



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).

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.