



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 5

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

Este capítulo aborda el análisis comparativo del proceso de transferencia de la política de Marco de Cualificaciones en Chile y Colombia, a partir del Modelo de Dolowitz y Marsh (1996, 2000), que permite tratar el fenómeno de la transferencia de políticas, tanto como variable dependiente, como independiente, es decir, se explica el proceso de transferencia de políticas a partir de las diversas variables que nos plantea el modelo, como también la transferencia de políticas es utilizada para explicar los resultados de estas.

El contenido del capítulo está organizado en tres secciones principales. La primera, aborda seis de las ocho preguntas del Modelo de Dolowitz y Marsh (1996, 2000), pues se han omitido las preguntas sobre la evidencia de la transferencia, debido a que uno de los casos muestra una transferencia incompleta, y sobre el éxito o fracaso de la política, ya que no ha llegado a implementarse en Chile y en Colombia la implementación aún es incipiente. A partir del análisis de las respuestas a estas seis preguntas, se desarrollan las siguientes secciones.

La segunda sección del capítulo desarrolla la discusión respecto de la Europeización de las políticas de Marco de Cualificaciones de Chile y Colombia. Por último, la tercera sección, profundiza sobre la relevancia de la ideología a la base de la relación entre Educación Superior y trabajo para comprender el éxito o fracaso de las políticas de Marco de Cualificaciones.

5.1 Variables críticas en la transferencia de políticas

A partir del Modelo de Dolowitz y Marsh (1996, 2000) se reconocen un conjunto de variables críticas para la comprensión de los procesos de transferencia de políticas, tanto como variable dependiente, como independiente. A partir de este modelo, a continuación se desarrollan las siguientes preguntas en una perspectiva comparada de los casos de

Chile y Colombia: ¿Por qué se transfiere la política?; ¿Quién está involucrado en la transferencia?; ¿Qué se transfiere?, ¿Desde dónde?; ¿Cuál es el grado de transferencia?; y por último ¿Cuáles son las restricciones o facilitadores en la transferencia?

5.1.1 ¿Por qué se transfiere la política?

Siguiendo el modelo de los autores referidos, esta pregunta aborda el grado de voluntad o coerción con el cual se realizó la transferencia. En relación a esta pregunta, Jarvis (2014) reconoce 10 posibles situaciones que buscan describir el por qué se transfiere una política, que van desde la racionalidad perfecta o voluntariedad, hasta la total coerción, entendida como la respuesta a presiones como el mandato del gobierno o la dependencia de organizaciones clave (DiMaggio y Powell, 1991).

En el caso de Chile, se reconoce una transferencia más bien voluntaria, pero con componentes de emulación. En la escala de Jarvis (2014) esta transferencia corresponde a un valor de 3 y se caracteriza por la existencia de aprendizaje institucional negociado, marcado por el deseo de mejora y desarrollo que lleva al país, en este caso, a buscar soluciones a los problemas en su Sistema de Educación Superior en una política desarrollada por otro. Esta tendencia se observa principalmente en que el país realiza una búsqueda activa de la política de Marco de Cualificaciones para mejorar su Sistema de Educación Superior, buscando buenas prácticas en el contexto internacional y procurando emularlas en un diseño propio. El único elemento de coerción que se visualiza es la persuasión que se hace al país desde otros países para que sigan su modelo de Marco de Cualificaciones, destacando entre ellos Irlanda en la etapa de atracción transnacional y Australia en la etapa de decisión.

Por su parte, en el caso de Colombia, se reconoce una transferencia de tipo intermedia entre lo voluntario y lo coercitivo, debido a que es guiada por recomendaciones realizadas por expertos con base en comparaciones internacionales y con un componente de competitividad. En la escala de Jarvis (2014) esta transferencia corresponde a un valor de 6 y se caracteriza por la adopción de una política en conformidad con prácticas internacionales.

En este país, se observa mayor coerción en la transferencia de la política, en donde se reconocen en las etapas 1 y 2 de la transferencia presiones que permiten entender el diseño y desarrollo de su Marco. En un primer momento, el país inicia el diseño de la política a raíz de una recomendación en el Informe OCDE de 2010, y posteriormente, para establecer las características centrales del Marco, aceptan la recomendación de un experto internacional, quien sugiere que utilicen la estructura del Marco Europeo, adaptándolo al contexto colombiano.

Así, se observa una diferencia importante respecto del origen de las presiones entre ambos países, lo que determina el grado de coerción en cada uno de los casos. En el caso de Chile las presiones son de origen interno, pese a que se argumenta con base en el ejemplo extranjero. Por el contrario, en el caso de Colombia las presiones fundamentales provienen de un origen externo, y son la razón por la cual se determina la creación del Marco, como también el diseño de este. Desde ya se puede observar, que a mayor nivel de coerción, aumentará la posibilidad del isomorfismo de la política, por lo que esta variable es determinante para entender el producto de Marco de Cualificaciones de cada uno de los países.

5.1.2 ¿Quién está involucrado en la transferencia?

De acuerdo con Dolowitz y Marsh (2000), la preocupación sobre los actores involucrados es fundamental para comprender el proceso de transferencia, en particular las influencias que existen en el proceso y las redes que subyacen entre los actores involucrados y otros grupos, por lo que rastrear todas las participaciones en una transferencia, puede dar luces importantes respecto de las motivaciones que dieron cabida a la política, así como el resultado mismo que esta tuvo. En relación con ello, Allais (2010) ha presentado evidencia contundente respecto del peso de los actores involucrados en la transferencia de los Marcos de Cualificaciones para entender el origen y diseño de dichas políticas en diversos países.

En el análisis realizado a través de los mapas de transferencia de políticas en cada uno de los casos que se tratan, se puede establecer de forma clara los grupos de actores, sus argumentos y conexiones, que nos permiten a su vez tener nociones tanto de cómo se

gesta la política en la etapa de atracción transnacional, como entender el producto de esta, en la etapa de decisión o diseño de la política.

En el caso de Chile, en la etapa de atracción transnacional (2007- 2014), se reconoce como el actor de reforma más influyente al equipo del Sistema de Créditos Transferibles, pertenecientes al Consejo de Rectores, dado que uno de los miembros de la red asume posteriormente como coordinador de la reforma la Educación Superior en el país e instala la idea de la necesidad del Marco, que era promovida por la red SCT y el CRUCH, gatillando así el diseño formal de la política. Este grupo instala un discurso de escándalo respecto de las políticas y prácticas del sistema, aludiendo a los diversos problemas de legibilidad, articulación y heterogeneidad de calidad y nomenclatura de la oferta académica, que se utilizan para promover el Marco y vincularlo a la reforma en curso en el Ministerio de Educación. Otro actor relevante que se reconoce en esta etapa es el Jefe de la División de Educación Superior, quien previene la política de Marco aludiendo a que sería una lesión a la autonomía de las Instituciones.

Posteriormente, en la etapa de decisión de la política (2014- 2016), se reconocen como los actores de reforma más influyentes al MINEDUC en su primer periodo, que coincide con el la fecha de diseño de la política, liderado por el Ministro Nicolás Eyzaguirre y el equipo que dirige la reforma en dicho periodo, que se compone de miembros que previamente lideraron la red SCT. Así, en el caso de Chile es evidente que el inicio de la política está directamente relacionado con un grupo de personas en particular que abogaban por ella, pero también lo es su diseño, dado que la estructura del Marco tiene de manifiesto la presencia del Sistema de Créditos Transferibles, así como uno de los objetivos de la política apunta directamente a los objetivos del SCT: “Promover la pertinencia de los perfiles de egreso de las carreras y programas en función de los requerimientos del medio social y laboral, y velar por su coherencia con el tiempo requerido para el logro de los aprendizajes correspondientes a cada uno de los niveles formativos”. Por último, el equipo de diseñadores de la política proviene del mundo universitario, por lo que la política tiene como foco las credenciales Universitarias.

Por otra parte, en esta etapa, se reconocen como actores de resistencia dos grupos de actores, con diversas agendas, todas en pro del statu quo, que se canalizan a través del

MINEDUC, en un segundo momento (2016- 2018) por una parte, liderado por la Ministra de ese periodo, Andriana del Piano, y de parlamentarios y partidos políticos por otra.

El primer discurso de resistencia, que advierte sobre la lesión a la autonomía universitaria, proviene desde las Universidades de elite del país, incluida la Universidad en la cual, el Jefe de la División de Educación Superior que se oponía a la política, se desempeñaba previamente como Vicerrector Académico.

El segundo discurso de resistencia, que advierte sobre la inadecuación del modelo para la Formación Técnico Profesional del país y presiona por tener un Marco de 4 niveles, asimilándolo al Marco Europeo, proviene desde Vertebral, agrupación de instituciones de Formación Técnico Profesional, y dentro de este grupo, en particular desde INACAP, que lidera la agrupación. El discurso de este grupo es respaldado por la Fundación Chile, que posteriormente es contratada para desarrollar el Marco de Cualificaciones Técnico Profesional, acorde con el Marco diseñado por INACAP para su institución.

Los actores de resistencia desde las nuevas directrices del MINEDUC detienen así la política de Marco de Cualificaciones, y promueven una alternativa, el Marco de Cualificaciones Técnico Profesional, diseñada con base en una política desarrollada previamente por INACAP. De este modo, nuevamente, se destaca la relevancia de los actores para entender el resultado de la política.

Por otra parte, en el caso de Colombia, durante la etapa de atracción transnacional (2010-2014), se reconoce como el actor de reforma más influyente a la OCDE, que a través de su informe sobre la Educación en Colombia, gatilla diversos análisis que involucran al Ministerio de Educación y al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), quienes luego, a partir de la contratación de una asesoría en esta materia a Expertos del Reino Unido, adoptan la recomendación directa de diseñar un Marco Nacional de Cualificaciones.

El posterior nombramiento de la Ministra de Educación, quien previamente trabajaba en el SENA, gatilla la conformación de un grupo de trabajo en el Ministerio para el diseño de un Marco de Cualificaciones, lo que a su vez, da inicio a la segunda etapa de transferencia.

Similar al caso de Chile, es el nombramiento de una persona en un cargo en el Ministerio, que trae la idea previa de la necesidad de un Marco, la que genera el inicio del diseño de la política.

Con relación a la etapa de decisión en Colombia (2014- 2015), se reconoce como el actor de reforma más influyente al SENA, que actúa a través de sus miembros actuales, como a través de sus ex miembros que se integran en el Ministerio de Educación diseñando el Marco, pero con una fuerte presión de sus consultores o expertos internacionales, quienes recomiendan seguir la estructura del Marco Europeo.

Por último, en la etapa de implementación en este país (2016- 2021), se reconoce un rol importante de las Instituciones para la formación para el trabajo y desarrollo humano y las Universidades Privadas o “empresariales” que avalan la instalación del Marco en las Instituciones. En esta etapa entre los actores de resistencia se identifican exclusivamente a las Universidades públicas del país, quienes advierten sobre la lesión a la autonomía universitaria y el excesivo foco en empleabilidad de la política de MNC, que es contrario al espíritu de las Universidades.

Nuevamente, similar al caso de Chile, los actores involucrados en el proceso son fundamentales para entender el producto de la política, que tiene su foco principal en el diseño de cualificaciones pertinentes para el sector productivo del país y la empleabilidad de los estudiantes, y que fue diseñada por personas provenientes del SENA, dependiente del Ministerio del Trabajo del país, que se instalan en el Ministerio de Educación con esa idea. Este foco es también la razón por lo cual la política es apoyada de forma tan clara por las instituciones que forman para el trabajo, así como las Instituciones de Educación Superior, cuyos dueños son empresarios.

Por otra parte, si bien los expertos internacionales no se constituyen en actores de reforma o de resistencia, una de las líneas de investigación que se ha desarrollado en cuanto a la transferencia de marcos de cualificaciones a nivel global, es la del rol de los expertos externos en cuanto a agentes que gatillan la atracción de las políticas en otros países, lo que se verifica de igual modo en los casos estudiados. Además, se puede observar que en el caso de Colombia los expertos juegan un rol aún más crucial que en Chile, pues son

quienes actúan como agentes de coerción para que la política se diseñe acorde con el modelo del Reino Unido y el europeo. Al respecto, los expertos no tienen relación con alguna autoridad o agencia internacional que haga presumir esta coerción, sino más bien los elementos coercitivos actúan en este caso por la sugerencia basada en la experiencia o recomendación de los expertos, en relación con buenas prácticas y la implementación de Marcos en otros países.

Desde otra perspectiva de análisis, en ambos casos se reconoció que los expertos, nuevamente a partir de su experiencia, advirtieron los efectos adversos que podían tener algunos componentes de las políticas elaboradas, pese a lo cual los diseñadores las mantuvieron. Específicamente, tanto en Chile como en Colombia, los expertos advirtieron sobre la escasa pertinencia de los elementos de política que se reconocen como de oportunismo doméstico, que se detallan más adelante. Así, se observa que en este sentido “se utiliza” a los expertos para otorgarle legitimidad a las políticas, pese a tener componentes no recomendados por ellos, solo por el hecho de haber sido consultados al respecto.

5.1.3 ¿Qué se transfiere?

Siguiendo a Dolowitz y Marsh (2000) se identifican ocho categorías de objetos diferentes que pueden transferirse: 1. objetivos de políticas, 2. contenido de políticas, 3. instrumentos de políticas, 4. programas de políticas, 5. instituciones, 6. ideologías, 7. ideas y actitudes, y 8. lecciones negativas.

En relación con ello, se reconoce que en Chile existe algún grado de transferencia en cuanto a los objetivos y contenido de política. Respecto de los objetivos, se observa que lo declarado por el Marco Nacional hace referencia principalmente a la articulación del sistema de educación superior, a la legibilidad y transparencia de las certificaciones y a la pertinencia de los perfiles de egreso y planes de estudio de las instituciones, por lo que integra en su definición elementos de comparabilidad de las certificaciones de educación superior, presente en el EQF. Sin embargo, estos elementos son más propios de la política de Marco de Cualificaciones en general, y no particularmente del EQF.

En cuanto al contenido de política, el MNC en Chile integra las dimensiones de conocimientos, habilidades y competencias, característico del EQF (pese a que luego en este se empleó el concepto de autonomía y responsabilidad para reemplazar el término competencias), si bien se utilizan como categorías amplias que luego son desarrolladas con detalle, subdividiendo en múltiples categorías cada una de ellas, refieren a los contenidos que desarrolla el EQF.

Por su parte, en el caso de Colombia, se observa que el país transfiere tanto objetivos, como el instrumento de política, dado que el Marco Europeo es tomado y adaptado al contexto nacional, pero manteniendo sus elementos característicos. De este modo, en relación con los objetivos, el Marco Nacional integra todos los elementos del Marco Europeo: comparabilidad y portabilidad de las cualificaciones, tanto con fines de estudio como de trabajo, agregando a ello algunas particularidades locales: “Contribuir al desarrollo y fortalecimiento del talento humano a través de una mayor interacción entre los actores del Gobierno, sector productivo, laboral, educativo, formativo y social” y “Contribuir al cierre de brechas de talento humano según las necesidades regionales y de los sectores económicos”. Además, similar al caso de Chile, integran la idea de promover la pertinencia y calidad de las certificaciones otorgadas por las instituciones de Educación Superior.

En cuanto al instrumento, debido a que Colombia adapta el Marco Europeo, existe una transferencia del instrumento como tal, considerando la plantilla básica referenciada en el capítulo 2 de este estudio: 8 niveles totales, con 3 descriptores de resultados de aprendizaje, que pese a que cambian el nombre de las categorías conocimientos, habilidades y competencias, mantienen dentro de estas los mismos contenidos del EQF, es decir conocimientos, habilidades y competencias, entendidas estas últimas como autonomía y responsabilidad.

En relación con la plantilla básica, como se observa en la Tabla 5.1, al ubicar a Chile y Colombia en la esta, se observa la coincidencia total de Colombia y parcial de Chile con la estructura del EQF en cuanto a número de niveles y número de descriptores. Esto, asumiendo que Chile contara con cuatro niveles previos a la Educación Superior, ya que el país construyó un marco exclusivamente para este subsistema.

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

	Número de niveles				
Número de Descriptores	6	7	8	9	10
1					
2					
3			EQF Colombia	Chile	
4					

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, ambos países transfieren una idea central en sus Marcos, y es que conciben los conceptos de resultados de aprendizaje y cualificación, siguiendo el concepto del EQF, que a su vez se basa en la idea anglosajona de los resultados del aprendizaje, es decir, la idea de que se pueden especificar los resultados de aprendizaje independientemente de los procesos curriculares o pedagógicos de los que resultan (Brockmann et al., 2008). Esta es una de las ideas centrales promovida por las NVQs del Reino Unido. Por su parte, este elemento difiere de los procesos de transferencia de algunos países europeos revisados en el Capítulo 2 de este estudio, como Portugal, Eslovenia, Alemania y Dinamarca.

5.1.4 ¿Desde dónde se transfiere la política?

Como se estableció a partir de los antecedentes revisados en el Capítulo 2, el diseño de la política de Marco de Cualificaciones en un país es siempre un proceso de transferencia internacional, y tanto en Chile como Colombia existen referencias explícitas por parte de los actores involucrados en el diseño de la política respecto a la política de Marco de otros países. La respuesta a esta pregunta es fundamental para luego poder concluir respecto del isomorfismo resultante en el proceso de transferencia.

En primer lugar, en el caso de Chile se refiere explícitamente al Marco Irlandés como un Marco inspirador de la política en la etapa de atracción transnacional. Luego el Marco

Australiano se toma como referencia para el diseño de la política en la etapa de decisión y se tiene a la vista el Marco Europeo, pensando en explicitar la equivalencia con dicho Marco, pero no se usa como base para el diseño.

Por su parte, en Colombia como ya se ha señalado, en un primer momento el Marco de Cualificaciones del Reino Unido, fue una referencia fundamental en la etapa de atracción transnacional, pese a lo cual el proceso de transferencia y diseño del Marco luego, se basa en la estructura del Marco Europeo, que como se ha señalado anteriormente, de igual modo se sustenta en el Marco del Reino Unido.

5.1.5 ¿Cuál es el grado de transferencia?

De acuerdo a Rose (1993), existen básicamente cuatro diferentes grados de transferencia: copia, emulación, mixta e inspiración. Aplicando estos conceptos a los casos estudiados, se puede observar que la transferencia en Chile es del tipo “inspiración”, es decir, el conocimiento del Marco Irlandés gatilla el interés de la política, pero el resultado de esta no se basa en dicho Marco; mientras que en el caso de Colombia, se identifica un grado de emulación, es decir, existe una copia no exacta, porque se desarrolla un proceso de adaptación de la política al país.

Como resulta evidente, del grado de transferencia, en conjunto con la respuesta a las preguntas anteriores, se deduce el nivel de isomorfismo de la política con el EQF, tras el proceso de transferencia. En este caso, a partir de lo hasta ahora discutido, se analiza el fenómeno de Europeización de las políticas de Marco en Chile y Colombia en el apartado 5.2.

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

Siguiendo a Dolowitz y Marsh (2000), para comprender las posibles barreras al proceso de transferencia es fundamental prestar atención al menos a dos factores fundamentales que podrán actuar facilitando o restringiendo la transferencia: la complejidad de la política y la viabilidad de la estructura institucional para su implementación. Sobre la complejidad de la política, se reconoce que, a mayor complejidad, mayor la dificultad para la transferencia. Asimismo, en relación con la viabilidad, esta se analiza desde la

concepción de Börzel (1999) y Cowles et al. (2000) respecto de la “bondad de ajuste” de la política, es decir, a mayor diferencia con la actual estructura institucional, mayor será la dificultad para la transferencia.

En el caso de Chile, la política es relativamente simple en cuanto al nivel normativo en el sentido que no requiere grandes modificaciones a las estructuras legales, especialmente en el contexto en el que se desarrolla, de una Reforma a la Educación Superior, pues implica una modificación menor de la estructura de títulos y grados del país, dado que se mantiene la estructura de certificaciones y la posibilidad de las instituciones de otorgarlas. Asimismo, la política se ajusta en cuanto al lenguaje e implementación de los currículos a nivel nacional, pues asume un foco en resultados de aprendizaje, el que ha tenido un proceso de implementación de al menos 10 años en las Instituciones de Educación Superior en el país, a la fecha de diseño de la política, y un sistema de créditos transferibles ampliamente implementado en las Universidades del país, aunque con muy baja implementación en el Sistema Técnico Profesional.

Sin embargo, la política diseñada presenta una gran diferencia respecto del Sistema actual en cuanto al nivel de cualificación y los tiempos de formación requeridos en cada una de las certificaciones, de acuerdo al diagnóstico realizado por el MINEDUC (2016) durante el diseño de la política, particularmente para las certificaciones del sector Técnico Profesional. Esto porque a menor nivel de cualificación en el Marco, mayor diferencia existe entre el nivel de cualificación de dicha certificación en la actualidad y la propuesta que hace la política. Asimismo, en los niveles 1 y 2, asociados a las certificaciones de Técnico de Nivel Superior y Profesional de Aplicación, existe una mayor diferencia entre el tiempo típico establecido por la política y el tiempo real de dedicación en estas certificaciones.

Concretamente, para el Técnico de Nivel Superior, cuya duración nominal corresponde a 4 o 5 semestres, lo que en un programa de jornada completa equivale a 120- 150 SCT, el diagnóstico realizado arrojó una mediana de duración real equivalente a 120 SCT, pese a lo cual, se hallaron para esta misma certificación, programas en un rango entre 48 y 186 SCT (MINEDUC, 2016).

Para el Profesional de Aplicación, cuya duración nominal corresponde a 8 semestres, lo que en un programa de jornada completa equivale a 240 SCT, el diagnóstico mostró una mediana de duración real equivalente a 180 SCT, es decir, 60 créditos o un año de jornada completa menos. Asimismo, se hallaron para esta misma certificación, programas en un rango entre 84 y 240 SCT (MINEDUC, 2016). Por su parte, en cuanto a la viabilidad, si bien la estructura institucional para su implementación no quedó completamente diseñada, pareciera presentar bondad de ajuste en relación con la estructura actual, al ser un referente supervisado a través de los procesos de acreditación liderados por la Comisión Nacional de Acreditación, es decir, no introduce nueva una estructura institucional.

En el caso de Colombia, se observa que la política presenta una baja complejidad normativa, porque no busca introducir cambios significativos a su estructura de títulos y grados y está soportada por una serie de lineamientos país desde 2010. Sin embargo, la política representa una alta complejidad a las instituciones y sus procesos de diseño e implementación del currículo, particularmente para las Universidades del país que han avanzado escasamente en la implementación de modelos basados en resultados de aprendizaje y no cuentan con un sistema de créditos basado en la carga real de trabajo de los estudiantes.

Por otra parte, en relación a la bondad de ajuste, en Colombia se diseña una institucionalidad distribuida del Marco de Cualificaciones, en vez de utilizar la estructura tradicional de esta política que en general crea una autoridad del Marco de Cualificaciones autónoma, pero asociada a una coordinación entre los Ministerios de Educación y Trabajo. En este sentido, Colombia adapta la institucionalidad a la estructura del país, lo que representa una atención especial al ajuste de la política, por lo que no existen resistencias a esta.

En síntesis, con relación a la pregunta en cuanto a las restricciones a la transferencia, se destaca que los grupos a los cuales la política le significa mayor complejidad son aquellos que resisten en ambos países al Marco de Cualificaciones, por lo que destaca como una de las variables con mayor peso para explicar los procesos de transferencia y su éxito en los casos analizados. Pese a lo anterior, se reconoce que la principal barrera y facilitador

del proceso de transferencia corresponde a la ideología de base que tiene la política en cuestión, variable no abordada en el Modelo de Dolowitz y Marsh, por lo que se agrega como un nuevo elemento en esta pregunta, el que puede analizarse también desde la idea de bondad de ajuste. Específicamente, la ideología tras el diseño de un Marco de Cualificaciones refiere a la idea que se tiene respecto a la relación que existe entre Educación Superior y trabajo, y el grado de dependencia que debería tener la generación de las credenciales de la Educación Superior con la pertinencia en cuanto a la empleabilidad de los egresados. Este tópico se discute en profundidad en el apartado 5.3.

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

Como se revisó en el capítulo 1, el fenómeno de Europeización consiste en procesos de construcción, difusión e institucionalización de reglas, procedimientos, paradigmas, políticas, y creencias y normas compartidas que primero se definen y consolidan en el proceso político de la Unión Europea, y luego se incorporan a la lógica del discurso interno, las estructuras políticas y las políticas públicas en los contextos locales (Radaelli, 2003a).

Aplicando este concepto a la temática de Marcos de Cualificaciones en América Latina, se deriva la necesidad de explorar la Europeización primero como la idea de construir una política de Marco de Cualificaciones, y luego, de construirla “al modo europeo”. Sobre ello, se analiza en una primera instancia qué es lo europeizado de las políticas de Chile y Colombia, y luego, qué mecanismos de europeización actúan en cada uno de los casos.

Para hacer el análisis de qué es lo europeizado de las políticas de Chile y Colombia, a continuación, se analizan los ámbitos y alcances de la Europeización en dichos casos siguiendo el esquema de Radaelli (2003a), quien identifica tres ámbitos de Europeización: estructuras locales, políticas públicas y estructuras cognitivas y normativas.

En el caso de Chile, primero, respecto de las estructuras locales no se observan cambios. Luego, en relación con las políticas públicas, la discusión realizada en el país sobre Marco de Cualificaciones terminó con una breve referencia en la Ley 21.081 de 2018 respecto de la implementación de un piloto de Marco de Cualificaciones, de carácter referencial,

asociado a la formación técnico profesional. Esto, a 2022, no ha implicado aún ningún cambio a nivel de normativa ni legislación respecto de un Marco de Cualificaciones para el país. De este modo, se puede concluir que, pese a que la política diseñada de Marco para la Educación Superior tuvo algunos elementos con referencia al Marco Europeo, el proceso de transferencia no generó europeización a nivel de política pública. Por último, en cuanto a las estructura cognitivas y normativas, se observa que existen valores y discursos que prevalecen en el país, y que se podrían relacionar con el fenómeno de Europeización.

Sobre este último punto, se destacan dos aspectos principales: Primero, respecto de los objetivos de la política de Marco de Cualificaciones, se reconoce la necesidad de articular el Sistema de Educación Superior, a través de la definición de pasarelas entre procesos formativos, a partir de lo cual se mantiene la posibilidad para que un futuro el país avance de forma definitiva a establecer un Marco. Segundo, se concibe un cierto grado de independencia del logro de los resultados de aprendizaje de los procesos educativos, idea que se difunde a través de distintos Marcos desde las NVQs del Reino Unido.

En relación con la Europeización de estas ideas en Chile, pueden explicarse de mejor modo desde la perspectiva de la profesionalización, descrita por DiMaggio y Powell (1991), la que genera procesos de isomorfismo debido a que los profesionales, sus asociaciones y los mecanismos de educación formal, socialización y reclutamiento producen una base cognitiva común y a partir de esta, una legitimación compartida de ciertos modelos, lo que parece ocurrir en el grupo del SCT Chile, del Consejo de Rectores.

En el caso de Colombia, sobre las estructuras locales, no se observan efectos de Europeización, pues las estructuras creadas para darle soporte a la política de Marco de Cualificaciones, difieren de las estructuras europeas típicas para la gestión de esta, dado que en el país se organizan de forma distribuida las distintas funciones asociadas al Marco en la estructura existente, y no se crea un organismo ad hoc como es habitual en otros países.

Con respecto a la política, se observa un importante efecto de Europeización, por lo que podría establecerse que existe asimilación del modelo europeo en el Marco de

Cualificaciones, es decir, existe adaptación del Modelo, sin modificar de forma sustantiva lo que se hacía en el país. Esto se observa en que se acepta la plantilla básica del Marco Europeo, sin modificar la estructura de títulos y grados de la Educación Superior. Asimismo, el país diseña instrumentos asociados al Marco que no son propios de la política, ni utilizados por las recomendaciones del Marco de Cualificaciones Europeo, como lo es el catálogo nacional de cualificaciones, que orienta la construcción de cualificaciones según las necesidades del sector productivo.

Por otra parte, se permean de elementos de Europeización otros instrumentos de política pública en el país, como lo son las CONPES. Se observa por ejemplo en la CONPES 3674 de 2010, la idea del Marco Vocacional Inglés, transferida al Marco Europeo referida previamente, respecto de la independencia de las vías para la obtención de las diferentes cualificaciones “se cuenta con diversas herramientas cuyas bases se fundamentan en la evaluación a través de la cualificación de los individuos, emplea la descripción de los resultados del aprendizaje a través del reconocimiento de conocimientos, destrezas y competencias (CDC), dejando de lado las metodologías de las instituciones, la descripción de las vías y los contenidos de los programas.”

En cuanto a las estructura cognitivas y normativas, se observa que existen valores y discursos que prevalecen en diversos actores con motivo de la instalación de la política en el país y que están directamente asociados a la política europea. En particular, se observa que existe reiteración del discurso de los diseñadores, en los receptores de la política, referente principalmente a la necesidad de articular la oferta de formación para el trabajo y educación superior, creando vías de articulación entre ambos, así como la independencia de las vías para el logro de las cualificaciones, presente ya en la CONPES 3674 de 2010.

En relación con los mecanismos de Europeización que ocurren en los casos, es decir, el por qué de la existencia de fenómenos de Europeización en estos países, se observa que, dado que no existe dependencia de la UE, por lo cual no puede existir Europeización vertical, se reconoce la presencia de mecanismos de europeización horizontal, que son desencadenados por el mercado y la elección de los países en cuanto a ideas y discursos sobre la noción de una buena política y las mejores prácticas.

En ambos países, el mecanismo de Europeización que se reconoce es de encuadre blando, mediante directivas minimalistas o regulaciones no obligatorias para los países, pero que funcionan a través de otorgar legitimidad adicional al desarrollo en este caso de políticas públicas, insembrando posibles soluciones en el debate nacional y alterando las expectativas sobre el futuro, a partir de desencadenar dinámicas de aprendizaje de una solución europea.

El elemento de legitimidad adicional actúa en estos países como presión hacia el mimetismo, en el sentido que la imitación es alentada para mantener la competitividad en el entorno globalizado, lo cual genera en el desarrollo de Marcos Nacionales el efecto de isomorfismo, es decir, la imitación de la estructura europea o el uso de la plantilla básica. De acuerdo con DiMaggio y Powell (1991), este mecanismo se desencadena principalmente por la incertidumbre, que se resuelve imitando los modelos considerados exitosos, los que no necesariamente otorgarán eficiencia, pero son extremadamente efectivos para otorgar legitimidad.

Este elemento se visualizó transversalmente en ambos casos, la referencia a la adecuación, copia o equivalencia con el Marco Europeo como garantía de calidad y legitimidad, fenómeno descrito también por Offe (1992), quien reconoce la ventaja política que existe de afirmar que se está copiando en lugar de crear, pues se evita así la idea de que se está velando por un interés particular, lo que podría invalidar el reconocimiento y respeto de la nueva política.

Sobre este punto, también es necesario mencionar que se reconocen en ambos países elementos en el diseño de sus políticas que parecen responder a agendas locales, en relación a lo cual se utiliza el elemento de legitimidad del Marco Europeo para validar iniciativas de interés particular. Este fenómeno descrito por Vukasovic y Huisman (2017), como oportunismo doméstico, en el que las iniciativas europeas sirven principalmente como etiquetas de legitimación para las preferencias políticas preexistentes, conduce a la convergencia de retóricas e ideas políticas, al tiempo que permite una diversidad significativa de instrumentos y resultados políticos. Como se mencionó anteriormente, en

particular respecto de los elementos de oportunismo doméstico, existió algún grado de advertencia de parte de los expertos internacionales, que fue ignorada.

En el caso de Chile, este fenómeno podría hallarse en la preponderancia que se le da a la incorporación del SCT dentro de la política de Marco de Cualificaciones para la Educación Superior, que puede entenderse más desde el interés del grupo de diseñadores, que es parte de esta red colaborativa del CRUCH, que del diseño propio de la política. Asimismo, este oportunismo doméstico se identifica en la idea de implementar un Marco de 4 niveles para la Educación Superior, aludiendo a la necesidad de asimilarse a la estructura del EQF, para instalar el Marco ya desarrollado para INACAP y el Consejo Minero, a partir de la asesoría de Fundación Chile, lo cual nuevamente parece más propio del interés de un grupo específico, que de la pertinencia al sistema local.

En el caso de Colombia, este fenómeno de oportunismo lo ubicamos en el diseño del Catálogo Nacional de cualificaciones, correspondiente a un conjunto de catálogos sectoriales de cualificaciones, donde se describen los contenidos de las cualificaciones, de acuerdo con los descriptores y niveles del marco, y cuyo objetivo principal es servir como un referente para el diseño curricular de los programas, que pese a que se indica como orientador, su construcción parece ser altamente prescriptiva. Este catálogo desde un inicio generó rechazo en las Universidades, quienes lo ven como una afectación de su autonomía al definir las competencias que deberían formar en cada uno de sus programas. Así, se ve que este catálogo sirve más a objetivos de competitividad y empleabilidad propios de la política nacional que se ha promovido las últimas dos décadas, más que al instrumento como tal de marco de cualificaciones.

5.3. La relación entre Educación Superior y trabajo

Uno de los elementos compartidos entre los Marcos de Chile y Colombia es que ambos abordan explícitamente como uno de sus objetivos la idea de favorecer la pertinencia de la formación de la Educación Superior en relación con las necesidades del mercado laboral. Esta idea es también compartida por las orientaciones de gran parte de los Marcos de Cualificaciones en el mundo en cuanto a favorecer la movilidad de estudiantes y trabajadores, pero puede tener alcances muy diferentes en cada uno de los casos, y como

se verá, la idea detrás de cuál es la relación entre la Educación Superior con la formación para el trabajo, puede explicar en parte, tanto el diseño, como el éxito de esta política. Es importante destacar que este fenómeno surge a partir del análisis comparado de la política de marco de cualificaciones, que permitió identificar esta variable que aparece como la más importante en ambos casos.

Para abordar esta temática, hay que entender la perspectiva histórica de la relación entre Educación Superior y trabajo. Primero, hay que considerar que las transformaciones experimentadas por la universidad tienen un vínculo significativo con la centralidad que esta ha adquirido para el progreso de las economías basadas en el conocimiento, a partir de lo cual se ha repensado el rol y las funciones de la Universidad y la Educación Superior (Orellana, 2021).

Un primer hito respecto de esta discusión corresponde al proceso de expansión fuertemente vinculado a las formas de producción y el desarrollo económico imperantes, a mediados del siglo XX, durante el cual se instauró la idea de que la economía necesitaba un aumento sustancial de la fuerza de trabajo, con niveles educativos avanzados para responder a las exigencias del crecimiento industrial. De este modo, la expansión educativa se convirtió en un instrumento para el desarrollo económico y social (Orellana, 2021).

La Universidad así asume un rol de dinamizador de la economía y el mercado laboral y una responsabilidad respecto de nuevos imperativos respecto de su pertinencia social, en relación a las cuales se han implementado una serie de políticas para mejorar su calidad, eficiencia y rendición de cuentas (Orellana, 2021).

Derivado de lo anterior, desde la década de 1990, se ha intencionado desde la política pública e incorporado el concepto de empleabilidad en la Educación Superior, el que ha logrado una rápida y amplia difusión, instalando la idea que las instituciones deben atender la formación de ciertos conocimientos, habilidades y destrezas requeridos por el mercado laboral. Así, la empleabilidad es el referente de la relación entre Educación Superior con el mundo del trabajo (Orellana, 2021).

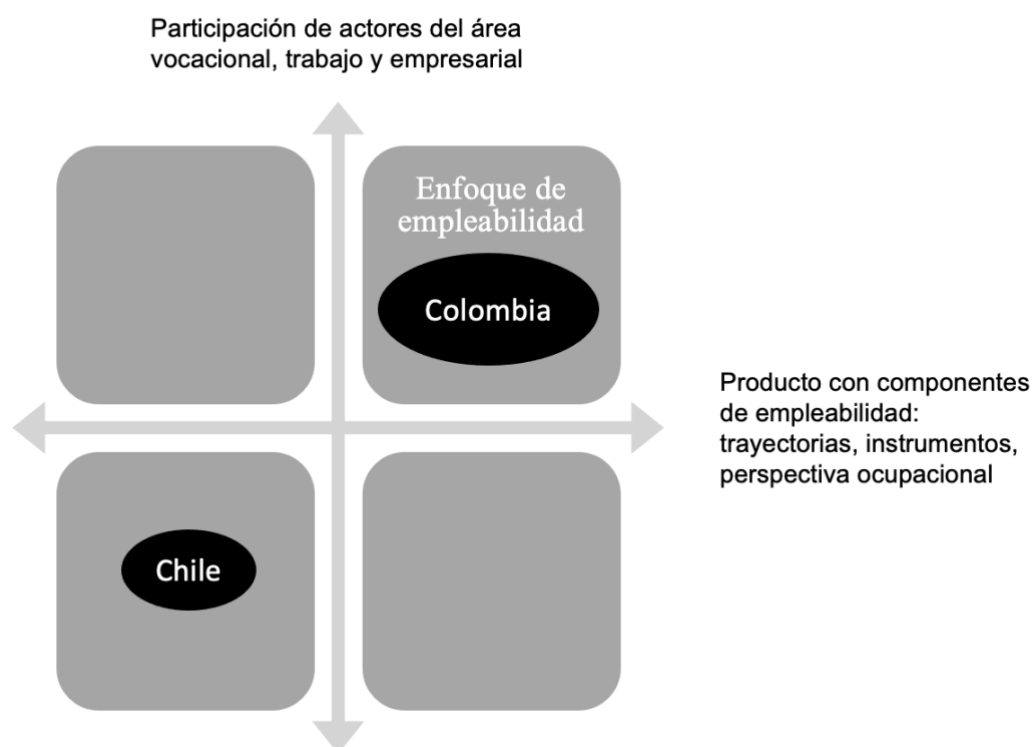
En este contexto, Lemaitre y Durán (2011) reconocen que existen dos visiones que se contraponen sobre la educación superior y que se manejan como si fueran mutuamente excluyentes y que refieren a la relación de la Educación Superior con el trabajo. Los autores identifican una primera postura que ve a la educación superior funcionalmente orientada a satisfacer las necesidades y demandas del sistema productivo. Por su parte, la segunda postura privilegia una educación superior comprometida con el desarrollo del conocimiento y la formación integral.

Si bien reconocen que algunas instituciones realizan un esfuerzo por integrar estos enfoques, a nivel de sistema persiste esta ambigüedad, lo que conduce a un sistema de educación superior compuesto por diversos actores que tienen motivaciones muy distintas para su desempeño, por lo cual es esperable la existencia de referentes, procesos y desarrollos que responden a esas diferentes motivaciones, con la consecuente dificultad para integrarlos (Lemaitre y Durán, 2011).

El enfoque de “empleabilidad” en el diseño de un Marco de Cualificaciones se evidencia en distintos elementos: primero en los actores que participan, por ejemplo ¿cuál es el rol del Ministerio del Trabajo en la definición?, ¿cuál es la participación de las instituciones del mundo vocacional o técnico profesional?, ¿cuál es la participación de empresarios y empleadores?; luego en el producto, por ejemplo ¿los objetivos refieren directa o indirectamente al empleo?, ¿se crean estrategias específicas de articulación trabajo-educación para la continuidad de estudios?, ¿se diseñan instrumentos específicos asociados a catálogos de cualificaciones o estrategias de “poblamiento” de los Marcos?. Finalmente, estas inclinaciones se reflejan en el resultado, esto es si los actores del sector de trabajo e instituciones vocacionales o técnico profesionales apoyan el Marco de cualificaciones. Este enfoque se grafica en la Figura 5.1.

A partir de estas definiciones, a continuación se analiza esta tensión en el diseño y producto de los Marcos de Chile y Colombia, así como el vínculo con el éxito o fracaso de la política. La ubicación relativa de los casos de ambos países en cuanto al enfoque de empleabilidad se grafica de igual modo en Figura 5.1.

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



Fuente: Elaboración propia.

En el caso de Chile, como se vio, los actores del sector de trabajo e instituciones técnico profesionales tienen una participación acotada, expresada en un único representante en la Comisión de diseño de la política, siendo este perteneciente al área de formación técnico profesional del Ministerio de Educación. De este modo, el diseño de la política no contó con representantes del Ministerio del Trabajo ni del mundo empresarial. Luego, si bien la política fue consultada con representantes del mundo laboral, esta se realizó como una etapa de validación final.

El producto de MNC por su parte, cuenta con un objetivo orientado a la pertinencia de la oferta formativa respecto de las necesidades del mundo laboral, sin embargo, la articulación de los niveles de cualificación se acota a la articulación de las certificaciones formales, omitiéndose referencias a la articulación con el mundo laboral. Adicionalmente, no se desarrollan instrumentos ni estrategias específicas para vincular las credenciales con sectores ocupacionales, por lo que el producto tiene una baja presencia del enfoque de empleabilidad.

Por último, como resultado las instituciones del sector técnico profesional se oponen abiertamente a la política, cuestionando su diseño y pertinencia para la educación que proveen. Al mismo tiempo, se promueve una política alternativa, el Marco de Cualificaciones para la formación Técnico Profesional, fuertemente enfocada en empleabilidad, con actores del sector productivo y trabajo involucrados, con desarrollo de instrumentos asociados a empleabilidad, es decir, el Marco de Cualificaciones aplicado a sectores ocupacionales, que contó con el apoyo de las Instituciones Técnico Profesionales. De lo anterior se observa que se promueve una ideología con enfoque en empleabilidad para las instituciones de Educación Superior, a partir de favorecer la política de Marco de Cualificaciones Técnico Profesional, que se ajusta de mejor forma a las ideas que promueven los actores del sector.

Por su parte, en Colombia los actores asociados al trabajo están implicados desde el principio en la idea de desarrollar un Marco de Cualificaciones y son quienes la promueven luego desde el Ministerio de Educación. El producto está particularmente dirigido a la empleabilidad, considerando un objetivo específicamente para favorecer la pertinencia de la formación a las necesidades del sector productivo y la agenda de competitividad del país. En relación con ello, desarrolla instrumentos específicos, los catálogos de cualificaciones por sectores ocupacionales y se asocia a instituciones empresariales para su implementación inicial.

Por último, el resultado es que la política se aprueba e inicia su proceso de implementación, de la mano de Universidades privadas y la formación del SENA, pero altamente resistida por las Universidades quienes abogan por su autonomía y que su formación no está orientada por la empleabilidad.

Así, analizando los casos se observa que desde el inicio la política de Marco de Cualificaciones está estrechamente relacionada con la agenda de empleabilidad, razón por la cual la idea predominante que se tenga respecto de la relación entre Educación Superior y trabajo, orientará la política explícita o implícitamente. Si existe ajuste de la política a la idea predominante, probablemente está tendrá éxito en el país, tal como se evidencia en el caso de Colombia. Por el contrario, si la política no se ajusta a la idea

predominante sobre empleabilidad, probablemente fracasará, como se vio en el caso de Chile.

El análisis desarrollado a partir de las seis preguntas tomadas del modelo de Dolowitz y Marsh (2000), nos permite comprender la transferencia de los Marcos de Cualificaciones como variable dependiente, es decir, cómo se explica el efecto de distintas variables en la transferencia de la política. Sobre ello, se identifica en los casos de Chile y Colombia que la variable que mejor explica la transferencia del Marco de Cualificaciones es el grado de coerción, que afecta primero la probabilidad de transferencia, y luego tanto el objeto, como el grado de esta.

Así, se observa que la coerción es utilizada como recurso por los actores, quienes elaboran discursos y justifican decisiones y acciones “en el nombre de Europa” como destaca Radaelli (2003a, p. 3), promoviendo políticas ad hoc con sus propias creencias y agendas, en lo que ya se ha denominado como oportunismo doméstico (Vukasovic y Huisman, 2017). Es importante destacar que en ninguno de los casos se identificó influencia, ya sea en pro de la reforma o de la resistencia utilizando para ello el ejemplo norteamericano, el que estuvo ausente durante la discusión de ambas políticas, chilena y colombiana.

Por otra parte, al tratar la transferencia como variable independiente, es decir, cómo el proceso de transferencia explica el resultado de la política, los casos muestran que el ejercicio de los mapas de transferencia es fundamental para la comprensión del desarrollo y desenlace de una política, evidenciando los nudos críticos a los cuales prestar atención y que son los motivos de éxito y fracaso de la política. En particular, se ha destacado el rol de la ideología a la base de la relación entre Educación Superior y trabajo, como el elemento central en la discusión de una política de Marco de Cualificaciones.

A partir de este análisis, a continuación se desarrollan las principales conclusiones del estudio realizado.