



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 3**

### **El desarrollo de un Marco de Cualificaciones en Chile**

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

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

#### **3.1 El Sistema de Educación Superior en Chile**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Luego la Ley N° 18.962 Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), publicada el 10 de marzo de 1990, en lo relativo a la educación superior, regula la creación y disolución de las instituciones, los requisitos para su reconocimiento oficial y establece cuatro tipos de instituciones de enseñanza superior: Universidades, Institutos Profesionales, Centros de Formación Técnica y Establecimientos de Educación Superior de las Fuerzas Armadas y de Orden. Esta ley establece también las atribuciones de cada tipo de institución de educación superior y define las diversas certificaciones en Educación Superior (Bernasconi y Rojas, 2003).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

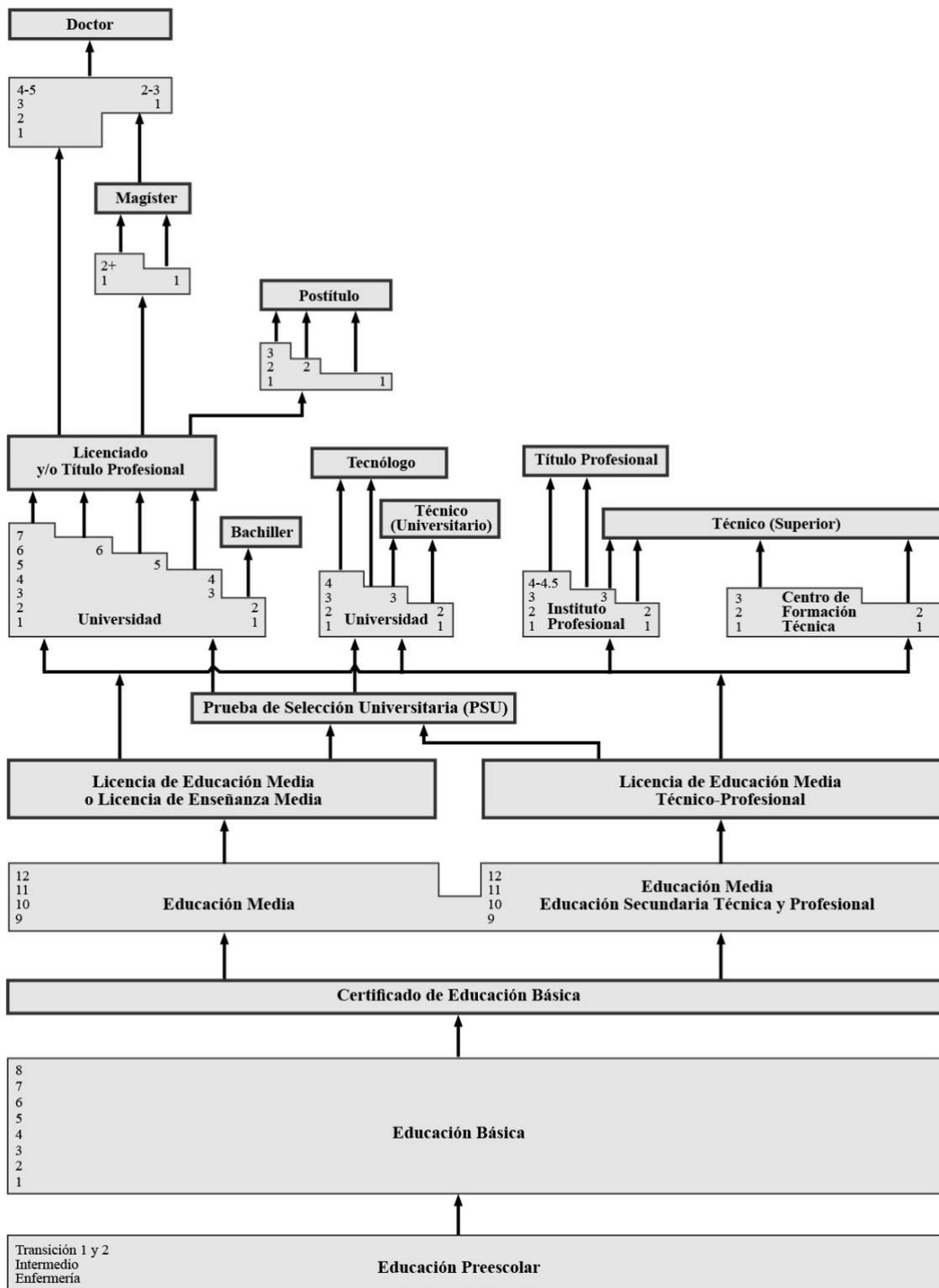
Así, la estructura y articulación de las certificaciones del país pueden resumirse en la Figura 3.1.

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

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

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

Figura 3.1: Estructura del Sistema de Educación de Chile



Fuente: Adaptado desde Country Education Profile (2020).

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

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

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

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

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

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

asimismo, debe servir al interés general de la sociedad y se ejerce conforme a la Constitución, la ley y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes. La educación superior cumple un rol social que tiene como finalidad la generación y desarrollo del conocimiento, sus aplicaciones, el cultivo de las ciencias, la tecnología, las artes y las humanidades; así como también la vinculación con la comunidad a través de la difusión, valorización y transmisión del conocimiento, además del fomento de la cultura en sus diversas manifestaciones, con el objeto de aportar al desarrollo sustentable, al progreso social, cultural, científico, tecnológico de las regiones, del país y de la comunidad internacional.

Asimismo, la educación superior busca la formación integral y ética de las personas, orientada al desarrollo del pensamiento autónomo y crítico, que les incentive a participar y aportar activamente en los distintos ámbitos de la vida en sociedad, de acuerdo a sus diversos talentos, intereses y capacidades”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **3.2 El desarrollo del Marco Nacional de Cualificaciones de Chile**

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

#### **3.2.1 Historia del desarrollo de un Marco de Cualificaciones en Chile**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **3.2.2 El Marco Nacional de Cualificaciones para la Educación Superior**

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

El MNC diseñado por el país tiene las siguientes características:

#### **3.2.2.1 Alcance**

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

#### **3.2.2.2 Objetivos**

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

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

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

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

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

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

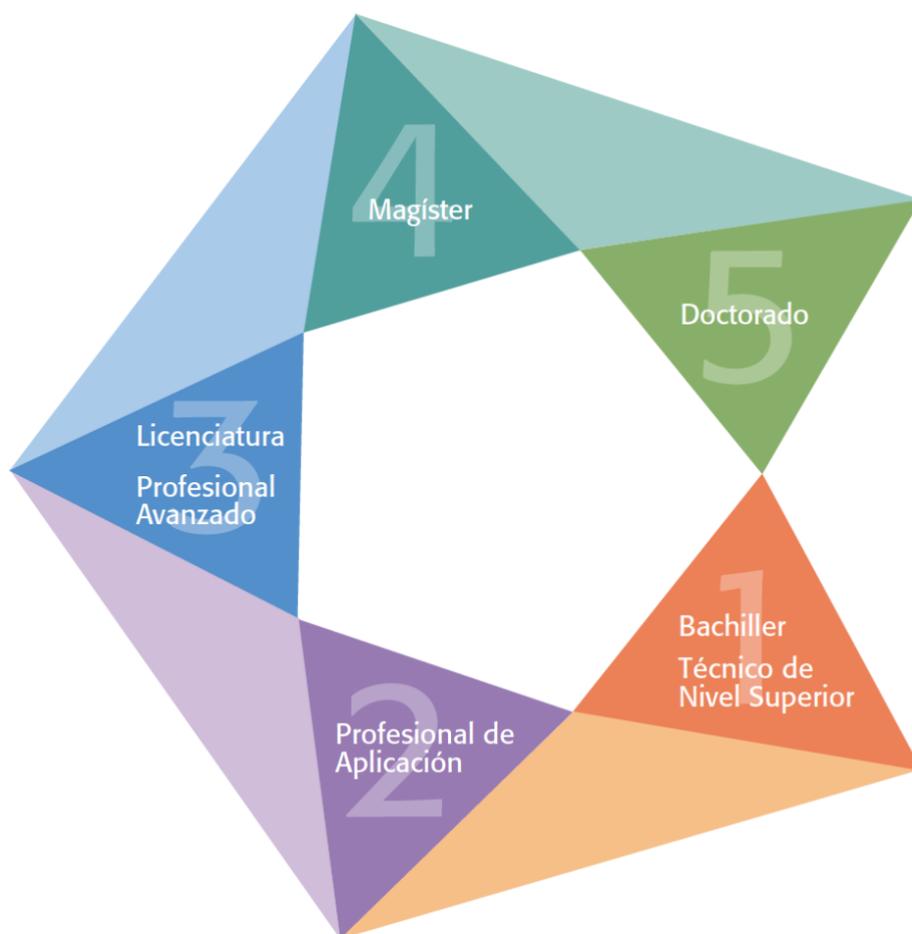
El Marco Nacional de Cualificaciones pretende favorecer el desarrollo de perfiles de egreso, acorde a los desempeños correspondientes a cada una de las certificaciones, orientando la elaboración de meta perfiles o perfiles profesionales. A su vez, el Marco busca asegurar que las certificaciones cumplan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

### **3.2.2.3 Estructura**

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

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

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



Fuente: MINEDUC, 2016, p. 17.

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

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

Tabla 3.1: Dimensiones de los descriptores de aprendizaje

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

Fuente: MINEDUC, 2016, p. 19.

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

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

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

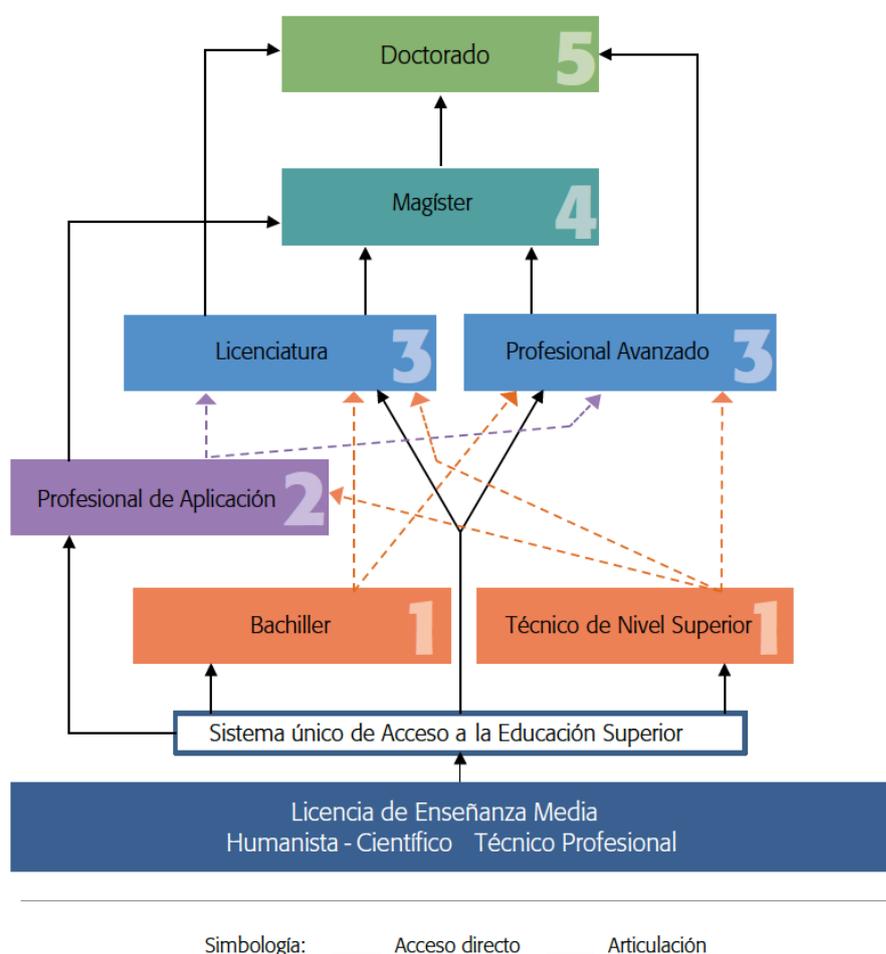
Tabla 3.2: Volumen de aprendizaje típico por certificación

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

Fuente: Elaboración propia.

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

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



Fuente: MINEDUC 2016, p. 40.

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

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

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

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

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

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

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

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

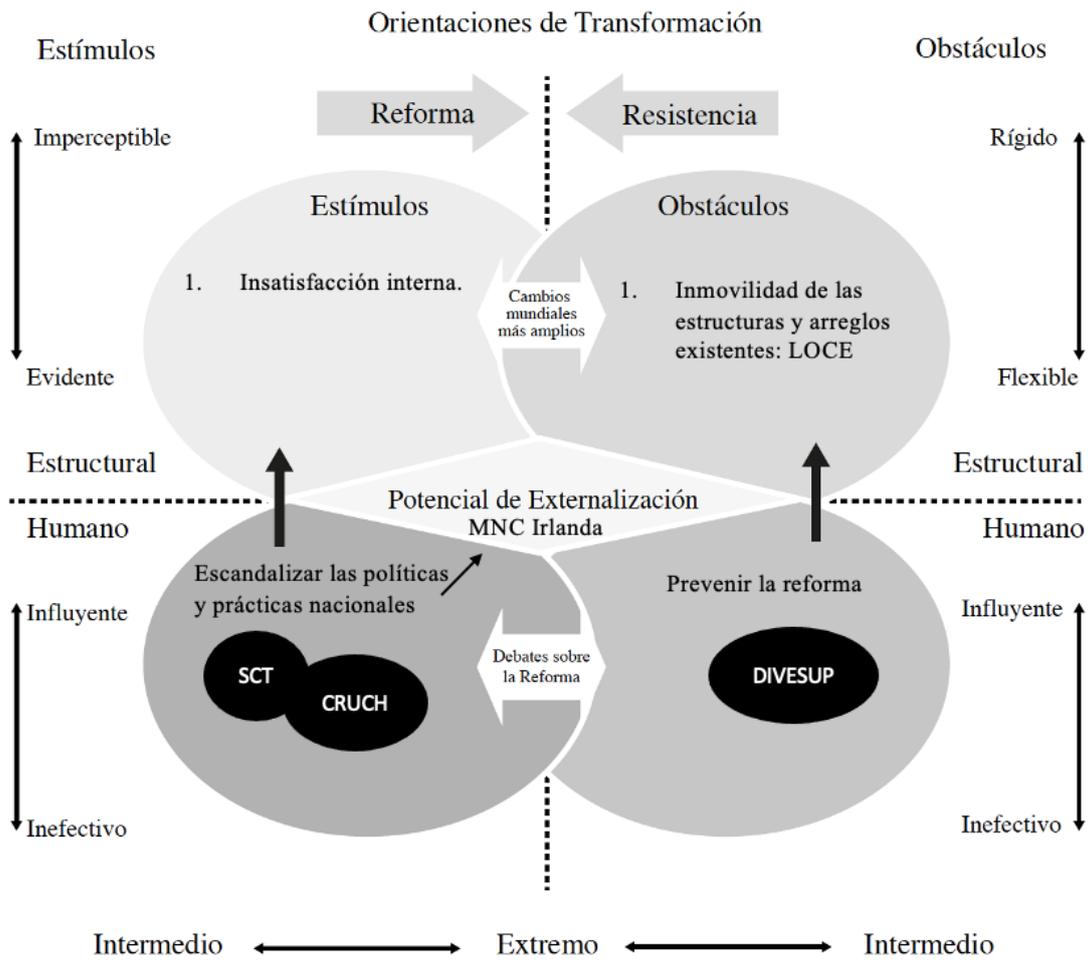
La elaboración de estos Mapas se ha realizado a partir de la entrevista a 11 actores clave que fueron parte del proceso de diseño y discusión de esta política, considerando: Diseñadores de la política del Ministerio de Educación (DP), Directivos o autoridades de Universidades del CRUCH (DUCRUCH), Directivos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

### **3.3.1 Etapa de Atracción Transnacional**

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

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

Figura 3.4: Etapa de Atracción Transnacional en Chile



Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

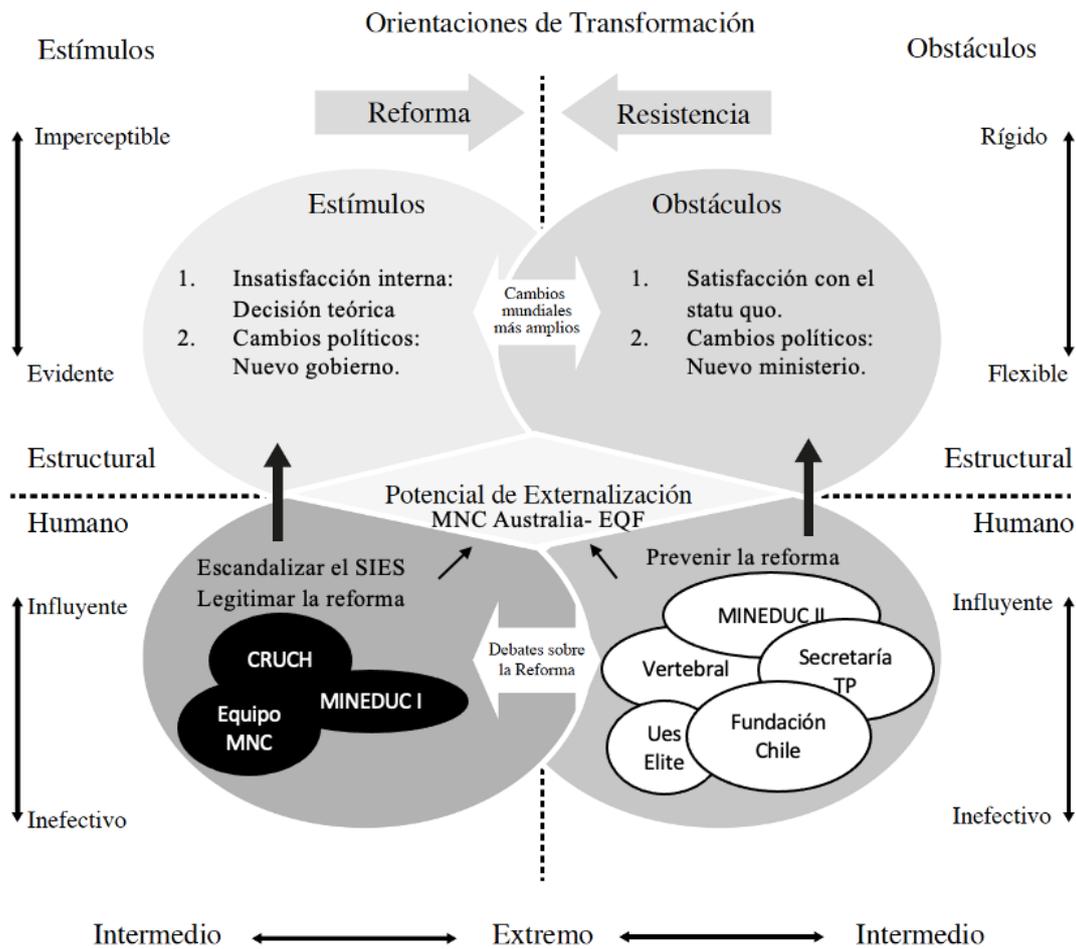
origina en una necesidad interna del país, pese a lo cual de igual modo se integran referencias o inspiraciones extranjeras, particularmente desde el Marco de Cualificaciones de Irlanda. Al respecto, vale la pena destacar que el Marco Chileno coincide con el número de niveles de Educación Superior de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

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

### **3.3.2 Etapa de Decisión**

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

Figura 3.5: Etapa de Decisión en Chile



Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“entendido como un instrumento de calidad, como lo entienden los europeos y los australianos...”  
DIPCFT- 1

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

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

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

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

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

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

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

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