



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 4

El desarrollo de un Marco de Cualificaciones en Colombia

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

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

4.1 El Sistema de Educación Superior de Colombia

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

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

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

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

- La creación del Sistema Nacional de Educación Terciaria (SNET), cuyo propósito brindar una mejor respuesta a los requerimientos de equidad y competitividad del país a través de la educación.
- La creación del Sistema Nacional de Calidad de la Educación Terciaria (SISNACET), cuyo objetivo es asegurar y promover la calidad de la educación terciaria, a través de la integración de sus organismos, estrategias e instrumentos.
- La creación del Marco Nacional de Cualificaciones (MNC), cuyo objetivo es clasificar y estructurar los conocimientos, las destrezas y las actitudes en un esquema de niveles, de acuerdo con un conjunto de criterios sobre los aprendizajes logrados por las personas.
- La creación del Sistema Nacional de Acumulación y Transferencia de Créditos (SNATC), cuyos objetivos son: favorecer la movilidad estudiantil, afianzar los procesos de aseguramiento de la calidad y servir de apoyo a la implementación del Marco Nacional de Cualificaciones.

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

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

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

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

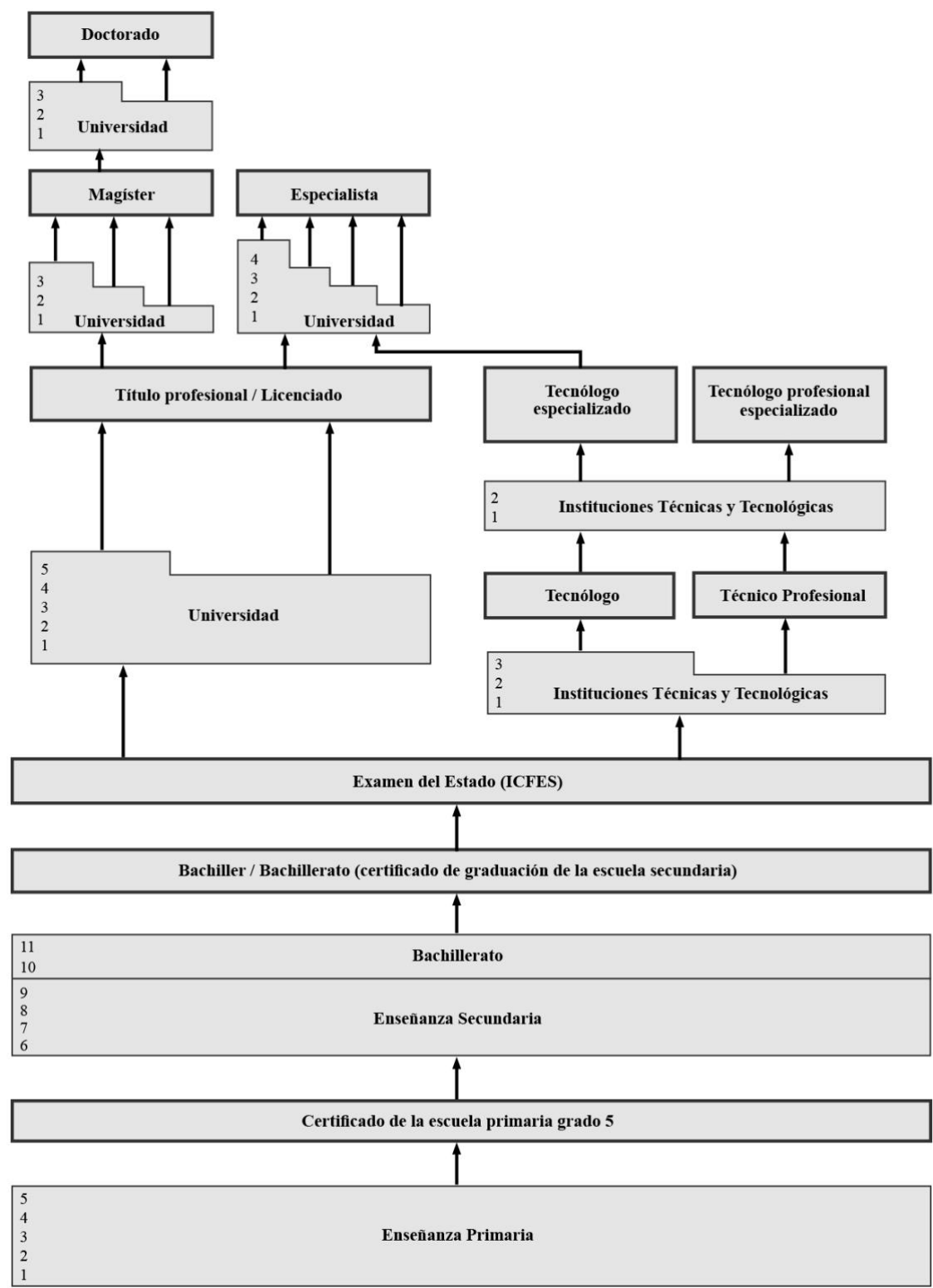
- Nivel Técnico Profesional
- Nivel Tecnológico
- Nivel Profesional

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

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

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

Figura 4.1: Estructura del Sistema de Educación de Colombia



Fuente: Adaptado desde Country Education Profile (2020).

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

- a) Instituciones Técnicas Profesionales, habilitadas para impartir a nivel de pregrado programas técnicos profesionales, y a nivel de posgrado especializaciones técnicas profesionales.
- b) Instituciones Tecnológicas, habilitadas para impartir a nivel de pregrado programas técnicos profesionales y programas tecnológicos, y a nivel de posgrado especializaciones técnicas profesionales y especializaciones tecnológicas.
- c) Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, autorizadas para impartir a nivel de pregrado programas técnicos profesionales, programas tecnológicos y programas profesionales, y a nivel de posgrado especializaciones técnicas profesionales, especializaciones tecnológicas y especializaciones profesionales. Sin embargo, podrán obtener autorización ministerial para ofrecer y desarrollar programas de maestría y doctorado, las instituciones universitarias y escuelas tecnológicas que cumplan los presupuestos mencionados en el parágrafo del artículo 21 de la Ley 30 de 1992.
- d) Universidades, autorizadas para impartir a nivel de pregrado programas técnicos profesionales, programas tecnológicos y programas profesionales, y a nivel de posgrado, especializaciones técnicas profesionales, especializaciones tecnológicas, especializaciones profesionales y maestrías y doctorados, siempre que cumplan los requisitos señalados en los artículos 19 y 20 de la Ley 30 de 1992.

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

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

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

Consejo Nacional de Educación Superior

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

Consejo Nacional de Acreditación

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

Consejo Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior

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

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

Instituto Colombiano Para el Fomento de la Educación Superior

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

Sistema Nacional de Información de Educación Superior

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

Asociación Colombiana de Universidades

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

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

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

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

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

4.2 El desarrollo del Marco Nacional de Cualificaciones de Colombia

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

4.2.1 Historia del desarrollo de un Marco de Cualificaciones en Colombia

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONPES 173 de 2014 “Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes”

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

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

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

CONPES 3866 de 2016 “Política Nacional de Desarrollo Productivo”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Figura 4.2: Fases de diseño del MNC de Colombia

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

Fuente: MEN, 2020.

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

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

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

Sector Educación - Subsector de Primera Infancia

Sector Agricultura - Subsector Agrícola (Café, plátano y cacao), y Subsector pecuario (Ganadería).

Sector Salud - Énfasis en la atención integral de la salud humana (Atención primaria)

Sector Cultura - Oficios del patrimonio cultural y oficios de las artes escénicas

Sector Minas - Minerales oro y carbón

Sector Aeronáutico - Mantenimiento de aeronaves y servicios a la navegación aérea.

Sector Logística - Subsector Logística Portuaria

Sector Eléctrico Eslabones de generación y distribución

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

Etapas A. Caracterización del sector

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

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

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

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

Etapas B. Medición de brechas de capital humano

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

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

Etapas C. Análisis ocupacional y funcional

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

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

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

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

Etapa D. Diseño de la cualificación y configuración del Catálogo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Se crea el Marco Nacional de Cualificaciones - MNC, para clasificar y estructurar las cualificaciones en un esquema de ocho (8) niveles ordenados y expresados en términos de conocimientos, destrezas y aptitudes, de acuerdo con la secuencialidad y complejidad de los aprendizajes que logran las personas en las diferentes vías de cualificación.

Se crea el Esquema de Movilidad Educativa y Formativa, para facilitar la movilidad de las personas entre las diferentes vías de cualificación que son la educativa, la formación para el trabajo y el reconocimiento de aprendizajes previos para la certificación de competencias, con el fin de promover las rutas de aprendizaje, las relaciones con el sector productivo y el aprendizaje a lo largo de la vida.

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

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

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

4.2.2 El Marco Nacional de Cualificaciones de Colombia

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

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

4.2.2.1 Alcance

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

4.2.2.2 Objetivos del Marco Nacional de Cualificaciones

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

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

- Contribuir a la movilidad nacional e internacional a través de una mayor flexibilidad para su trayectoria educativa y formativa, así como en el ámbito laboral.
- Promover la pertinencia y calidad de las cualificaciones en relación con las necesidades presentes y futuras de la sociedad, los sectores económicos, la productividad y competitividad del país.
- Contribuir al cierre de brechas de talento humano según las necesidades regionales y de los sectores económicos.
- Facilitar la transparencia de las cualificaciones en el sistema educativo y formativo, y su reconocimiento en el mercado de trabajo.

4.2.2.3 Estructura

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

- Conocimiento: refiere al resultado de la asimilación de información por medio del aprendizaje, acervo de hechos, principios, teorías y prácticas relacionados con un campo de trabajo o estudio concreto.
- Destreza: alude a la capacidad de una persona para aplicar conocimientos y utilizar técnicas, con el fin de realizar tareas y resolver problemas en un campo de trabajo o estudio. Las destrezas pueden ser capacidades cognitivas (uso del pensamiento lógico, intuitivo y creativo) y prácticas (destreza manual y uso de métodos, materiales, herramientas e instrumentos).
- Actitudes: refiere a la autonomía, responsabilidad y la disposición que tienen las personas para actuar y pensar en diferentes contextos.
- Autonomía: capacidad de una persona para tomar decisiones y actuar en un contexto de trabajo o estudio con autodeterminación.

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

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

Figura 4.3: Marco de Cualificaciones de Colombia

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

Fuente: MEN, 2020.

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

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

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

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

4.3 La transferencia del Marco Nacional de Cualificaciones de Colombia

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

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

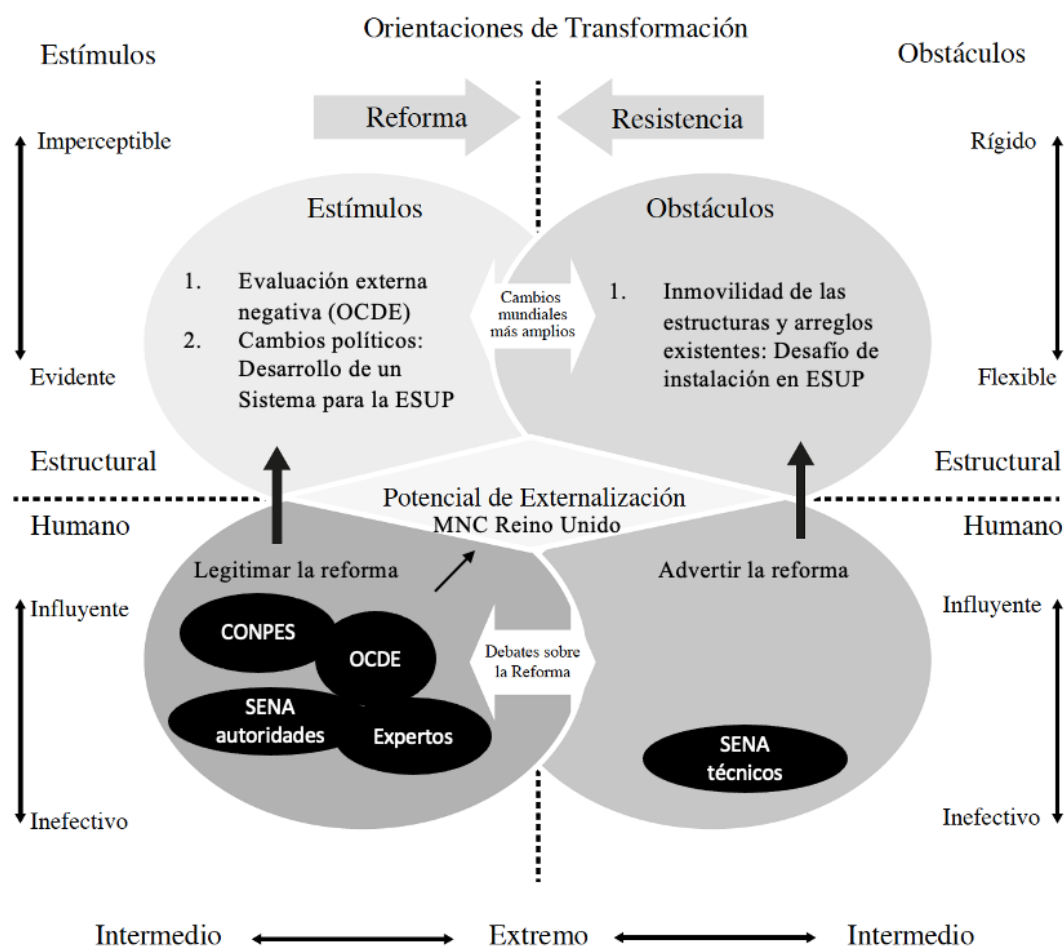
La elaboración de estos Mapas se ha realizado a partir de la entrevista a 10 actores clave que fueron parte del proceso de diseño y discusión de esta política, considerando: 3 Diseñadores de la política del Ministerio de Educación Nacional (DPMEN) y 1 del Ministerio del Trabajo (DPMINTRABAJO), 1 Directivo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

4.3.1 Etapa de Atracción Transnacional

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

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

Figura 4.4: Etapa de Atracción Transnacional en Colombia



Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3.2 Etapa de Decisión

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

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

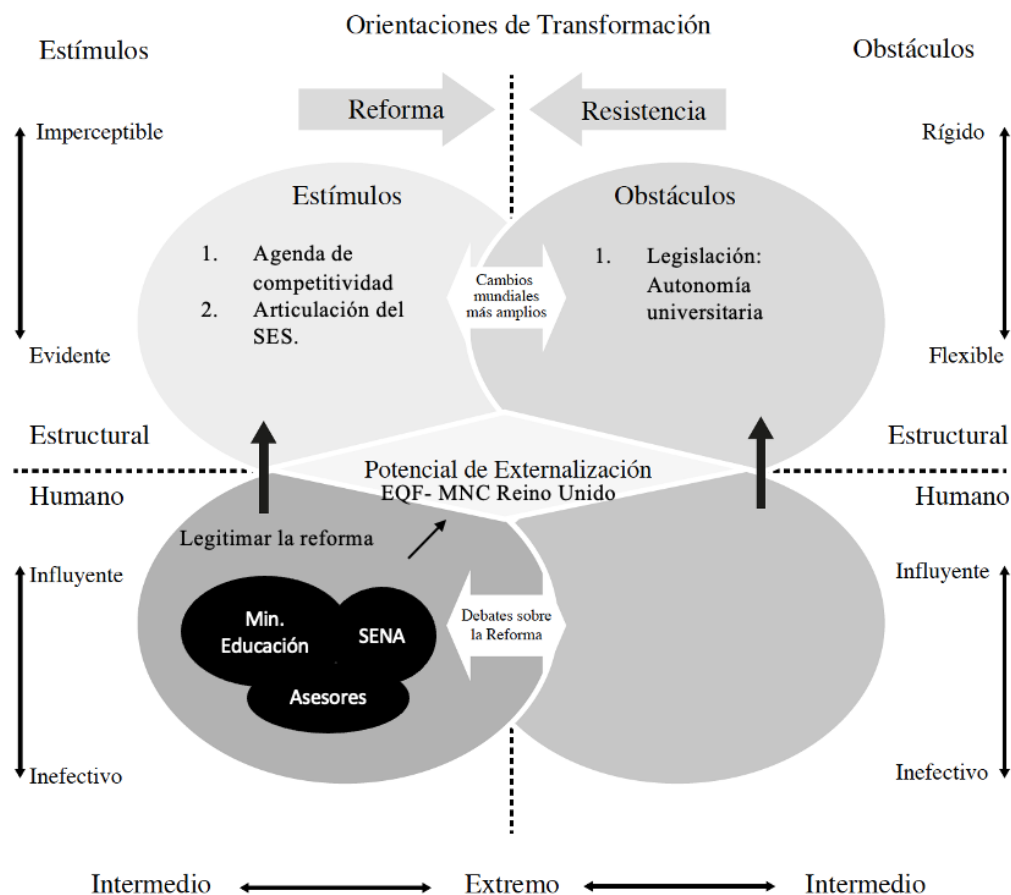
“se unen los esfuerzos que se habían adelantado en el SENA con los procesos que también se estaban llevando en el Ministerio de Educación y como que se unen estas dos iniciativas y empieza todo este surgimiento en torno a avanzar en el diseño y la estructuración del Marco.” DP- 2

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

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

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

Figura 4.5: Etapa de Decisión en Colombia



Fuente: Elaboración propia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“creo que el Marco Europeo de Cualificaciones tiene mucha influencia positiva, porque es un Marco fácil de entender, o yo creo que es bastante fácil de entender, que encaja muy bien.” EI- 1

“El Marco Europeo de Cualificación sería el máximo común divisor, es decir, lo común a todos los países con el nivel más bajo de definición posible. Quiero decir que, sobre esa estructura, tú tienes que construir tu propio Marco, lo respetas, te relacionas con él pero, obviamente, tu Marco tiene que ser mucho más rico que el Marco Europeo.” EI- 1

“el europeo y Chile, como te decía, siempre ha sido un referente para nosotros, esa experiencia y esos referentes siempre nos los han servido, obviamente siempre teniendo claro que el marco no es una plantilla que uno simplemente copia y pega, sino que uno debe suscribir una adaptación a la realidad de cada país y a las necesidades. Entonces, sí, el referente europeo ha sido uno de los más importantes.” DP- 1

Por su parte, en la orientación de Resistencia, en esta etapa no se visualizan actores relevantes, ya que la política se construyó al interior del gobierno entre los diseñadores y los expertos contratados, por lo que solo tuvo instancias de socialización. Por el mismo motivo, no se reconoce un argumento ni potenciales de externalización en este proceso. Además, debido a que desde el diseño de la política, se ha concebido como un referente, las instituciones de Educación Superior no lo sentían como una amenaza, refugiándose en la defensa de su autonomía.

“muchas gente va a las reuniones del Ministerio de Educación por curiosidad, pero no porque lo estén montando dentro de un proyecto, no porque como convicción, encuentras muy pocos.” DUPRIVADA- 2

“sobre todo para las instituciones de educación superior, su uso no va a ser obligatorio porque tendríamos que hacer ajustes normativos que todavía el país no está preparado para eso, siempre las cualificaciones serán un referente y entonces en ese sentido empezamos a mirar con ellas cómo podían acoplar esa cualificación a sus diseños y desarrollos curriculares.” DP- 2

“Obviamente, ellos siempre se paran en su autonomía y dicen listo, lo tomamos como referente, nos va a servir, muchas gracias, estamos muy interesados en el Marco, pero obviamente siempre defienden su autonomía.” DP- 1

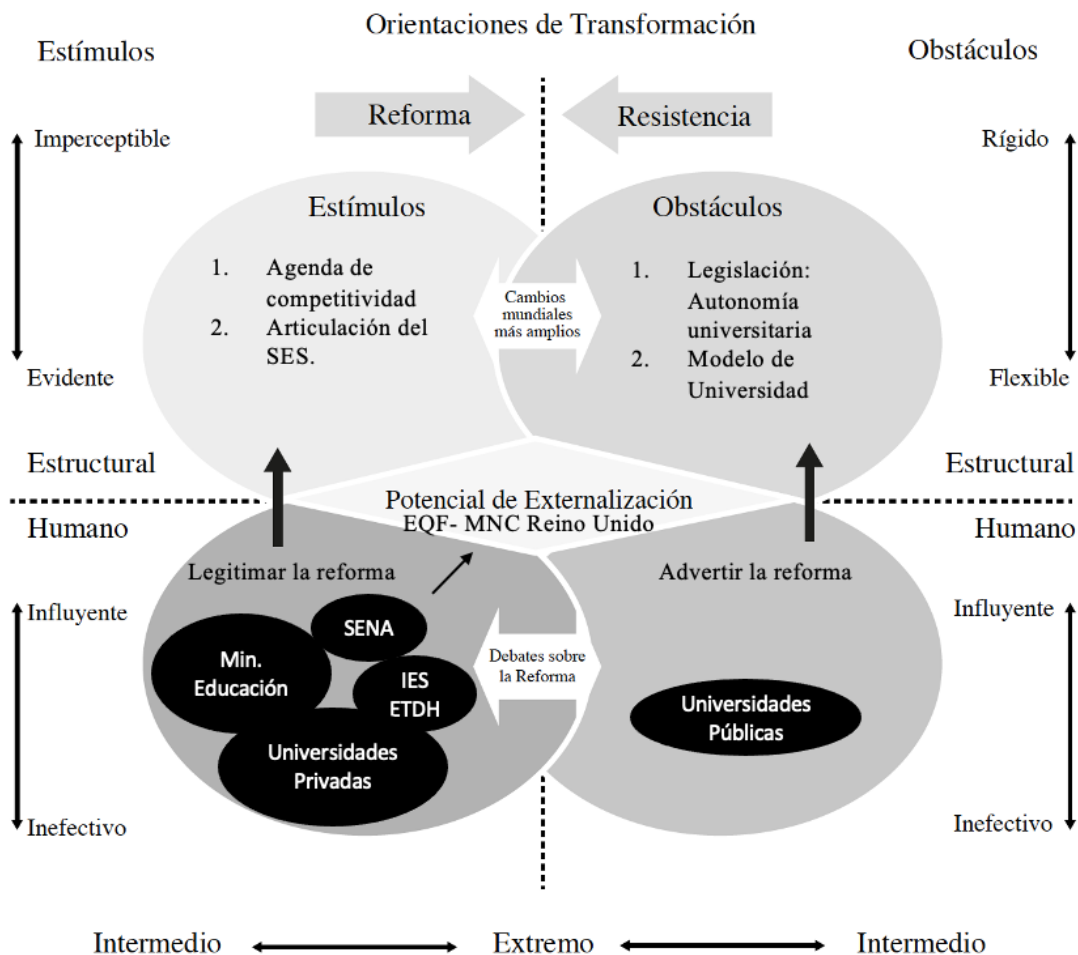
En relación con la segunda etapa del proceso de transferencia de política, se evidencia coerción en el diseño de la política, de acuerdo con los planteamientos de Jarvis (2014), pues se asume sin mayor discusión, la plantilla del EQF para el desarrollo del Marco del

país, buscando su adaptación al contexto nacional, pero replicando su número de niveles y descriptores.

4.3.3 Etapa de Implementación

La etapa de Implementación transcurre entre los años 2018 y 2021, de acuerdo con el tiempo de desarrollo de esta investigación, y está proyectada en el país hasta el año 2025. La etapa se inicia con la reformulación de la política desde el nuevo gobierno, a partir del Plan de Desarrollo 2018 - 2022 del país, que reorienta la política a la conformación de un Sistema Nacional de Cualificaciones, integrado por nuevos elementos que le dan soporte. El mapa de transferencia de políticas que aborda este periodo y que se grafica en la Figura 4.6, presenta las orientaciones de Reforma y de Resistencia a la política pública.

Figura 4.6: Etapa de Implementación en Colombia



Fuente: Elaboración propia.

Los actores que promueven la reforma siguen siendo el Ministerio de Educación y el SENA, pero apoyados adicionalmente por un conjunto de Instituciones de Educación, principalmente asociadas a la Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano y un grupo importante de Universidades privadas. Dentro de las Universidades, destaca la participación de la Red MUTIS, compuesta por 7 Universidades privadas que actúan como asesoras del MEN para la implementación del Marco. Adicionalmente, se reconoce que el sector privado, medianas y grandes empresas, contribuyen y respaldan también la iniciativa a través de las Universidades con las que se relacionan o de las cuales son dueños. Como se verá luego en mayor profundidad, es importante destacar que las instituciones con las que se alía el Ministerio para promover la política son justamente aquellas que ponen su foco en atender a través de su oferta formativa las necesidades del mercado.

“acá la ventaja fue que eso se convirtió en política pública y se tuvieron que alinear todos los Ministerios, antes de que saliera el Decreto del artículo, del Plan Nacional de Desarrollo que tiene que ver con el Marco y el Sistema, se alinearon el Ministerio de Educación, el Ministerio del Trabajo y el SENA y llegaron a acuerdos y consensos, en un documento que sirvió para estructurar dentro del Plan Nacional de Desarrollo ese artículo.” DP- 4

“lo entendió este gobierno y lo que hace es coger el Marco Nacional de Cualificaciones y lo pone en contexto de un Sistema Nacional de Cualificaciones, en donde se apoya en otros cinco componentes.” DP- 1

“ha sido todo un proceso para Colombia de construcción y que ahora hoy el Ministerio de Educación y el Ministerio del Trabajo han hecho muy plural y muy abierto y muy colectivo todo el análisis de lo que ellos vienen trabajando entre los MNC y han atraído mucho las instituciones de educación superior, en este caso específicamente las universidades.” DUPRIVADA- 2

“la Red Mutis en Colombia ha sido contratada en dos etapas por el Ministerio de Educación, una etapa se ejecutó en el año 2020 y una segunda etapa que ya se firmó el convenio y vamos a iniciar. Por supuesto las universidades que hacen parte de esa red todas creemos participación en el proyecto.” DUPRIVADA- 3

“todas las siete que hacemos parte de la Red Mutis, todas somos universidades, quiero que sepas que en Colombia son universidades las que están acompañando al Ministerio en la definición y eso te demuestra a ti de que las universidades sí están interesadas en que este marco se haga y sea útil para todos.” DUPRIVADA- 3

“esta universidad trabaja de la mano de los industriales grandes, de los medianos, de los pequeños, son nuestros dueños, por decirte así. Esto le permite al Ministerio no solamente estar trabajando con universidades, sino que nosotros estamos cerca de las empresas.” DUPRIVADA- 3

“en el diseño de esos catálogos de cualificaciones es donde está el involucramiento del sector privado y de las instituciones académicas, porque se ha procurado que el diseño de estos catálogos se haga de la mano estableciendo alianzas con el sector productivo que participe el sector privado.” DP-2

Los argumentos para promover la política se dirigen a legitimarla a partir del beneficio para instituciones, estudiantes y empleadores, destacando especialmente el rol para facilitar la movilidad de estudiantes y trabajadores, en una lógica de formación a lo largo de la vida y de poder contribuir al mercado laboral con talento humano cualificado. Por otra parte, aunque en menor medida, también se reconoce el valor del Marco para la movilidad internacional.

“una presentación de nosotros porque estamos convencidos de las pasarelas, queremos hacer pasarelas para el aprendizaje a lo largo de la vida, estamos convencidos del aprendizaje a lo largo de toda la vida y para hacerlo hay que tener toda esa oferta y esa diversificación de programas tan amplia.” DUPRIVADA- 2

“estamos muy enseñados a programas tubulares, y esa es la línea que están intentando abrir los MNC.” DUPRIVADA- 2

“las empresas insistían en lo mismo, o sea cualquier Marco que se defina debe asegurarles a ellas que va a recibir un talento humano realmente competente que es lo que más le preocupa a las empresas.” DUPRIVADA- 3

“Eso hace que haya una actividad económica muy importante y por supuesto toda tiene que apuntar a la competitividad, y esa competitividad depende en buena manera de ese recurso humano que absorbe el sector productivo y que indudablemente todo lo que se pueda hacer para que ese recurso humano le llegue a las empresas, se le pueda reconocer de debida manera su experiencia, su destreza, su cualificación, yo creo que sería uno de los aportes más importantes que tendría el esquema de movilidad o MNC.” DUPRIVADA- 3

“yo diría que es una fuente de sostenibilidad muy grande para la universidad empezar a tener posibilidad en ese proceso.” DUPRIVADA- 2

“Sí nos interesa mucho porque ahora y sobre todo ahora que nosotros tuvimos una apertura a la educación virtual.” DUPRIVADA- 4

En relación con el potencial de externalización, en esta etapa se refieren a los aspectos más prácticos de la implementación de la política, por lo que las referencias apuntan a experiencias exitosas de implementación. En ese sentido, se considera a Australia, España, Canadá y Reino Unido, y a nivel Latinoamericano, se tiene presente el desarrollo del Marco Técnico Profesional de Chile.

“mirar las experiencias externas, aquí en Colombia se ha mirado de muy cerca las experiencias de Australia, la experiencia de España, de Canadá, de Reino Unido, son las cuatro experiencias más representativas.” DUPRIVADA- 3

“ahora en Colombia creo que algunos países en Latinoamérica han tenido alguna intención en ese sentido y creo que Chile lleva una delantera ahí. Están intentando pensar un camino de articulación por rutas formativas en el cual cada vez se mucho más clara el reconocimiento en la estructura de formación.” DUPRIVADA- 1

“creo que precisamente las experiencias de países como el tuyo, otros países de Latinoamérica y del mundo nos pueden aportar mucho, y nos pueden ayudar a continuar en ese proceso.” DP-4

En cuanto a la orientación de Resistencia, se identifica en general como el actor principal a las Universidades Públicas del país o las Universidad top del país.

“siendo mayor la resistencia en las universidades top, en esas universidades que de pronto vienen en los grandes rankings internacionales que son las que menor interés, por decirte, han tenido para ser parte de este proceso.” DUPRIVADA- 3

“Obviamente, ellos (Universidades) siempre se paran en su autonomía y dicen listo, lo tomamos como referente, nos va a servir, muchas gracias, estamos muy interesados en el Marco, pero obviamente siempre defienden su autonomía.” DP- 1

Los argumentos que se reconocen en los actores de resistencia apuntan a advertir sobre los riesgos de la política en cuanto a que atentan contra la autonomía de las Universidades. Asimismo, estos argumentos advierten que la formación en la Universidad no es solo para el trabajo, destacando este elemento como una característica negativa de la política diseñada. Como ya se había advertido inicialmente, el excesivo foco en la empleabilidad, así como los elementos de diseño curricular que son presentados como orientación a las instituciones, generan esta importante resistencia en las universidades, lo que constituye en definitiva el fracaso del Marco en la medida que no logra permear en todas las instituciones de educación superior.

Por otra parte, se les atribuye a estos actores una lógica de clasismo tras el argumento de la autonomía, para no permitir que personas desfavorecidas económicamente tengan acceso a dichas instituciones.

“la Universidad de Antioquia es una Universidad pública que ejerce su autonomía universitaria y cuándo ejerce su autonomía universitaria hay libertad de no solamente hay libertad de cátedra y de aprendizaje para los estudiantes, sino que también hay libertad en el diseño curricular” DUPUBLICA- 1

“ese tema de la autonomía universitaria yo creo que en algún momento es un poco pisar cayos, porque muchos se apalancan allí un poco para mantenerse y no cambiar, el miedo al cambio es fuerte, los intereses particulares de lagunas instituciones es un tema complejo, entonces se amparan en la autonomía universitaria para no generar esos cambios.” DP- 3

“La política debe respetar eso, la autonomía de los programas y de las universidades. Pero tampoco estamos cerrados a coger lo que podamos, digamos del MNC, siempre y cuando podamos tener garantizados los estándares mínimos de calidad que se requieren para poder llegar a buen término con los estudiantes.” DUPRIVADA- 4

“la Universidad de Antioquia tenemos dos grandes intencionalidades en nuestra formación y esas dos intencionalidades no conversan con la estandarización porque apostamos, o nuestra apuesta es hacia la formación integral y hacia la formación investigativa.” DUPUBLICA- 1

“En el fondo ni siquiera actúa como referente, si hay un factor que tiene que ver con la empleabilidad, pero bueno esos son datos del observatorio laboral, y nosotros ya sabemos que el observatorio no trabaja en función de las pertinencias del ejercicio profesional, sino de la vinculación laboral, es decir, yo puedo tener un ingeniero industrial trabajando en el banco y me lo cuentan como empleado, no evalúan pertinencia.” DUPRIVADA- 4

“pero la forma como se lleva, es absolutamente diversa, entonces algo como los resultados de aprendizaje, por ejemplo, hay algunos programas como economía o como algunas ingenierías que eso les gusta mucho y que unifican, pero a la mayoría no le gusta, porque nosotros no tenemos solamente un perfil laboral.” DUPUBLICA- 1

“No ha sido fácil, a mí como Vicerrectora me ha llamado mucho la atención, pero a mí me han dichos, compañeros "usted piensa llenar la universidad de gente con botas" "van a venir soldadores a la universidad...y sí, van a llegar soldadores y van a llegar con el casco si vienen en transporte o en carro de la empresa, pero eso es abrir mucho más la universidad, es cambiar un paradigma porque yo lo acabo de decir en esta reunión de la que salí, la educación superior es elitista, es excluyente.” DUPRIVADA -2

“entonces las universidades miran como por encima del hombro a las instituciones del nivel técnico y tecnológico y es un prejuicio que en cierta manera pesa, pesa mucho hoy, porque en cierta manera al reconocer eso le están reconociendo un estatus académico que tienen ellos y muchas veces si consideran que esas instituciones son de "garaje" como se habla muchas veces en Colombia.” DUPRIVADA- 3

“vicerrectores, compañeros, amigos míos de acá de Medellín, me dicen "¿qué es eso? ¿por qué se están metiendo con el ETDH? esa sí es una función de una universidad, porque todavía ven una universidad muy tradicional, porque las universidades todavía no se ven como universidades del aprendizaje a lo largo de la vida” DUPRIVADA -2

Por último, en cuanto al potencial de externalización, no se utilizan referencias internacionales para validar el discurso de resistencia en esta etapa.

En relación con la etapa de implementación del proceso de transferencia de política, el énfasis en la formación para el trabajo que toma el diseño del Marco en la etapa anterior, asociado principalmente el desarrollo de los catálogos de cualificaciones por sectores ocupacionales, parece condicionar las estructuras de apoyo y resistencia a la política.

Similar al caso de Chile, existe un grupo de apoyo al Marco, que en este caso corresponden a las Universidades privadas y la instituciones de formación del SENA, y otro grupo constituido principalmente por las Universidades públicas que se resisten a la implementación, amparándose en la autonomía entregada por la constitución, y que parece estar afectando la aprobación de la normativa para la implementación del Marco, que sigue pendiente, por lo que en estricto rigor, no existe real implementación aún de la política, sino solo arreglos preparativos.

Como se ha visto en el ejercicio de los Mapas de Transferencia, el caso de Colombia muestra un ejemplo claro de transferencia de política pública en donde el Modelo predominante del Marco Europeo ilumina el proceso tanto de atracción como de diseño de la política.

En principio, esta política se inicia a partir de una recomendación externa y desde el ejemplo extranjero, particularmente desde la sugerencia de consultores que trabajaron en el Marco de Cualificaciones del Reino Unido. La convicción del diseño de esta política se consolida en parte del Ministerio del Trabajo del país, y luego, a partir de un cambio

político que ubica a uno de estos miembros como Ministra de Educación, gatilla el diseño formal de la política.

El diseño de la política, que contó con asesoría directa de consultores vinculados al EQF, consistió en un marco reformador, vinculado y ajustado, de acuerdo con Raffé (2009), de cuatro niveles para la Educación Superior y que fusiona en su primer nivel dos tipos de formación: el título técnico y el título de tecnólogo, pese a que los diferencia en su estructura de títulos y grados, que no se modifica. Además, su diseño considera la extensión a un grupo de marcos sectoriales, que en su conjunto conforman el Catálogo Nacional de Cualificaciones.

El producto de la política coincide plenamente en la estructura del EQF en cuanto al número de niveles y descriptores de aprendizaje, distinguiendo apenas un elemento de su nomenclatura, por lo que se evidencia en este caso el isomorfismo descrito previamente con el Marco Europeo, derivado principalmente del grado de coerción que se manifiesta en sus etapas iniciales.

Por último, la política diseñada y especialmente su extensión hacia el Catálogo Nacional de Cualificaciones, genera un grupo de resistencia en la etapa de implementación que no se visualizaba en la etapa de diseño, representado principalmente por las Universidades públicas, que se resisten al foco de la política en cuanto a la empleabilidad y la excesiva estandarización esperada del proceso formativo. Esta situación, probablemente es la que ha afectado la aún pendiente normativa de implementación, cuyo alcance para las Universidades se proyecta apenas como referencial. Con todo, esto implica la imposibilidad de implementar efectivamente el modelo esperado.

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