



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).

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 (Rapple, 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- Khamisi, 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 influyen 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-Khamisi (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).

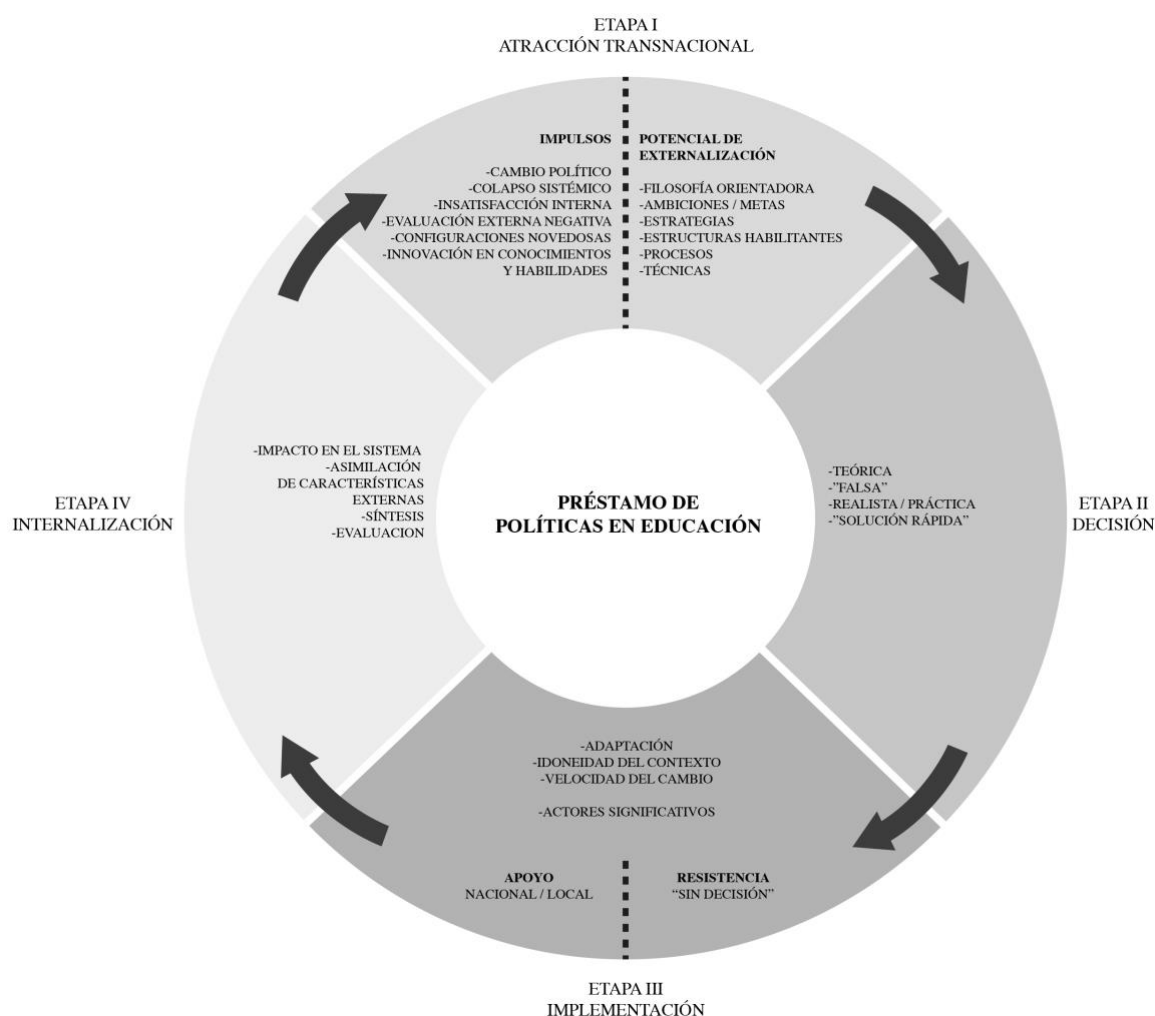
Las etapas identificadas por Phillips y Ochs (2003) consideran la atracción transnacional, la decisión de la implementación de la política, la implementación de esta y, por último, la internalización o indigenización de la política. A continuación, se describe cada una de ellas.

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:

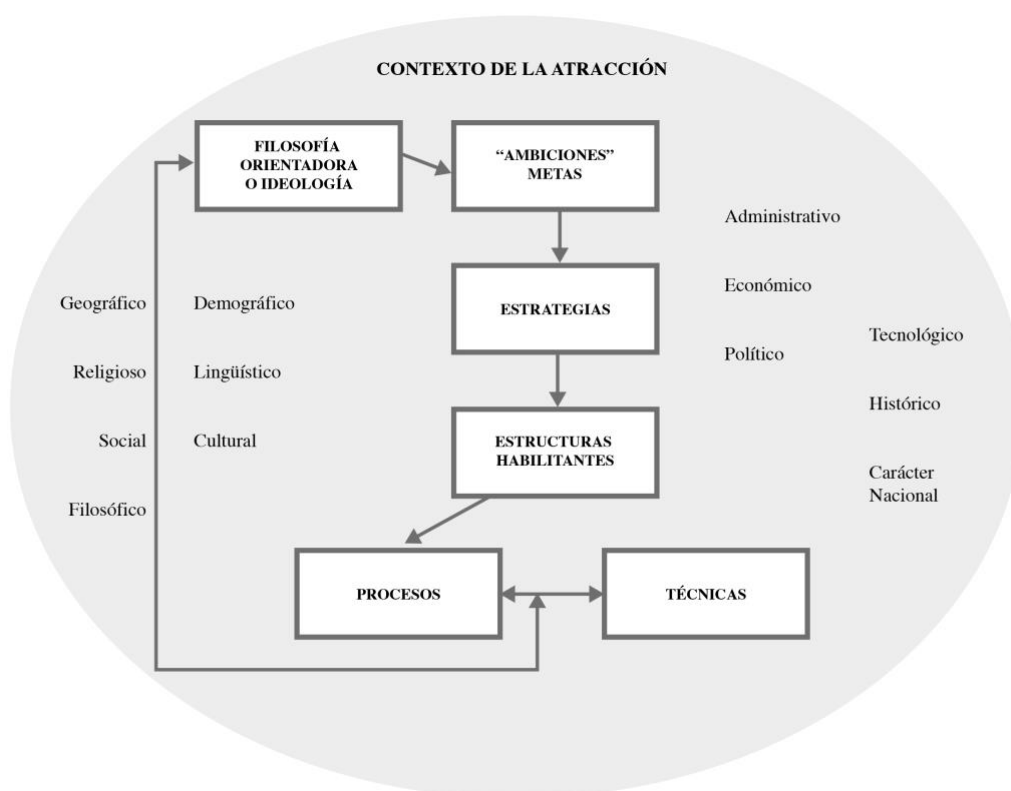
- Filosofía o ideología rectora
- Ambiciones / metas
- Estrategias
- Estructuras habilitadoras
- Procesos
- Técnicas

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 (Rapple, 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 (Rapple, 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 se 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

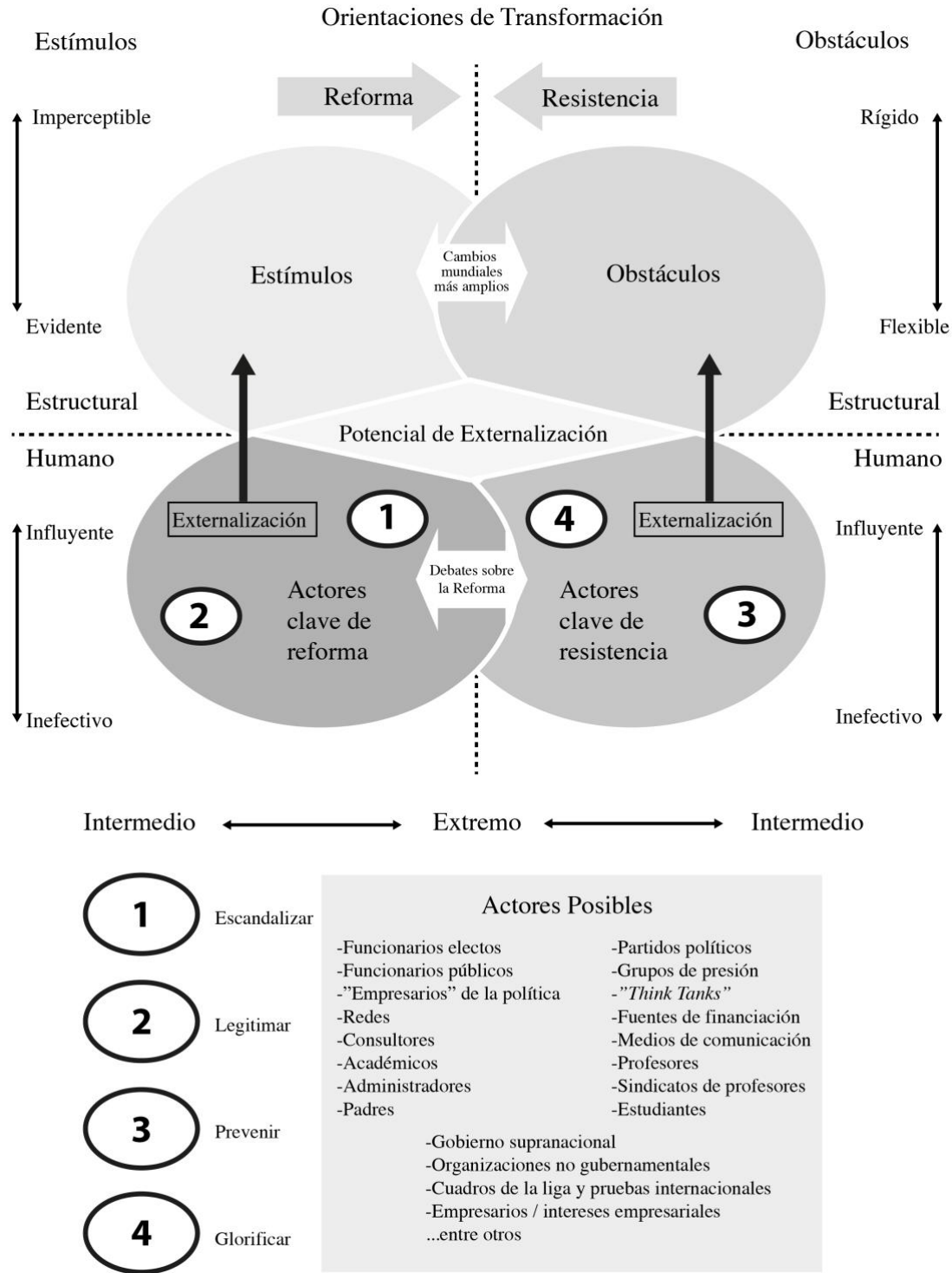
el proceso nuevamente, con una mayor investigación de modelos extranjeros para corregir las deficiencias percibidas.

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-Marshall, 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	

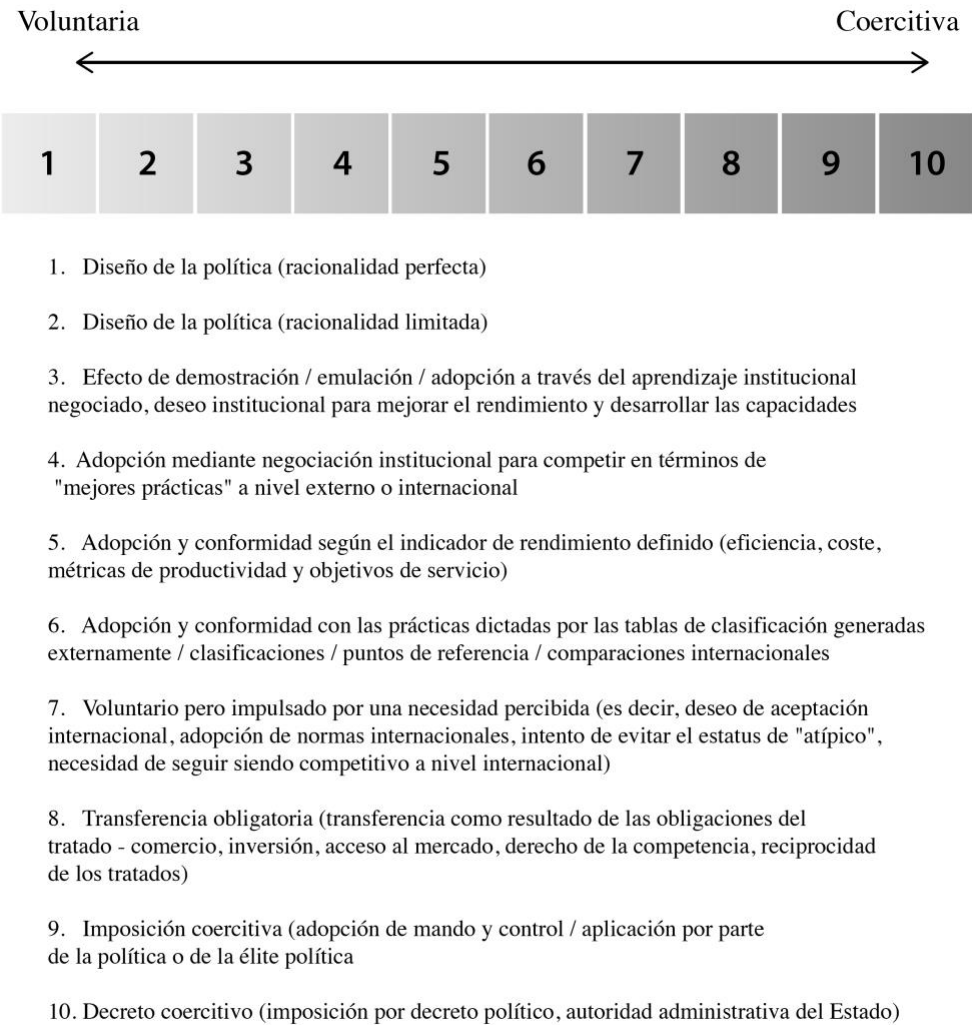
Fuente: Dolowitz y Marsh, 2000, p. 9.

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



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)	<table><tr><th>Ámbitos de la europeización</th><th>Alcance y dirección de la europeización</th></tr><tr><td>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</td><td></td></tr><tr><td>Política Pública a) Actores b) Problemas de política c) Estilo d) Instrumentos e) Recursos</td><td></td></tr><tr><td>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</td><td></td></tr></table>	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		
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)	<table><tr><td></td><td>Dirección del cambio de política Reducción Inercia Asimilación Transformación -<----->+ - 0 + ++ Análisis empírico de cuatro procesos: Reducción Inercia Asimilación Transformación</td></tr><tr><td>Política a Política b Política c ...</td><td></td></tr></table>		Dirección del cambio de política Reducción Inercia Asimilación Transformación -<----->+ - 0 + ++ Análisis empírico de cuatro procesos: Reducción Inercia Asimilación Transformación	Política a Política b Política c ...						
	Dirección del cambio de política Reducción Inercia Asimilación Transformación -<----->+ - 0 + ++ Análisis empírico de cuatro procesos: Reducción Inercia 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, insembrando 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 resultado 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 facilitar 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.