institution. *American Journal of Sociology*, 83(1), pp. 55-77.

Meyer, J. Boli, J., Thomas, G. y Ramírez, F. (1977). World Society and the Nation- State. *The American Journal of Sociology*, 103(1), pp. 144-181.

Meyer, J. y Ramírez, F. (2000). The World institutionalization of Education. En Schriwer, J. (2000). *Discourse Formation in Comparative Education*. Frankfurt: Peter Lang (pp. 87- 110).

Meyer, J. y Ramírez, F. (2000). The World Institutionalization of Education. En J. Schriewer (Ed.). *Discourse Formation in Comparative Education*. Frankfurt: Peter Lang. (pp. 111-132).

Mikulec, B. (2017). Impact of the Europeanisation of education: Qualifications frameworks in Europe. *European Educational Research Journal*, 16(4), pp. 455–473.

Mikulec, B. y Skubic, S. (2016). Qualifications Frameworks Between Global and European Pressures and Local Responses. *SAGE Open*, 6(2), pp. 1- 10.

MINEDUC. (2016). Marco Nacional de Cualificaciones para la Educación Superior. Disponible en: https://acreditaci.cl/wp-content/uploads/2017/06/MNC.pdf.

Ministerio de Educación de Colombia. (2020). Educación Superior. Disponible en: https://www.mineducacion.gov.co/portal/Educacion-superior/.

Ministerio de Educación de Colombia. (2021). Marco Nacional de Cualificaciones Colombia. Disponible en: https://especiales.colombiaaprende.edu.co/ mnc/ index.html.

National Institute for Learning Outcomes Assessment. (2022). DQP report institutional-level learning outcomes: Where are we now? Urbana, Illinois: University of Illinois and Indiana University.

Neves, M. (2014). The Bologna Process and higher education in Mercosur: regionalization or Europeanization? *International Journal of Lifelong Education*, 33(3), pp. 411-427.

Ochs, K. (2006). Cross-National Policy Borrowing and Educational Innovation: Improving Achievement in the London Borough of Barking and Dagenham. *Oxford Review of Education*, 32(5), pp. 599–618.

Offe, C. (1992). Coming to terms with past injustice. An introduction to legal strategies available in post-communist societies. *European Journal of Sociology*, 3(1), pp. 195 - 201.

Olsen, J. P. (1996). Europeanisation and Nation-State Dynamics. En Gustavsson, S. y Lewin, L. (Eds). *The Future of the Nation-State*. Londres: Routledge. (pp. 245-85).

Onursal-Beşgül, Ö. (2016). Policy Transfer and Discursive De-Europeanisation: Higher Education from Bologna to Turkey. *South European Society and Politics*, 21(1), pp. 91–103.

Phillips, D. y Ochs, K. (2003). Processes of Policy Borrowing in Education: Some Explanatory and Analytical Devices. *Comparative Education*, 39(4), pp. 451–461.

Phillips, D. y Ochs, K. (2004). Researching Policy Borrowing: Some Methodological Challenges in Comparative Education. *British Educational Research Journal* 30(6), pp. 773–784.

Powell, W. y DiMaggio, P. (1991). *The New Institutionalism in organizational analysis.* Chicago: University of Chicago Press.

Radaelli, D. (2000a). Logiques de pouvoirs et recits dans les politiques de l'Union Européenne'. *Revue Francaise de Science Politique,* 50(2), pp. 255-75.

Radaelli, D. (2000b). Policy Transfer in the European Union. *Governance,* 13(1), pp. 25-43.

Radaelli, D. (2003a). The Europeanization of Public Policy. In Featherstone K. and Radaelli, D. (Eds). *The Politics of Europeanization.* Oxford: Oxford University Press. (pp. 27-56).

Radaelli, D. (2003b). The Code of Conduct on Business Taxation: Open Method of Coordination in Disguise? *Public Administration* 81(3), pp. 513 - 531

Raffe, D. (2013). What is the evidence for the impact of national qualifications frameworks? *Comparative Education* 42(2), pp. 143–162.

Rappleye, J. (2006). Theorizing Educational Transfer: toward a conceptual map of the context of cross-national attraction. *Research in Comparative and International Education*, 1 (3), pp. 223- 240.

Rappleye, J. (2018). *Educational Policy Transfer in an Era of Globalization: Theory-History- Comparison*. Frankfurt: Peter Lang.

Rasmussen, P. (2014). Adult learning policy in the European Commission. En Milana, M. y Holford, J. (Eds.). *Adult education policy and the European Union: Theoretical and methodological perspectives*. Rotterdam: Sense Publishers. (pp. 17-34).

Rasmussen, P., Larson, A., Rönnberg, L. y Tsatsaroni, A. (2015). Policies of 'modernisation' in European education: Enactments and consequences. *European Educational Research Journal,* 14(6), pp. 479- 486.

Rose, R. (1993). *Lesson-Drawing in Public Policy*. Chatham: Chatham House.

Steiner-Khamsi, G. (2003). Lo político y lo económico de la comparación. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, N° 3, pp. 9-22.

Steiner-Khamsi, G. (2004). *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending*. Nueva York: Teacher College Press.

Steiner-Khamsi, G. (2012). The Global/Local Nexus in Comparative Policy Studies: Analysing the Triple Bonus System in Mongolia Over Time. *Comparative Education,* 48 (4), pp. 455- 471.

Tuck, R. (2007). *An Introductory Guide to National Qualifications Frameworks: Conceptual and Practical Issues*. Ginebra: International Labour Organization.

Tuning América Latina. (2013). Objetivos. Disponible en: http://tuning.unideusto.org/tuningal/.

Tuning Europe. (2013). Tuning Educational Structures in Europe. Disponible en: http://tuningacademy.org/what-is-tuning/?lang=es.

UCT. (2016). Cuadernos de Docencia: Lineamientos curriculares para la implementación del modelo educativo UC Temuco. Disponible en: https://dgd.uct.cl/wp-content/uploads/2019/10/08-LINEAMIENTOS-CURRICULARES-PARA-LA-IMPLEMENTACIÓN-DEL-MODELO-EDUCATIV....pdf.

Vukasovic, M. & Huisman, J. (2018). Europeanization, Policy Transfer or Domestic Opportunity? Comparison of European Impact in Higher Education Policy. *Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 20(3), pp. 269-287.

Young, M. y Allais, S. (2009). Conceptualizing the role of qualifications in education reform. En Allais, S., Raffe, D. y Young, M. (eds). *Researching NQFs: Some Conceptual Issues.* Ginebra: International Labour Office. (pp. 5–22).

Young, M. y Allais, S. (2011). The shift to outcome-based frameworks: Key problems from a critical perspective. *Austrian Open Access Journal of Adult Education*, 14, pp. 2–10.

Young, M. y Allais, S. (2013). *Implementing National Qualifications Frameworks across Five Continents.* Londres y Nueva York: Routledge.

Samenvatting

De europeanisering van het hoger onderwijs in Chili en Colombia
De ontwikkeling van de algemene kwalificatieraamwerken

Dit onderzoek verkent het fenomeen van beleidsconvergentie in het hoger onderwijs wereldwijd. De focus ligt hierbij op de analyse van de beleidsoverdracht van het zogeheten kwalificatieraamwerk in de context van de recente hervormingen in het hoger onderwijs in Latijns-Amerika. Hiertoe worden de casussen van Chili en Colombia uitgewerkt.

In de afgelopen decennia heeft het hoger onderwijs in Latijns-Amerika verschillende hervormingen ondergaan ter bevordering van de kwaliteit van haar opleidingen. Die hervormingen waren voornamelijk het gevolg van een reeks interne processen die in de verschillende landen hadden plaatsgevonden. Gebleken is echter dat de ervaringen in het buitenland, en dan met name die in Europa, van grote invloed zijn geweest bij het zoeken naar en aannemen van nieuw beleid, instrumenten en mechanismen ten behoeve van dit doel.

Een van de sleutelelementen die betrokken actoren beoogden te ontwikkelen en waarover tot op heden reeds meer dan een decennium wordt gedebatteerd, betreft het aannemen van kwalificatiekaders. Enerzijds functioneren deze kaders als een instrument dat hoger onderwijssystemen transparantie en leesbaarheid verleent. Anderzijds vertegenwoordigen ze een strategie voor de articulatie van de studieprestaties van studenten.

Het kwalificatieraamwerk is sinds de jaren ‘90 wereldwijd de belangrijkste trend op het vlak van hervormingen van hoger onderwijssystemen. Het raamwerk vindt haar oorsprong in de jaren ´80 in het Verenigd Koninkrijk en wordt inmiddels op mondiale schaal toegepast. Momenteel bestaan er in de wereld meer dan honderd nationale kwalificatiekaders. Daarnaast zijn zeven regionale kaders opgesteld, waaronder onder meer de kwalificatieraamwerken van Europa, Afrika, Azië, het Caribisch gebied. Het instrument faciliteert de erkenning, ontwikkeling en classificatie van de kennis, vaardigheden en competenties van een persoon langs een continuüm van niveaus. Deze

niveaus worden uitgedrukt in termen van leerresultaten, dat wil zeggen de bevestiging van hetgeen een persoon aan het einde van een opleidingscyclus zou moeten beheersen.

Tot nu toe richtte onderzoek naar de ontwikkeling van kwalificatieraamwerken zich hoofdzakelijk op de analyse van hun impact op hoger onderwijssystemen, zonder daarbij het perspectief van beleidsoverdracht in ogenschouw te nemen. Uit het onderzoek naar de kwalificatieraamwerken blijkt echter dat het instrument altijd verband houdt met de materie van beleidsoverdracht. Zo verwijst elk van de kaders die in de afgelopen twintig jaar zijn ontwikkeld, expliciet naar een ander raamwerk dat reeds eerder in het buitenland werd opgesteld.

Echter, in de context van de processen op het gebied van beleidsoverdracht is het fenomeen van Europeanisering één van de meer recentelijk toegepaste benaderingen bij de analyse van de wereldwijde verspreiding van kwalificatiekaders. De term europeanisering refereert in deze context aan het proces dat ertoe heeft geleid dat de wijze waarop nationaal beleid tot stand komt, is getransformeerd vanuit de internalisering van normen en verwachtingen, die zijn afgeleid van een complex systeem van collectief Europees beleid. Deze benadering is in het bijzonder relevant, omdat het erkent dat het Europees kwalificatieraamwerk wereldwijd verschillende hoger onderwijsstelsels heeft beïnvloed. Dit raamwerk geldt als de basis en wordt met name binnen de lidstaten van de Europese Unie beschouwd als het te volgen model voor het ontwerp en de implementatie van nationale kwalificatieraamwerken.

In de context van het bovenstaande richt dit onderzoek zich op het fenomeen van Europeanisering van het hoger onderwijs in Latijns-Amerika, middels de analyse van de impact van de Europese ervaring op de ontwikkeling van kwalificatiekaders in de Latijns-Amerikaanse regio. Meer specifiek, analyseert de studie de casussen van landen wiens beleidsontwerpen op dit gebied reeds voltooid zijn, te weten Chili en Colombia. Deze thematiek is met name relevant in de Latijns-Amerikaanse context, waar geen specifieke verplichting of stimulans bestaat ten behoeve van de implementatie van een dergelijk instrument.

Deze studie beoogt dan ook een vergelijking te trekken tussen de processen van beleidsoverdracht op het gebied van nationale kwalificatiekaders in het hoger onderwijs in Chili en Colombia. Hiertoe worden mogelijke overeenkomsten met het Europese Kwalificatieraamwerk geanalyseerd. Het onderzoek gaat dus niet alleen in op het overdrachtsproces, maar ook op het resultaat van de ontwikkeling van de kwalificatieraamwerken in Chili en Colombia.

Daarnaast streeft dit proefschrift drie specifieke doelstellingen na: Ten eerste beoogt het een bijdrage te leveren aan de conceptualisering van het ontwerp en de implementatie van overheidsbeleid vanuit het proces van beleidsoverdracht in het hoger onderwijs. Hiertoe wordt de Europese invloed op de vormgeving van kwalificatieraamwerkbeleid wereldwijd in kaart gebracht. De tweede specifieke doelstelling kan worden omschreven als het verschaffen van een korte karakterisering van de ontwerpprocessen van de kwalificatieraamwerken van Chili en Colombia. Hierbij worden verschillende stadia in het proces onderscheiden, te weten: transnationale aantrekking, besluitvorming en beleidsontwikkeling en de implementatie ervan. Ten slotte beoogt deze studie de aanwezigheid van het fenomeen van Europeanisering in het beleidsmodel van de kwalificatieraamwerken in Chili en Colombia te analyseren. Vervolgens wordt getracht vast te stellen of in het desbetreffende beleid in beide landen sprake is van mechanismen van isomorfisme in relatie tot het Europees kwalificatieraamwerk.

Voor deze studie werd gebruikt gemaakt van een beschrijvende methodologie en een onderzoekmodel dat bestaat uit meerdere casestudy´s. De informatie werd verzameld middels een literatuuronderzoek naar de ontwikkeling en het resultaat van elk van de beleidslijnen, alsmede middels semigestructureerde interviews met drie groepen actoren die betrokken zijn bij hun ontwikkeling, te weten; de verschillende teams beleidsmakers (voornamelijk leden van de ministeries van Onderwijs van beide landen); degenen die baat hebben bij het beleid (voornamelijk senior managers, rectoren en vice-rectoren van verschillende typen instellingen voor hoger onderwijs) en ten slotte internationale experts die betrokken zijn bij het ontwerp van de raamwerken in elk van de landen. Voor de analyse van de Chileense casus vonden in totaal elf interviews plaats. In het onderzoek naar de Colombiaanse casus werden in totaal tien interviews afgenomen.

Het boek bestaat uit vijf hoofdstukken en een afsluitend hoofdstuk waarin de conclusies van het onderzoek worden behandeld. In hoofdstuk 1 wordt globaal ingegaan op de convergentie van onderwijsbeleid. Het hoofdstuk bevat een specifieke uiteenzetting van het fenomeen van beleidsoverdracht in het hoger onderwijs, waarbij met name wordt ingegaan op het proces van Europeanisering van het hoger onderwijs. Daarom wordt eerst een algemeen overzicht gegeven van de literatuur met betrekking tot het debat over de convergentie van onderwijsbeleid. Om deze convergentie te kunnen verklaren, worden de twee belangrijkste standpunten over dit fenomeen geanalyseerd: De theorie over wereldcultuur en systeemtheorie. Het onderzoek kent een systemische benadering, hetgeen de theoretische benadering van de daaropvolgende onderwerpen faciliteert.

Vervolgens worden in het hoofdstuk de belangrijkste modellen, die worden gebruikt voor de analyse van de processen omtrent beleidsoverdracht in het hoger onderwijs, ontwikkeld en geïntegreerd, evenals de voornaamste bijbehorende variabelen. In het bijzonder wordt ingegaan op de modellen, die het analytische kader van de eerder-genoemde casestudy's verschaffen. Daar worden tevens de verschillende variabelen die van invloed zijn op de overdracht van beleid behandeld, zoals de stadia van de beleidsoverdracht.

Ten slotte wordt ingegaan op het meest actueel relevante fenomeen, te weten beleidsoverdracht vanuit Europa naar zowel de lidstaten van de Europese Unie, als landen die erbuiten vallen. Hiertoe wordt het proces van Europeanisering van het hoger onderwijs in het algemeen geanalyseerd, om vervolgens specifiek in te gaan op de Europeanisering van het hoger onderwijs in Latijns-Amerika en het bestaande onderzoek op dit gebied.

In hoofdstuk 2 wordt de overdracht van Kwalificatieraamwerken als beleid in het hoger onderwijs vanuit historisch perspectief benaderd. In het hoofdstuk wordt eerst een technische analyse van de belangrijkste kenmerken van de kwalificatiekaders uitgevoerd middels de evaluatie van hun type, structuur en doelstellingen.

Vervolgens worden het ontstaan en de geschiedenis van kwalificatieraamwerken uiteengezet, waarbij de belangrijkste verschillen tussen de eerste, tweede en derde

generatie raamwerken worden geanalyseerd. Deze paragraaf verschaft een diepteanalyse van de vijf raamwerken van de eerste generatie, te weten: Engeland en Noord-Ierland (algemeen bekend als het raamwerk van Groot-Brittannië), Schotland, Nieuw-Zeeland, Australië en Zuid-Afrika. Dit faciliteert vervolgens de analyse van de belangrijkste concepten die daarin zijn uitgewerkt en hun overdracht en verspreiding in andere kwalificatieraamwerken wereldwijd.

Ten slotte worden het Europees Kwalificatieraamwerk en haar belangrijkste kenmerken geanalyseerd. Vervolgens wordt op basis van de empirische analyse van alle nationale kaders die tot op heden wereldwijd zijn ontwikkeld, ingegaan op de wijze waarop kwalificatiekaders tussen verschillende landen zijn overgedragen. Hiertoe wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de overdracht van het Europees Kwalificatieraamwerk binnen en buiten het continent. Daarbij wordt de wijze waarop het voorgaande eerst de totstandkoming en vervolgens de structuur van verschillende kwalificatiekaders heeft beïnvloed, geëvalueerd.

In de hoofdstukken 3 en 4 worden de empirische resultaten van de casestudy's gepresenteerd, te weten: De overdracht van respectievelijk het Chileense en het Colombiaanse kwalificatieraamwerk. Beide hoofdstukken zijn onderverdeeld in drie hoofdparagrafen. In de eerste wordt een overzicht van het hoger onderwijssysteem van elk land gegeven. Daarbij wordt aandacht besteed aan de samenstelling ervan, de participerende actoren en de structuur van titels en graden op het vlak van certificaten en de bevoegdheden van de verschillende Hoger Onderwijsinstellingen om ze uit te reiken. In deze paragraaf worden de structurele overeenkomsten tussen beide gevallen, die met name relevant zijn voor de latere interpretatie van de verschillen in het beleid dat in elk land werd opgesteld, zichtbaar gemaakt.

De tweede paragraaf bevat een analyse van het kwalificatieraamwerkbeleid dat in elk van de landencasussen is ontwikkeld. Hiertoe wordt in de eerste plaats aandacht besteed aan de historische achtergrond en het beleidvormingsproces. Deze opdracht vraagt om een beschouwing van de politieke, wet- en regelgevende aspecten alsmede van de belangrijkste betrokken actoren, om het kader vervolgens uit te werken als het gevolg van beleid. In deze laatste paragraaf wordt op basis van de technische elementen die in het

vorige hoofdstuk zijn ontwikkeld, een karakterschets gemaakt van het raamwerk dat in elk land werd ontworpen. In beide casussen is sprake van gedeelde hervormings-doelstellingen van het huidige hoger onderwijssysteem. Deze doelstellingen genereren echter zeer verschillende relatiestructuren tussen instellingen.

Ten slotte wordt de beleidsoverdracht in kaart gebracht middels onder andere een grafiek van het gehele overdrachtsproces, waarin zowel pro-hervormingsstandpunten of standpunten ten gunste van het beleid, als houdingen van verzet of standpunten tegen het beleid zijn opgenomen. Tevens worden de betrokken actoren, hun discoursen, argumenten en de externalisaties of externe referenties die worden gebruikt om ze te valideren, beschreven. In de ontwikkelde kaarten wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende stadia van beleidsontwikkeling, te weten: een eerste stadium van transnationale aantrekking; vervolgens de fase van besluitvorming en uitwerking van het beleid en een derde fase van implementatie. De fases van aantrekking en besluitvorming, worden zowel in de context van de Chileense casus, als in die van Colombia geanalyseerd. De implementatiefase kan echter uitsluitend in de context van de Colombiaanse casus worden geanalyseerd, aangezien de implementatie van het kader in Chili niet is gerealiseerd.

Hoofdstuk 5 verschaft een vergelijkende analyse van het overdrachtsproces van het Kwalificatieraamwerkbeleid in Chili en Colombia. Dit gebeurt op basis van een set variabelen die het mogelijk maakt om het fenomeen beleidsoverdracht zowel als een afhankelijke, als onafhankelijke variabele te behandelen. Vervolgens worden op basis van de analyse van de antwoorden op deze vragen eerst conclusies getrokken over de Europeanisering van het kwalificatieraamwerkbeleid van Chili en Colombia en daaropvolgend over de ideologie die ten grondslag ligt aan de relatie tussen het hoger onderwijs en werk.

Met betrekking tot de Europeanisering van het Chileense en Colombiaanse Kwalificatie-raamwerkbeleid, wordt het bestaan van het fenomeen Europeanisering in de volgende drie dimensies geanalyseerd: lokale structuren, overheidsbeleid en cognitieve en normatieve structuren. Op basis hiervan worden de effecten van Europeanisering wel in Colombia, maar niet in Chili waargenomen. Bovendien worden de bevindingen in beide

gevallen beschreven als binnenlands opportunisme. Dat wil zeggen, het gebruik van de Europese referentie als element om de ontwikkeling van lokale agenda's te legitimeren, zoals blijkt uit elementen van het beleid van beide landen.

Ten tweede wordt met betrekking tot de ideologie waarop de relatie tussen hoger onderwijs en werk is gebaseerd, opgemerkt dat dit de meest bepalende variabele van het onderzoek is. Dit faciliteert ons begrip van zowel de discoursen van de actoren, als van de behaalde resultaten in elk van de landen.

Op deze manier wordt een omvattend analyseschema ontwikkeld voor het aspect van inzetbaarheid binnen de Kwalificatieraamwerken. Dit wordt beschreven in de raamwerken van de Chileense en Colombiaanse casussen. Zo wordt aangetoond in hoeverre de houding ten aanzien van dit idee essentieel is om te begrijpen wie voor en tegen het raamwerkbeleid is, voor zover ze wel of niet neigen naar een focus op inzetbaarheid. De onderzoeksresultaten laten zien dat de focus op inzetbaarheid dominant is en dat beleid waarin deze benadering niet is opgenomen minder snel zal worden geïmplementeerd, een situatie die zich in Chili voordoet.

In het concluderende hoofdstuk worden de meest relevante onderwerpen behandeld die ons begrip van de bestudeerde casussen faciliteren. Deze onderwerpen kunnen van belang zijn voor zowel toekomstig onderzoek, als voor het ontwerp en de implementatie van nieuwe kwalificatiekaders, met name in de Latijns-Amerikaanse context. Zo worden de impact van de technische kenmerken van de raamwerken, hun complexiteit en aanpassing aan lokale structuren geanalyseerd als elementen die kenmerkend zijn van het beleid. Daarnaast worden dwang, de rol van internationale experts en het fenomeen isomorfisme geïdentificeerd als variabelen van de processen van beleidsoverdracht.

Uit de bestudeerde casussen blijkt dat het succes van kwalificatieraamwerken niet kan worden toegeschreven aan hun technische kenmerken. Integendeel, de resultaten dienen specifiek te worden geïnterpreteerd in relatie tot de lokale relevantie en geschiktheid en – met betrekking tot hun samenhang - tot een pakket aan bijbehorende beleidsmaatregelen.

Anderzijds onderstrepen de casussen het belang van de actoren, hun ervaring en geloof in de ideevorming en het ontwerp van het beleid, elementen die een beslissende invloed hebben op de belangrijkste kenmerken en resultaten van het beleid. Evenzo benadrukken ze het belang van de netwerken van de actoren, waar in de bestudeerde casussen de beleidsontwerpen uit voortkomen. Tot slot komt het belang van de invloed van actoren of externe experts naar voren in de wijze waarop ze processen van beleidsoverdracht in gang zetten, hetgeen in beide bestudeerde landen voorkomt. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat de belangrijkste rol van externe deskundigen is het verlenen van legitimiteit aan beleid, in plaats van het geven van gespecialiseerd advies over de opzet ervan.

Met betrekking tot de mate waarin het beleid wordt opgelegd - een van de centrale thema's van het ontwikkelde onderzoek - wordt geconstateerd dat naarmate hier meer sprake van is, des te groter de isomorfie van het beleid is en in dit geval de isomorfie met de kwalificatiekaders die als referentie worden gebruikt. Dit isomorfisme kan reëel of eerder ogenschijnlijk zijn, waarbij algemene structuren onderling overeenkomen, maar ook sprake is van fundamentele discrepanties, die lokale agenda's verhullen. Om inzicht te krijgen in het fenomeen van isomorfisme, is het belangrijk om aandacht te besteden aan de spanning tussen legitimiteit en relevantie. Isomorfisme fungeert als een mechanisme om beleid extra legitimiteit te geven, waarbij het idee van een originele creatie, die wordt geleid door specifieke belangen, wordt vermeden. Op die manier zou het verlies aan relevantie bij het nastreven van legitimiteit kunnen resulteren in een ontoereikende beleidsstructuur voor het land en als gevolg daarvan leiden tot weerstand tegen haar implementatie, zoals in het geval van Colombia lijkt te gebeuren. Het verlies aan legitimiteit bij het nastreven van relevantie daarentegen, kan op haar beurt leiden tot discoursen van verzet, die terecht pleiten voor het buitenlandse voorbeeld als kwaliteits-indicator, zoals in Chili het geval is.

Een relevante uitkomst van dit onderzoek op het gebied van isomorfisme is het verschijnsel van "Australianisering" en "Zuid-Afrikanisering" van de kwalificatie-raamwerken op het zuidelijk halfrond. Dat wil zeggen, een geneigdheid naar het gebruik van de raamwerkstructuren uit deze landen; een fenomeen dat nog niet eerder is beschreven in de literatuur. Wat betreft de casussen, is het belangrijk te benadrukken dat

beide overeenkomen met de eerste generatie kwalificatieraamwerken, hetgeen inhoudt dat ze pioniers zijn in hun geografische regio's. Evenzo toont het onderzoek aan dat in het geval van beide casussen sprake is van agenda's die de verspreiding en promotie van de genoemde kaders nastreven, met als doel het tot stand brengen van mechanismen voor de verbinding van onderwijssystemen in met name het hoger onderwijs.

Op het vlak van de Europeanisering van het hoger onderwijs in Chili en Colombia bevestigen de resultaten van deze studie dat in beide lande sprake is van europeaniserings-mechanismen, die voornamelijk zijn veroorzaakt door de markt en waarvoor is gekozen vanwege ideeën en discoursen over de notie van goed beleid en *best practices*. Daaruit kan worden geconcludeerd dat de europeanisering niet alleen het gevolg is van een Europees project dat is gericht op het bevorderen van echte regionale integratie en het uitbreiden van de Europese invloed naar andere delen van de wereld. Het is tevens een fenomeen dat in zoverre door andere landen met open armen wordt ontvangen, dat het de nationale actoren de legitimiteit verschaft om noodzakelijke hervormingen door te voeren en hen in het nationale debat van rechtvaardigende argumenten en mogelijke oplossingen voorziet.

In het geval van Chili werden in lokale structuren of publiek beleid geen europeaniseringsmechanismen waargenomen. In het geval van Colombia daarentegen is, hoewel daar geen europeaniseringsmechanismen worden waargenomen in lokale structuren, in het beleid wel sprake van een significant Europeaniseringseffect. Dit is vooral terug te zien in de emulatie van de structuur van het Europese kaderstructuur in het Colombiaanse kwalificatieraamwerk, dat uitgaat van een basisstructuur van acht niveaus en drie descriptoren. Zo is, als gevolg van de toepassing van het beleid in het land, onder de verschillende actoren tevens sprake van prevalerende waarden en discoursen die rechtstreeks verband houden met het Europese beleid.

Vanuit een ander gezichtspunt en in tegenstelling tot het fenomeen van Europeanisering, is in beide landen sprake van elementen van binnenlands opportunisme. Daarom wordt het Europese voorbeeld gebruikt als pressiemiddel ten behoeve van de realisatie van een lokale agenda of het belang van een bepaalde groep.

Ten slotte laat het onderzoek zien dat de ideologie die ten grondslag ligt aan de relatie tussen hoger onderwijs en werk, de belangrijkste variabele is voor de kans op succes of falen van het kwalificatieraamwerkbeleid. Wat deze relatie betreft, is het essentieel om te erkennen dat deze aan de basis ligt van de beleidsontwikkeling als zodanig, hetgeen reeds zo is sinds de ontwikkeling van de allereerste kaders ter wereld, waarin het idee dat raamwerken de inzetbaarheid zouden moeten bevorderen, de boventoon voert. Uit het bovenstaande blijkt dat de ontwikkeling van kaders als een fenomeen van Europeanisering, althans binnen Europa, kan worden beschouwd als het antwoord van een land op een Europese onderwijsbeleidsagenda die de mobiliteit van studenten en werknemers vergemakkelijkt om zo toegang tot een gemeenschappelijke Europese arbeidsmarkt te garanderen.

In Chili en Colombia wordt erkend dat de standpunten van actoren die voor hervormingen zijn en die van degenen die zich hiertegen verzetten, op dit punt grotendeels lijnrecht tegenover elkaar staan, althans op een discursief niveau. Dat wil zeggen, of het hoger onderwijs al dan niet gericht zou moeten zijn op het voldoen aan de behoeften van de arbeidsmarkt. Terwijl universiteiten uit beide landen neigen naar alomvattende integratie en vaststellen dat ze niet opleiden voor inzetbaarheid, zijn hogescholen daarentegen voorstanders van het opleiden van mensen ter voorbereiding op hun participatie op de arbeidsmarkt. In het geval van beide casussen is het beleid dat erin slaagt vooruitgang te boeken, in haar vormgeving gericht op inzetbaarheid. Dit verklaart waarom het Colombiaanse beleid de fase van initiële implementatie heeft bereikt, terwijl het Chileense beleid is opgeschort en vervangen door een technisch kwalificatieraamwerk. Zo lijkt de aanpassing van het beleid aan het heersende idee over inzetbaarheid de meest relevante variabele om de slagingskans van het raamwerkbeleid te voorspellen.

In het algemeen geldt dat, hoewel in Chili en Colombia twee beleidsmaatregelen worden geïdentificeerd die zich in de richting van implementatie bewegen, de grote weerstand onder belangrijke groepen instellingen voor hoger onderwijs zou kunnen verklaren waarom geen van deze landen er tot op heden in is geslaagd een kwalificatieraamwerk effectief te implementeren. Een kwalificatieraamwerk impliceert per definitie een breed maatschappelijk akkoord. Om de beleidsdoelstellingen te kunnen verwezenlijken, is het tevens van essentieel belang dat het kader transversaal wordt geïmplementeerd, van het

algemeen vormend onderwijs tot het hoger onderwijs. Na een decennium van discussie wordt in Chili en Colombia nog steeds niet aan deze voorwaarden voldaan, hetgeen maakt dat het beleid daar tot nu toe als mislukt kan worden beschouwd.

Summary

The Europeanisation of Higher Education in Chile and Colombia
The development of the National Qualifications Frameworks

This study explores the phenomena of converging higher education policies worldwide, focusing on the study of Qualifications Framework policy transfer in the context of recent higher education reforms in Latin America, specifically, the cases of Chile and Colombia.

Over the last few decades, higher education in Latin America has undergone diverse reforms aimed at promoting educational quality. Said changes have mainly been a response to a series of internal processes in different countries. However, it is clear that the experience in other countries, especially European ones, has been very influential on the search for and adoption of new policies, instruments and mechanisms.

One of the key elements that this study has aimed to develop and that, to date, has been in discussion for more than a decade refers to adopting Qualifications Frameworks. On one hand, these frameworks are instruments that provide higher education systems with transparency and legibility. On the other hand, they are a strategy used to describe students' educational journeys.

Since the 1990s, the Qualifications Frameworks policy has been the most important trend in higher education system reforms worldwide. It originated in the 1980s in the United Kingdom and subsequently spread worldwide. Currently, there are more than one hundred National Qualifications Frameworks globally. In addition, seven Regional Frameworks have been created for the frameworks for Europe, Africa, Asia and the Caribbean, among others. These instruments recognise, develop and classify a person's knowledge, abilities and proficiency into a series of levels. These levels are expressed in terms of learning results – in other words, affirmations of what a person should be able to demonstrate at the end of a certain educational cycle.

Up to now, the study of the development of Qualifications Frameworks has mainly concentrated on analysing their impact on higher education systems, leaving to one side

the policy transfer perspective. However, evidence from the study of Qualifications Frameworks has shown that these instruments are always related to the topic of policy transfer. This is because each framework created in the last twenty years explicitly refers to a previous framework designed in another country.

On one hand, in the framework of policy transfer processes, one of the approaches used recently to analyse the spread of Qualifications Frameworks worldwide has been the Europeanisation phenomenon. Europeanisation refers to the process in which the national policies created are transformed by internalising the norms and expectations of a complex system of collective European policies. This approach is particularly relevant because it recognises that the European Qualifications Framework has affected different higher education systems globally. This framework has become the basis and model to emulate for designing and implementing national Qualifications Frameworks, especially in European Union member countries.

In this context, this study focuses on the Europeanisation phenomenon in higher education in Latin America, exploring the impact that the European experience has had on the development of Qualifications Frameworks in the Latin American region. Specifically, this study analyses the cases of Chile and Colombia, whose policy designs are complete. This topic is particularly relevant in the context of Latin America, where there are no specific obligations or incentives to implement this instrument.

The general aim of this study, therefore, is to compare the policy transfer process of the national Qualifications Frameworks in higher education in Chile and Colombia. To do so, any possible isomorphism with the European Qualifications Framework is analysed, with the study exploring both the transfer process itself and the results of Qualifications Framework development in Chile and Colombia.

The study also has three specific aims. The first is to help conceptualise public policy design and implementation as a result of policy transfer in higher education. To do this, the European influence on policy design in Qualifications Frameworks worldwide is identified. The second specific aim is to briefly characterise the Qualifications Frameworks' design processes in Chile and Colombia. As a result, three different process

stages can be identified: transnational attraction, deciding on and designing policies and then their implementation. The third and final aim is to analyse the presence of Europeanisation in Qualifications Framework policy design in Chile and Colombia. As a result, attempts will be made to see whether there is isomorphism between said policies and the European Qualifications Framework.

This study uses a descriptive-type methodology and a multiple case study design. Information was collected from the documental analysis of each policy's development and results and from semi-structured interviews with three groups involved in their development. These groups were the policy design teams (mainly members of both countries' Ministries of Education); those who benefit from the policies (mainly top-level directors, rectors and vice-rectors from different kinds of higher education institutions) and international experts involved in designing each country's framework. In Chile, a total of eleven interviews were held and, in Colombia, ten.

The book is divided into five chapters and a final chapter with conclusions. Chapter 1 tackles the convergence of education policies from a global perspective, specifically exploring the policy transfer phenomenon in higher education and the Europeanisation of higher education. Therefore, the content of this chapter includes a general revision of the literature that discusses the convergence of education policies, analysing the two main positions on this phenomenon: the theory of global culture and the systems theory, which explains this convergence. This study uses the systemic focus, allowing subsequent topics to be dealt with theoretically.

Next, the main models used to analyse policy transfer processes in higher education are developed and integrated, as well as the main variables that condition them. Specifically, the models that provide the analytical framework for the previously mentioned case studies are described, looking at the different variables that affect policy transfer, such as policy transfer stages.

Finally, the phenomenon is studied from a current perspective, referring to policy transfer from Europe to the countries that make up the European Union and beyond. The Europeanisation of higher education in general is analysed, as well as the specific

Europeanisation of higher education in Latin America and existing research on this subject.

Chapter 2 deals with the transfer of Qualifications Frameworks as a higher education policy from a historical perspective. First, this chapter includes a technical review of Qualifications Frameworks' main characteristics, bearing in mind their type, structure and aims.

Next, the emergence and history of Qualifications Frameworks is described, analysing the main differences between first, second and third-generation frameworks. In this section, the five first-generation frameworks are described in detail – from the England and Northern Ireland (commonly known as the UK Framework), Scotland, New Zealand, Australia and South Africa. This allows for a subsequent analysis of the main concepts developed in these, as well as their transfer to and spread among other Qualifications Frameworks worldwide.

Finally, the European Qualifications Framework and its main characteristics are analysed. As a result of an empirical analysis of all the National Frameworks worldwide to date, the way in which the Qualifications Frameworks have been transferred from one country to another is examined. Transfer of the European Qualifications Framework is looked at specifically, both within and beyond the continent, and the way this has affected the creation and structure of different qualifications is evaluated.

Chapters 3 and 4 include the empirical case study results, namely the transfer of the Qualifications Frameworks in Chile and Colombia respectively. Both chapters are organised into three main sections. The first contains a revision of each country's higher education system, paying special attention to their composition, the actors that play a role in them and their degree structure, as far as the latter's certification attributes are concerned. This chapter reveals the structural similarities of both cases, something particularly relevant to interpreting the differences between the policies designed in each country.

In the second section, the Qualifications Framework policy constructed in each case is analysed, with attention mainly paid to historical facts and how the policy was created. In this study, political and legislative-regulatory aspects and the main actors involved are described, followed by the framework as a product of the policy created. For the latter, the framework designed in each country is characterised using the technical elements described in the previous chapter. In both cases, they have shared aims for current higher education system reform, although these generate very different relationships between institutions.

Finally, policy transfer maps are created, for example in a tree graph of the whole transfer process, including the arguments both for and against reform or resistance to the policy. The actors involved are also described, as well as their discourse, arguments and the externalisation or external references they use to validate these. The different stages of policy development can be distinguished in the maps created: an initial transnational attraction, followed by policy decisions and creation and finally implementation. The attraction and decision-making stages are analysed in both Chile and Colombia. However, implementation can only be studied in the case of Colombia, since Chile has not yet achieved this.

Chapter 5 offers a comparative analysis of the Qualifications Framework policy transfer process in Chile and Colombia, using a set of variables to study the policy transfer phenomenon, both as a dependent and as an independent variable. By analysing the responses to these questions, conclusions are then drawn about the Europeanisation of Qualifications Framework policies in Chile and Colombia and then about the ideology on which the relationship between higher education and employment is based.

In relation to the Europeanisation of Chile and Colombia's framework policies, the existence of Europeanisation is analysed according to three structural dimensions: local structures, public policy and cognitive and regulatory structures. In this sense, the effects of Europeanisation in Colombia, but not in Chile, can be seen. In addition, the findings are described as domestic opportunism in both cases – in other words, the use of a European reference point to legitimise developing local agendas, as seen in elements of both countries' policies.

Secondly, regarding the ideology on which the relationship between higher education and work is based, it is noted that this is the study's most determining variable. This facilitates understanding both of the actors' discourse as well as the results obtained in each country.

As a result, a comprehensive framework of analysis is developed for the Qualifications Framework employability aspect, as described in Chile and Colombia's frameworks. It can be seen that understanding the stance adopted on this idea is key to identifying who is in favour of and who is against the framework's policy, inasmuch as they do or do not lean towards a focus on employability. The evidence points to the fact that a focus on employability is dominant and that a policy that does not include this has fewer chances of actually being implemented, as has occurred in Chile.

Conclusions are included in the final chapter, which deals with the most relevant topics and an understanding of the cases studied. These topics can be useful both for future research and to design and implement new Qualifications Frameworks, especially in Latin America. In particular, the impact of the frameworks' technical characteristics, their complexity and how they adjust to local structures and specific policy elements are analysed. In addition, coercion, the role of international experts and isomorphism are identified as policy transformation process variables.

The evidence from the case studies points to the fact that the success of Qualifications Frameworks is not due to their technical characteristics. On the contrary, the results should be interpreted specifically in relation to how relevant they are and the local adjustments made, as well as regarding their relevance to a set of associated policies.

On the other hand, these cases underline the importance of the actors involved and their experience in and beliefs about policy ideation and design, which significantly affect their main characteristics and results. Likewise, they highlight the importance of actor networks that, in the case studies, have led to policy design. Finally, the importance of the influence of actors or external experts can be seen in how these trigger policy transfer processes, something that occurs in the two countries studied. At the same time, it can

also be seen that the main role of external experts is to give the policies legitimacy, rather than provide specialist advice on their design.

As far as coercion as one of the study's main topics is concerned, it can be seen that the more there is, the more isomorphism exists in the policy and Qualifications Frameworks used as a reference. This isomorphism can be real or apparent, coinciding with general structures, but with important basic discrepancies masking local agendas. To understand the isomorphism phenomenon, attention must be paid to the tension between legitimacy and relevance. Isomorphism acts as a mechanism to provide policies with additional legitimacy, preventing the idea of an original creation based on specific interests. Therefore, the loss of legitimacy's relevance could lead to a structure that is not particularly adequate for the country, as well as resistance to its implementation, as seemingly occurs in the case of Colombia. On the contrary, the loss of legitimacy's relevance could cause a resistance discourse that advocates for foreign examples as an indicator of quality, such as occurs in Chile.

One of the relevant findings on isomorphism in this study involves the 'Australianisation' and 'South Africanisation' phenomena in the Southern Hemisphere. There is a tendency towards using these countries' frameworks, a phenomenon that has not yet been described in literature. Regarding these cases, it is important to note that both refer to pioneering first-generation frameworks within their regions. Also, in both cases, these frameworks have agendas aimed at spreading and promoting said frameworks, with the aim of putting educational systems' connectivity mechanisms into motion, especially in higher education.

Related to the Europeanisation of higher education in the cases of Chile and Colombia, this study concludes by recognising the presence of Europeanisation mechanisms in both countries, primarily discharged by the market and chosen because of their ideas and discourse on good policy and best practices. It can therefore be understood that Europeanisation is not just the effect of a European project aimed at promoting genuine regional integration and extending European influence to other parts of the world. It is also a phenomenon welcomed by other countries, as long as it legitimises national actors

so that they can carry out the reforms needed, backed up by justifications and offering solutions as part of the national debate.

In the case of Chile, Europeanisation mechanisms are not visible in local structures or public policies. In contrast, in the case of Colombia, and although the effects of Europeanisation are not seen in local structures, there is an important Europeanisation effect on its policies. This effect can mainly be seen in the emulation of the European framework structure in that of the country, assuming a basic structure of eight levels and three descriptors. There are therefore also values and discourse directly related to European policy that prevail among different actors as a result of the application of the policy in the country.

From a different point of view and as opposed to the Europeanisation phenomenon, there are elements of domestic opportunism in both countries, which is why the European example is used as a way of applying pressure to achieve a local agenda or one that is of interest to a particular group.

Finally, this study identifies the ideology that is at the heart of the relationship between higher education and work, with the latter as the main variable affecting a Qualifications Framework policy's chances of failure or success. As far as this relationship is concerned, it is essential to recognise that it is at the basis of policy development as such, something that has been true since the very first frameworks emerged worldwide, in which the idea that frameworks should favour employability predominates. As a result, and in Europe at least, the development of frameworks as a Europeanisation phenomenon can be seen as a country's response to a European education policy that makes student and worker mobility easier and guarantees access to a common European job market.

In Chile and Colombia, it is recognised that the stances of actors in favour of reform and that of those who show resistance are mainly in direct opposition on this point, at least at a discursive level – in other words, about whether higher education should be orientated towards satisfying the needs of the job market or not. While universities from both countries lean towards comprehensive integration and establishing that they do not educate for employability, colleges, on the other hand, are advocates for educating for the

workplace. In both cases, the policies whose design has advanced are focused on employability. This is why Colombia's policy has reached a stage of initial implementation, while Chile's policy has been halted and replaced by a technical Qualifications Framework. In this way, adjusting the policy to the predominant idea of employability seems to be the most relevant variable for predicting the framework policy's chances of success.

In general, although the two policies that are moving towards implementation in Chile and Colombia can be identified, the high level of resistance among important groups of higher education institutions could explain why none of these countries have managed to effectively implement a Qualifications Framework to date. By definition though, a framework like this implies broad agreement across society, although it is key that this is implemented transversely from compulsory through to higher education. After a decade of discussion, Chile and Colombia are still not in this position, which is why their policies could be considered a failure to date.

Curriculum Vitae

Elisa Marchant was born in Santiago de Chile on April 4, 1986. She obtained her degree in Psychology and the professional title of Psychologist in 2009 at the University of Santiago, Chile. In 2013 she obtained her Master's degree in educational psychology at the University of Santiago (Chile). In 2014 she completed a Diploma in Management of Higher Education Institutions at the Pontifical Catholic University of Chile and in 2015 she completed the Australian Qualifications Recognition Program at the Department of Education and Training, of the Australian Government. She worked as an advisor to the Chilean Ministry of Education in the development of the National Qualifications Framework for Higher Education and has worked as a consultant for several Higher Education Institutions and is currently the Academic Director of Universidad Finis Terrae at Santiago de Chile.