



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).

Conclusiones

En las últimas décadas la educación superior en América Latina ha sido testigo de diversas reformas orientadas a promover la calidad de la formación. Si bien dichos cambios responden principalmente a una serie de procesos internos de los distintos países, también se ha hecho evidente que la experiencia externa, en especial la europea, ha sido muy influyente al momento de buscar y adoptar nuevas políticas, instrumentos y mecanismos con dicho fin.

Uno de los elementos clave que se ha buscado desarrollar y que se ha discutido por más de una década a la fecha, corresponde a la adopción de marcos de cualificaciones, como instrumento que otorga transparencia y legibilidad a los sistemas de educación superior, y como estrategia para la articulación de las trayectorias formativas de los estudiantes.

En este contexto, este estudio se enfocó en el fenómeno de la europeización de la educación superior en América Latina por medio de la transferencia de políticas y modelos educacionales. Para este efecto, se exploró el impacto que ha tenido la experiencia europea en el desarrollo de los marcos de cualificaciones en la región Latinoamericana, específicamente en los casos en que se cuenta con diseños acabados de la política, correspondientes a Chile y Colombia. Esta temática cobra especial relevancia en el contexto Latinoamericano, donde no existen mecanismos de coerción vertical para la implementación de una política de este tipo.

El marco conceptual y teórico desde el cual se abordó el estudio, y que fue desarrollado en extensión en el capítulo 1, refiere principalmente a la discusión en torno a las dinámicas de convergencia de políticas en educación superior en el mundo, situándose desde la teoría de sistemas para indagar en los mecanismos de transferencias de políticas. Este enfoque asume que existen a la base motivos, motivaciones, y agendas, redes de relación y poder entre personas y organismos tras dichos procesos, que permiten explicar cómo se instalan, implementan y difunden las políticas, y en este caso, los marcos de cualificaciones. Contrario a la idea de una cultura mundial, se abordó el fenómeno de expansión de esta política como una respuesta particular a las características políticas, económicas y sociales en los distintos países estudiados.

Asimismo, en este capítulo se desarrollaron e integraron los principales modelos para el análisis de los procesos de transferencias de políticas en educación superior, los que se utilizaron como base del modelo analítico y desde una perspectiva comparada de los casos de Chile y Colombia.

Finalmente, se revisó el fenómeno de europeización de la educación superior de modo general, para luego revisar en forma específica la europeización de la educación superior en América Latina. Esta conceptualización se utilizó posteriormente como base para el análisis empírico de procesos de convergencia de los marcos de cualificaciones en el mundo con el marco europeo.

A continuación, en el capítulo 2 se analizó desde una perspectiva histórica, la transferencia de marcos de cualificaciones como política de educación superior. En este capítulo se caracterizó técnicamente la política y sus elementos particulares. Posteriormente, se desarrolló el origen e historia de los marcos de cualificaciones, analizando las principales diferencias entre los marcos de primera, segunda y tercera generación. Por último, se analizó el modo en que se han transferido los marcos de cualificaciones entre los distintos países.

Sobre este último apartado, se desarrolló a partir del inventario global de marcos de cualificaciones, el modo en que el marco europeo de cualificaciones ha impactado tanto la creación, como la estructura de los marcos de cualificaciones en el mundo, distinguiendo su difusión dentro y fuera de Europa. Al respecto, se identificó que el marco europeo ha sido determinante para gatillar la creación de marcos de cualificaciones dentro y fuera del continente europeo, y que su plantilla básica de 8 niveles y 3 descriptores ha sido emulada y difundida ampliamente.

Posteriormente, en el tercer y cuarto capítulo, se expusieron los resultados empíricos de los casos de estudio: La transferencia de los marcos de cualificaciones de Chile y de Colombia, respectivamente. En estos capítulos se realizó una revisión del Sistema de educación superior de cada país en cuanto a su composición y estructura de títulos y grados. A continuación, se detallaron las políticas de marco de cualificaciones construidas en cada caso, abordando primero los antecedentes históricos y el proceso de elaboración

de la política, y luego el marco como producto de la política. Por último, se elaboraron mapas de transferencia de la política, siguiendo el esquema integrado diseñado a partir del marco conceptual, diferenciando las diferentes etapas del desarrollo de esta: un primer momento de atracción transnacional, un segundo de decisión y elaboración de la política y un tercer momento de implementación, en el caso de Colombia.

En estos capítulos, se extraen conclusiones respecto del tipo de marco diseñado en cada caso, los actores clave tanto de reforma como de resistencia de la política, sus argumentos, el uso de externalizaciones extranjeras como elementos de legitimidad y las agendas particulares o locales que se reconocen.

A partir de estos resultados, en el quinto capítulo se desarrolló un análisis comparado del proceso de transferencia de la política de marco de cualificaciones en Chile y Colombia, a partir del Modelo de Dolowitz y Marsh (1996, 2000). Así, se abordaron seis preguntas del Modelo: ¿Por qué se transfiere la política?; ¿Quién está involucrado en la transferencia?; ¿Qué se transfiere?, ¿Desde dónde?; ¿Cuál es el grado de transferencia?; y por último ¿Cuáles son las restricciones o facilitadores en la transferencia?

Con base en el análisis de las respuestas a estas preguntas, se concluyó respecto de la europeización de las políticas de marco de cualificaciones de Chile y Colombia, destacando los aspectos donde se reconoce europeización, y aquellos que se explican por oportunismo doméstico, donde se mezclan referencias o presiones externas, que actúan de forma selectiva, en pos de reforzar las lógicas locales existentes.

Asimismo, se concluyó sobre la relevancia de la ideología a la base de la relación entre educación superior y trabajo, la que surgió como la variable principal que afecta la probabilidad de éxito o fracaso de la política de marco de cualificaciones y permite una aproximación comprensiva en este caso para entender el fracaso de estas políticas, tras más de 10 años de discusión.

Se estima que las conclusiones derivadas de esta investigación pueden constituir un aporte al estudio y diseño de políticas públicas en educación superior en dos ámbitos. En primer lugar, en relación con el modelo analítico y metodológico utilizado para estudiar el

fenómeno de transferencia de políticas, desde una perspectiva comparada. En segundo lugar, en el ámbito específico del desarrollo de la política de marcos de cualificaciones. En esta línea, los casos analizados pueden iluminar, en algún sentido, la comprensión profunda de los procesos de instalación de los marcos de cualificaciones por una parte, y por otra, en particular en el contexto Latinoamericano, el diseño de esta política en un conjunto de países que se encuentran en una etapa incipiente de desarrollo de esta, siguiendo la experiencia de Chile y Colombia.

Con respecto al modelo analítico y metodológico, se utilizó como base para el análisis de los casos el Mapa de transferencia de políticas de Rappleye (2006), pero aplicado en dos de las etapas de la transferencia de políticas descritas por Phillips y Ochs (2003). Asimismo, este esquema fue aplicado en dos casos, lo que permitió tener una aproximación comparada al proceso. Esto permitió primero la aplicación de este modelo de forma original al fenómeno de transferencia de marcos de cualificaciones al menos en dos momentos, y luego desde una perspectiva comparada, que permitió extraer conclusiones que la experiencia con único caso no habría permitido visualizar, particularmente respecto del fondo ideológico de la política en cuanto a la relación entre educación superior y trabajo.

Otro aspecto relevante es que este marco se empleó para comparar una política “exitosa” que logra ser implementada en Colombia y otra política “fracasada”, que fue cancelada en Chile. Así, la aplicación de este esquema metodológico permite aproximarse a fenómenos menos estudiados en el ámbito de la transferencia de las políticas, que suelen tratarlas como un producto de caso único.

En relación con los resultados, el esquema empleado permitió evidenciar las redes de actores y sus discursos en un lapso prolongado de tiempo, mostrando la evolución de la discusión de una política y los hitos que desencadenaron su éxito o fracaso. De este modo, complementan la investigación existente en cuanto a transferencia de políticas, en la medida que permiten visualizar cómo el uso del ejemplo extranjero en distintos momentos, y en ocasiones de forma simultánea, se utiliza para validar y resistir las políticas en ambos casos. Esta perspectiva asimismo permitió recoger información

detallada y privilegiada que aporta evidencia a la utilidad y relevancia de la teoría sistémica para el abordaje de procesos de transferencia de políticas.

Se estima que la aproximación empleada puede ser valiosa para estructurar la investigación del fenómeno de la atracción transnacional en la educación superior, y en especial con relación a los marcos de cualificaciones, y su efecto en el consiguiente desarrollo de políticas y su implementación. Si bien, esta política ha sido destacada como la más importante a nivel global en educación superior en los últimos 30 años y que se encuentra en un creciente proceso de expansión en cuanto a diseño e implementación en todo el mundo, existen pocos estudios que aborden este fenómeno desde la transferencia de políticas públicas, y como ya se ha destacado, los marcos de cualificaciones han demostrado ser siempre materia de transferencia de políticas. Esto quedó particularmente de manifiesto en el capítulo dos de este trabajo, a partir del inventario global de los marcos de cualificaciones.

En cuanto a materias propias de las políticas de marcos de cualificaciones, se derivan a continuación un conjunto de contribuciones extraídas del desarrollo de los marcos de cualificaciones de Chile y Colombia, las que si bien no pueden generalizarse, apuntan a contribuir en torno a seis tópicos los hallazgos de la literatura en cuanto a estas políticas, y que pueden ser relevantes para su abordaje e investigación futura.

Sobre el primer tópico, la evidencia de los casos estudiados apunta a que el éxito de los marcos de cualificaciones no se debe a sus características técnicas, es decir, rechazan la idea que siguiendo apropiadamente las especificaciones de diseño e introducción o las buenas prácticas en el diseño de los marcos en el mundo, la implementación será exitosa. Por el contrario, los resultados deben interpretarse especialmente en relación con la pertinencia y ajuste local, y en cuanto a su articulación con un conjunto de políticas asociadas.

En este sentido, el estudio desarrollado aporta evidencia respecto de la especial importancia de los conceptos de complejidad de la política y “bondad de ajuste” que se desarrollaron como algunos de los principales facilitadores y obstaculizadores de la política, y que mostraron ser significativos para la comprensión los casos de Chile y

Colombia. Ambos conceptos apuntan a la idea de presión adaptativa de Radaelli (2003a), quien identifica que cuando la presión de adaptación es baja, no hay necesidad de cambiar las instituciones nacionales. En pocas palabras, hay una natural acomodación entre la política nacional y la Unión Europea. Por lo tanto, es fácil “absorber Europa”. En el otro extremo, cuando la distancia entre las políticas de la UE y las políticas nacionales es muy alta, a los Estados miembros les resultará muy difícil “digerir” y “metabolizar” la política europea, por lo que habrá inercia a nivel doméstico. Así, el grado de cambio será alto cuando la presión adaptativa se ubique entre los dos extremos.

En ambos casos se reconoció que la presión adaptativa es alta para los grupos de resistencia. En el caso de Colombia, esto ocurre porque las universidades no tienen estructuras curriculares que les permitan integrar los conceptos y el formato de un marco de cualificaciones, especialmente en cuanto a resultados de aprendizaje. Por su parte en Chile, las instituciones de formación técnico profesional, se encuentran por debajo del nivel de cualificación y duración exigida a los programas que actualmente imparten. Como se ve la presión adaptativa y el costo de implementación es altísimo para este grupo de actores.

En cuanto al segundo tópico, los casos relevan la importancia de los actores, sus creencias y redes de relación y poder, en la ideación y diseño de las políticas, afectando decididamente a sus características centrales y resultados. Tanto en el caso de Chile como de Colombia, se pudo observar que las características de la política diseñada podían vislumbrarse desde la etapa de atracción transnacional, las que permearon años después la política como producto. Asimismo, las redes de los actores en ambos casos son las que gatillan la segunda etapa de decisión o diseño de las políticas. Esto se hace evidente especialmente en el nombramiento de la Ministra de educación en Colombia, y en el Coordinador de la Reforma a la educación superior en Chile.

Por otra parte, 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. Sin embargo, 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. Por último, en ambos casos se reconoció que los expertos advirtieron los efectos adversos que podían tener algunos componentes de las políticas, pese a lo cual los diseñadores las mantuvieron. Así, los expertos tienen un rol más importante en cuanto a otorgar legitimidad a las políticas, que de brindar asesoría especializada en su diseño.

En relación a la coerción como tercer tópico, se reconoce que a mayor coerción, mayor resulta el isomorfismo de la política, y en este caso, el isomorfismo con los marcos de cualificaciones utilizados como referentes. Sobre este tema, en el segundo capítulo de esta investigación, se destacó que el isomorfismo se evidencia en los procesos de transferencia de los marcos de cualificaciones en el mundo, en particular con el EQF y su plantilla básica, tanto dentro como fuera de Europa, el que se constituye como efecto del fenómeno de Europeización de la educación superior. El isomorfismo, sin embargo, en algunos casos podría ser solo aparente, pues algunas investigaciones muestran que bajo esta convergencia existen profundas diferencias conceptuales en un grupo de casos, y en otros, un enmascaramiento de agendas locales.

Siguiendo con lo anterior, y considerando el isomorfismo como cuarto tópico de aporte en el abordaje de la discusión de marcos de cualificaciones, es importante destacar en primer lugar que, para comprender los fenómenos de isomorfismo, se requiere poner atención a la tensión entre legitimidad y pertinencia. Como se vio, el isomorfismo actúa como mecanismo para otorgar legitimidad adicional a las políticas, evitando la idea de una creación original a la medida de intereses particulares. De este modo, la pérdida de pertinencia en pos de la legitimidad podría otorgar una estructura poco adecuada para el país y una resistencia a su implementación a partir de ello. Por el contrario, la pérdida de legitimidad en pos de la pertinencia, puede generar discursos de resistencia que aboguen justamente por el ejemplo extranjero como indicador de calidad.

Otro hallazgo relevante en cuanto a materia de isomorfismo de los marcos de cualificaciones en este estudio son los fenómenos de “Australianización” y “Sudafricanización” de los marcos en el hemisferio sur, esto es que se reconoce una tendencia hacia el uso de las plantillas de estos países, fenómeno que no ha sido aún

descrito por la literatura. Sobre los casos es importante recordar que ambos corresponden a marcos de primera generación, por lo que son pioneros en sus regiones geográficas. También es relevante destacar que en ambos casos se reconocen agendas de difusión y promoción de dichos marcos, con el objetivo de establecer mecanismos de conexión de los sistemas educativos, especialmente en educación superior.

En el caso de Sudáfrica, el país ha tenido un rol protagónico en el desarrollo del marco regional de la Comunidad para el Desarrollo de África Meridional (SADCQF por sus siglas en inglés). Este marco se considera un mecanismo importante para implementar el Protocolo sobre educación y Formación y abordar la agenda de integración regional, así como la armonización y estandarización de los sistemas de educación y formación en la SADC. El SADCQF es un marco integrado de 10 niveles y 3 descriptores, al igual que el marco sudafricano, pese a tener diferencias en la nomenclatura de los descriptores. Desde 2016, se inició un proceso de referencia (al igual que el EQF en Europa el año 2011) de los marcos Nacionales a este marco regional, causando con ello un efecto importante de presión adaptativa que podría explicar este isomorfismo.

En el caso de Australia, el país ha sido referente y los actores involucrados desde el ministerio de educación han actuado como expertos externos en el asesoramiento de diversos marcos de cualificaciones en el mundo. Desde hace más de una década Australia ha apoyado el desarrollo de marcos de cualificaciones en una estrategia de integración de su región, realizando múltiples acuerdos bilaterales de reconocimiento de marcos de cualificaciones en Asia y Oceanía. Asimismo, durante el último periodo ha tenido un rol protagónico en el proyecto de desarrollo de un marco regional de cualificaciones para los países de la Alianza del Pacífico, que, a su vez, tienen una importante estrategia de desarrollo e integración con la Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés). El marco australiano, al igual que el sudafricano muestra una plantilla de 10 niveles y 3 descriptores, la más frecuente en todo el hemisferio sur.

Como quinto tópico, con relación a la Europeización de la educación superior en los casos estudiados, se puede concluir que se reconoce la presencia de mecanismos de europeización horizontal. Estos mecanismos son desencadenados principalmente 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. De este modo, funcionan otorgando legitimidad adicional o garantía de calidad a las políticas de marcos de cualificaciones. Este fenómeno se observó transversalmente en el estudio, donde algunos actores referían por ejemplo a la importancia de definir cuatro niveles para el marco de educación superior en Chile, porque así se definió en el marco europeo.

Se puede entender así que la europeización no es solo el efecto de un proyecto europeo destinado a promover la integración regional genuina y extender la influencia europea a otras partes del mundo, sino también un fenómeno bienvenido por otros países, en la medida que los instrumentos de política brindan legitimidad a los actores nacionales para llevar a cabo las reformas necesarias, otorgándoles justificaciones, brindando posibles soluciones en el debate nacional y alterando las expectativas sobre el futuro.

Como se vio, en el caso de Chile, no se observaron mecanismos de europeización de las estructuras locales, ni de la política pública. El desarrollo de la política se debe así a elementos voluntarios y de necesidades propias del país. Por otra parte, pese a que se reconocieron estructuras cognitivas y normativas que parecieran converger con el EQF, como la idea de la necesidad de articulación del Sistema de educación superior y la relativa autonomía del logro de las cualificaciones respecto de los procesos educativos, esta situación puede interpretarse mejor desde la perspectiva de la profesionalización, descrita por DiMaggio y Powell (1991). De acuerdo con los autores, este isomorfismo se produce por una base cognitiva común sobre la cual existe una legitimación compartida de ciertos modelos, lo que existe en el grupo del SCT.

Sin embargo, en Chile la acción del mecanismo horizontal de otorgar legitimidad a la plantilla básica del EQF se encuentra presente en los discursos de resistencia de la política. Los actores de resistencia argumentan principalmente su desacuerdo con la política refiriendo a que no es compatible con el EQF. Este discurso favorece el reemplazo de la política de marco de cualificaciones para la educación superior, por el marco de cualificaciones técnico profesional, que se ajusta a esta plantilla.

Por su parte en el caso de Colombia, no se observan efectos de Europeización sobre las estructuras locales, sin embargo, con respecto a la política, se observa un importante

efecto de Europeización. Este efecto se evidencia principalmente en la emulación de la estructura del marco europeo en el marco de cualificaciones del país, que asume la plantilla básica de 8 niveles y 3 descriptores. 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. Las ideas centrales que se transfieren, similar al caso de Chile aluden a la articulación del Sistema de educación superior, integrando el concepto de “puentes” en las trayectorias formativas, y la autonomía del logro de las cualificaciones respecto de los procesos educativos, que como ya se vio se origina en el primer marco de cualificaciones, las NVQ del Reino Unido.

Desde otra perspectiva, en oposición al fenómeno de europeización, en ambos países existen elementos de oportunismo doméstico, por lo que el ejemplo europeo es utilizado como mecanismo de presión para el logro de una agenda local o de interés de un grupo particular. Estos elementos fueron advertidos por los expertos internacionales, como riesgos para la implementación de la política. Estas advertencias fueron ignoradas por los diseñadores de política.

En el caso de Chile, este fenómeno se halla primero en el diseño de la política, en relación con la relevancia otorgada al SCT dentro del marco de cualificaciones, lo que desde el principio generó rechazo en el grupo de instituciones de educación técnico profesional. Este énfasis puede entenderse más desde el interés del grupo de diseñadores, provenientes de esta red colaborativa, que de la necesidad propia del diseño de la política.

Luego, se identifica este recurso de oportunismo en el grupo de actores de resistencia, quienes promueven la idea de implementar un marco de cuatro niveles para la educación superior, aludiendo a la necesidad de asimilarse a la estructura del EQF. Detrás de esto, se observa más bien una oportunidad para instalar el marco ya desarrollado para una de las instituciones de formación técnico profesional más importantes del país y ampliamente difundida por dicha institución, como promotora del desarrollo de un marco para el país.

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. 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.

Por último, en cuanto al sexto tópico de contribución, se reconoció como la variable principal que afecta la probabilidad de éxito o fracaso de la política de marco de cualificaciones, la ideología a la base respecto de la relación entre educación superior y trabajo. Sobre esta relación es primordial reconocer que se encuentra a la base del desarrollo de la política como tal, con mayor o menor énfasis y que ha sido así desde su concepción.

Desde una perspectiva histórica, las NVQ del Reino Unido, se originaron desde una estrategia de capacitación a los jóvenes, a partir de la introducción de cualificaciones no vinculadas a instituciones específicas u organismos, mediante la especificación de las competencias o los resultados a adquirir. Así queda de manifiesto que el primer marco tiene como origen el objetivo de mejorar la formación de competencias para el empleo.

Así también, el EQF reconoce como uno de sus fines mejorar la portabilidad de las credenciales entre los países, sistemas y sectores, tanto con fines de estudio como de trabajo, por lo que mantiene esta idea original de las NVQ. De este modo, se desprende de lo anterior que el desarrollo de marcos como fenómeno de europeización, puede ser visto al menos dentro de Europa, como la respuesta de un país a una agenda de política educativa europea que facilita la movilidad de estudiantes y trabajadores para garantizar el acceso a un mercado laboral europeo común.

Ahora bien, al menos en Latinoamérica, se reconocen dos visiones opuestas respecto de este tópico. Como se vio en el capítulo 5, se reconoce una primera perspectiva que ve a la educación superior funcionalmente orientada a satisfacer las necesidades y demandas del sistema productivo, y una segunda, que privilegia más bien una educación superior con foco en el desarrollo del conocimiento y la formación integral (Lemaitre y Durán, 2011). Esta tensión es fundamental para entender la orientación de la política, los instrumentos que de ellas se derivan y a partir de ello, la aceptación o rechazo de esta.

En Chile y Colombia, se reconoce que los actores de reforma y resistencia se oponen principalmente, al menos a nivel discursivo, por su postura en esta tensión. Vale la pena recordar, que como se vio, los grupos de resistencia son los que tienen un costo más alto en relación al esfuerzo necesario en una posible implementación.

Las Universidades de ambos países muestran una inclinación a la formación integral, estableciendo que no forman para la empleabilidad, por su parte las Instituciones técnico profesionales, abogan por la pertinencia de la formación para el trabajo. Las Universidades de élite parecen ser las únicas ajena a la discusión sobre la tensión de la agenda de la empleabilidad, por lo que no argumentan su rechazo a la política desde esta temática, sino directamente desde la lesión a su autonomía. Nuevas investigaciones podrían ahondar en esta diferenciación.

En los dos casos, las políticas que logran avanzar en su diseño tienen foco en la empleabilidad, razón por la cual, la política de Colombia continúa a una etapa de implementación inicial, en tanto que la política en Chile se suspende y reemplaza por un marco de cualificaciones técnico profesional. De este modo, el ajuste de la política a la idea predominante sobre empleabilidad parece ser la variable más relevante para predecir la probabilidad de éxito de la política de marco.

En general, si bien se reconocen dos políticas que avanzan a la implementación en los países, el alto nivel de resistencia en grupos importantes de instituciones de educación superior podría explicar que a la fecha ninguno cuente con una implementación efectiva de un marco de cualificaciones, pues al parecer solo lograrán algún grado de implementación en los sectores técnico profesionales. Un marco de cualificaciones, por

definición requiere un gran acuerdo social, y para que cumpla sus objetivos es fundamental que se implemente de forma transversal desde la educación general a la educación superior. Chile y Colombia no cuentan con estas condiciones, y tras una década de discusión, hoy muestran un rotundo fracaso. Pese a ello, los modelos colombiano y chileno técnico profesional, empiezan a surgir como referentes en la región en el desarrollo de otros marcos de cualificaciones, como lo es el caso de Perú, por lo que resulta esperable que marcos de cualificaciones con foco en la empleabilidad y dirigidos principalmente por Ministerios del Trabajo.

Por último, no se puede desconocer que en el contexto actual la Universidad ha asumido un rol de dinamizador de la economía y el mercado laboral, así como una cierta responsabilidad respecto de su pertinencia social. Por otra parte, que existe una escala de movimiento de personas única en la historia de la humanidad, con provisión transfronteriza de educación y formación, y desarrollos tecnológicos que dan como resultado un mayor aprendizaje abierto y a distancia. Ante este escenario, las cualificaciones internacionales, así como el reconocimiento de aprendizaje evidencian la necesidad de puntos de referencia internacionales.

Hasta ahora el EQF ha llenado este vacío particularmente para el hemisferio norte, pero sigue siendo un modelo europeo integrado en las estructuras de gobernanza de la UE y, como consecuencia directa, tiene una capacidad limitada para aceptar las diferencias a nivel internacional. Lo mismo ocurre con los marcos de Sudáfrica y Australia. De allí que la posibilidad de desarrollar los WRL permiten abordar estos desafíos, llenar las brechas y proporcionar un punto de referencia internacional independiente con el que se pueda comparar un nivel de aprendizaje (CEDEFOP, 2019).

Para los países, en especial aquellos en vías de desarrollo, las presiones por elaborar e implementar marcos de cualificaciones probablemente sigan existiendo y aumentando, especialmente en aquellas regiones donde sus diseños son incipientes. Las decisiones y el balance sobre legitimidad y pertinencia serán la clave para el avance y éxito de estas políticas.

Por su parte, el desafío de las Instituciones de educación superior será superar la dicotomía que les presenta trabajar o no con relación a la empleabilidad, coherente con la concepción de sí mismas, lo que a su vez les permita atender la demanda que la realidad y los cambios del siglo XXI hoy les imponen.

Referencias bibliográficas

- Aequalis. (2011). Propuestas para la Educación Superior. Foro Aequalis y las transformaciones necesarias. INACAP. Disponible en: <https://aequalis.cl/wp-content/uploads/2020/06/propuestas-para-la-educacion-superior-foro-aequalis-y-las-transformaciones-necesarias.pdf>.
- Allais, S. (2010). *The Implementation and Impact of National Qualifications Frameworks: Report of a Study in 16 Countries*. Ginebra: International Labour Organization.
- Allais, S. (2012). Claims vs. practicalities: Lessons about using learning outcomes. *Journal of Education and Work*, 25(3), pp. 331–354.
- Allais, S. (2014). *Selling Out Education: National Qualifications Frameworks and the Neglect of Knowledge*. Rotterdam: Sense Publishers.
- Anderson- Levitt, K. (2003). A World Culture of Schooling? En K. Anderson-Levitt (Ed.). *Local Meanings, Global Schooling: Anthropology and World Culture Theory*. Nueva York: Palgrave Macmillan. (pp. 1-16).
- Azevedo, M. (2014). The Bologna Process and higher education in Mercosur: Regionalization or Europeanization? *International Journal of Lifelong Education*, 33(3), pp. 411–427.
- Ball, S. (2002). *Politics and Policy Making in Education: Explorations in policy sociology*. Nueva York: Routledge.
- Beneitone, P., Esquetini, C., González, J., Maletá, M., Siufi, G. y Wagenaar, R. (2007). *Reflexiones y perspectivas de la educación superior en América Latina. Informe Final - Proyecto Tuning América Latina desde 2004 a 2007*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Bennett, Colin J. (1991). What is Policy Convergence and What Causes It?. *British Journal of Political Science*, 21(2), pp. 215–233.
- Bernasconi, A. (2011). *Estudio sobre la situación actual de la normativa legal y reglamentaria vigente aplicable en la materia*. Santiago de Chile: Programa Mecesup.
- Bernasconi, A. y Rojas, F. (2003). Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980-2003. Digital Observatory for Higher Education in Latin America and the Caribbean. Disponible en: https://www.cincel.cl/_documentos/_Recursos/informe_educacion_superior_chile_2003pdf.
- Bohlanger, S. (2012). Qualifications frameworks and learning outcomes: Challenges for Europe's lifelong area. *Journal of Education and Work*, 25(3), pp. 279–297.

- Borzel, T. (1999). Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanisation in Germany and Spain. *Journal of Common Market Studies*, 39(4), pp. 573-96.
- Borzel, T. y Risse, T. (2000). *When Europe Hits Home. Europeanisation and Domestic Change*. Ponencia presentada en el encuentro anual del American Political Science Association, Washington, DC.
- Brockmann, M., Clarke, L. y Winch, C. (2008). Knowledge, skills, competence: European divergences in vocational education and training (VET) – the English, German and Dutch cases. *Oxford Review of Education*, 34(5), pp. 547–567.
- Burbules, N. y Torres, C. (2000). Globalization and education: An introduction. En Burbules, N y Torres, C. (Eds.). *Globalization and education: Critical perspectives*. Nueva York: Routledge. (pp. 1-26).
- Carney, S., Rappleye, J., y Silova, I. (2012). Between Faith and Science: World Culture Theory and Comparative Education. *Comparative Education Review*, 56(3), pp. 366–393.
- Caro, B. (2011). Bases para la construcción de un Marco Nacional de Cualificaciones. Informe para el Ministerio de Educación Nacional, Colombia. Disponible en: www.colombiaaprende.edu.co/html/home/1592/articles-277156.
- CEDEFOP. (2009). The Shift to Learning Outcomes: Policies and Practices in Europe. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Disponible en: <https://www.cedefop.europa.eu/en/publications/3054>.
- CEDEFOP. (2016). Briefing Note: Qualifications Framework in Europe. Disponible en: <https://www.cedefop.europa.eu/en/publications/9117>.
- CEDEFOP. (2019). Global inventory of regional and national qualifications frameworks. Volume II: National and regional cases. Disponible en: <https://www.cedefop.europa.eu/en/publications/2225>.
- CEP. (2020). Country Education Profile Colombia. Australian Goverment. Disponible en: <https://internationaleducation.gov.au/services-and-resources/services-for-organisations/Pages/Services-for-organisations.aspx>.
- Chabbott, C., y Ramírez, F. (2000). Development and education. In *Handbook of the Sociology of Education*, M.T. Hallinan (Ed.). Nueva York: Kluwer Academic/ Plenum Publishers, (pp. 163-187).
- Chakroun, B. y Keevy, J. (2018). *Digital credentialing: implications for the recognition of learning across borders*. París: UNESCO.
- ChileValora. (2014). Marco de Cualificaciones para la Formación y Certificación Laboral. Disponible en: https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/certificacion/ChileValora_MarcoCualificaciones_2014.pdf.

- CNED. (2014). Hacia un Marco Nacional de Cualificaciones para Chile. Disponible en: <https://www.cned.cl/publicacion/hacia-un-marco-nacional-de-cualificaciones-para-chile>.
- CNED. (2021). Informe de tendencias de la matrícula de pregrado de Educación Superior. Disponible en: https://www.cned.cl/sites/default/files/02_informepregrado2021_final.pdf.
- Comunidades Europeas. (2009). El Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente (EQF-MEC). Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Disponible en: https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/marcoeuropeo_brochure.pdf.
- CONPES 173 de 2014. Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes. Disponible en: https://www.redjurista.com/Documents/documento_173_de_2014_dnp_-_departamento_nacional_de_planeacion.aspx#.
- CONPES 3674 de 2010. Lineamientos de Política para el Fortalecimiento del Sistema de Formación de Capital Humano (SFCH). Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3735.pdf>.
- CONPES 3866 de 2016. Política Nacional de Desarrollo Productivo. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/Conpes/Económicos/3866.pdf>.
- Consejo de Competencias Mineras. (2013). Marco de Cualificaciones para la Minería. Disponible en: <https://www.ccm.cl/wp-content/uploads/2019/12/Brochure-MCM2019-VF-2.pdf>.
- Cowles, M., Caporaso, J. y Risse, T. (Eds). (2001). *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca y Londres: Cornell University Press.
- Dale, R. (1999). Specifying globalization effects on national policy: A focus on the mechanisms. *Journal of Education Policy*, 14, pp. 1-17.
- DFL1. (1997). Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley nº 19.070 que aprobó el estatuto de los profesionales de la educación, y de las leyes que la complementan y modifican. Ministerio de Educación. 22 de enero de 1997. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=60439>.
- DFL2. (2010). Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley nº 20.370 con las normas no derogadas del decreto con fuerza de Ley nº 1, de 2005. Ministerio de Educación. 2 de julio de 2010. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1014974>.
- DiMaggio, P. J., y Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48, pp. 147–160.
- Dobbins, M. y Khachatrian, S. (2015). Europeanization in the “Wild East”? Analyzing higher education governance reform in Georgia and Armenia. *Higher Education* 69, pp. 189–207.

- Dolowitz, D. y Marsh, D. (1996). Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, XLIV, pp. 343-351.
- Dolowitz, D. y Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance*, 13(1), pp. 5–23.
- Elken, M. (2015). Developing policy instruments for education in the EU: The European qualifications frame- work for lifelong learning. *International Journal of Lifelong Education*, 34(6), pp. 710–726.
- Ermenc, K. (2012). The shift to learning outcomes and achievements, national qualifications frameworks and (de)centralization: The Slovenian case. *Profesinišči rengimas*, 23, pp. 36–50.
- Eta, E. (2015). Policy borrowing and transfer, and policy convergence: Justifications for the adoption of the Bologna Process in the CEMAC region and the Cameroonian higher education system through the LMD reform. *Comparative Education*, 51(2), pp. 161–178.
- Frank, D. y Meyer, J. (2007). University expansion and the knowledge society. *Theory and Society*, 36, pp. 287- 311.
- Gössling, B. (2015). All new and all outcome-based? The German qualifications framework and the persistence of national governance approaches. *Journal of Education and Work*, 29(5), pp. 540–561.
- Grek, S., Lawn, M., Lingard, B., Ozga, J., Rinne, R., Segerholm, C. y Simola, H. (2009). National policy brokering and the construction of the European Education Space in England, Sweden, Finland and Scotland. *Comparative Education*, 45(1), pp. 5–21.
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning and the State. The case of Economic Policy- Making in Britain. *Comparative Politics*, 25 (3), pp. 275- 96.
- Heritier, A. (2001). Differential Europe: Administrative Responses to Community Policy. En Cowles et al. (Eds). *Transforming Europe: Europeanisation and Domestic Change*. (pp. 44-59).
- Jarvis, D. S. L. (2014). Policy transfer, neo-liberalism or coercive institutional isomorphism? Explaining the emergence of a regulatory regime for quality assurance in the Hong Kong higher education sector. *Policy and Society*, 33(3), pp. 237–252.
- Klerides, E., Kotthoff, H. G., y Pereyra, M. (2014). Guest editors' introduction: (Re)reading Europe and the world. An initial note on neo-empires of knowledge in education. *European Education*, 46(1), pp. 3–11.
- Knill, C. y Lehmkuhl, D. (2002). The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms. *European Journal of Political Research* 41(2), pp. 255-80.

- Kohler-Koch, B. (1996). Catching up with Change. The Transformation of Governance in the European Union. *Journal of European Public Policy* 3(3), pp. 359-80.
- Kohler-Koch, B. (1999). The Evolution and Transformation of European Governance. En B. Kohler-Koch y R. Eising (Eds). *The Transformation of Governance in the European Union*. Londres: Routledge. (pp. 14-35).
- Kri, F., Marchant, E., Del Valle, R., Sánchez. T., Altieri, E., Ibarra, P., Vásquez, M., Faúndez, F., Bravo, C., Sánchez, V., Salinas, C. y Segovia, N. (2015). *Manual para la implementación del Sistema de Créditos Académicos Transferibles* (3^a Ed.). CRUCH, Santiago de Chile.
- Lawn, M. y Grek, S. (2012). *Europeanizing Education: Governing a New Policy Space*. Oxford: Symposium Books.
- Lemaitre, M.J. y Durán, F. (2013). *Hacia una nueva arquitectura del sistema de educación superior: el régimen de lo público*. Ediciones AEQUALIS, Foro de Educación Superior, Santiago de Chile.
- Ley 1.955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. 25 de mayo de 2019.
- Ley 20.029 de 2006. Establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. Ministerio de Educación. 17 de noviembre de 2006.
- Ley 21.091 de 2018. Sobre Educación Superior. Ministerio de Educación de Chile. 29 de mayo de 2018.
- Ley 30 de 1992. Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior. 29 de diciembre de 1992.
- Lumina Foundation. (2011). The Degree Qualification Profile. Disponible en: <https://www.luminafoundation.org/files/resources/dqp.pdf>.
- Manners, I. y Whitmann, R. (2000). (Eds). *The Foreign Policies of the European Union Members State*. Manchester: Manchester University Press.
- McEneaney, E. H. y Meyer, J. (2000). The content of the curriculum: An institutionalist perspective. En Halliman, MT. (Ed.). *Handbook of the Sociology of Education*. Nueva York: Kluwer Academic/Plenum Publishers. (pp. 189- 211).
- MECESUP UCN 701. (2010). *Diseño de un Marco de Cualificaciones para el Sistema de Educación Superior Chileno*. Santiago de Chile.
- Meyer, J. (1977). The Effects of Education as an Institution. *American Journal of Sociology*, 83(1), pp. 55-77.
- Meyer, J. Boli, J., Thomas, G. y Ramírez, F. (1977). World Society and the Nation- State. *The American Journal of Sociology*, 103(1), pp. 144-181.

- Meyer, J. y Ramírez, F. (2000). The World institutionalization of Education. En Schriwer, J. (2000). *Discourse Formation in Comparative Education*. Frankfurt: Peter Lang (pp. 87- 110).
- Meyer, J. y Ramírez, F. (2000). The World Institutionalization of Education. En J. Schriewer (Ed.). *Discourse Formation in Comparative Education*. Frankfurt: Peter Lang. (pp. 111-132).
- Mikulec, B. (2017). Impact of the Europeanisation of education: Qualifications frameworks in Europe. *European Educational Research Journal*, 16(4), pp. 455–473.
- Mikulec, B. y Skubic, S. (2016). Qualifications Frameworks Between Global and European Pressures and Local Responses. *SAGE Open*, 6(2), pp. 1- 10.
- MINEDUC. (2016). Marco Nacional de Cualificaciones para la Educación Superior. Disponible en: <https://acreditaci.cl/wp-content/uploads/2017/06/MNC.pdf>.
- Ministerio de Educación de Colombia. (2020). Educación Superior. Disponible en: <https://www.mineducacion.gov.co/portal/Educacion-superior/>.
- Ministerio de Educación de Colombia. (2021). Marco Nacional de Cualificaciones Colombia. Disponible en: <https://especiales.colombiaaprende.edu.co/mnc/index.html>.
- National Institute for Learning Outcomes Assessment. (2022). DQP report institutional-level learning outcomes: Where are we now? Urbana, Illinois: University of Illinois and Indiana University.
- Neves, M. (2014). The Bologna Process and higher education in Mercosur: regionalization or Europeanization? *International Journal of Lifelong Education*, 33(3), pp. 411-427.
- Ochs, K. (2006). Cross-National Policy Borrowing and Educational Innovation: Improving Achievement in the London Borough of Barking and Dagenham. *Oxford Review of Education*, 32(5), pp. 599–618.
- Offe, C. (1992). Coming to terms with past injustice. An introduction to legal strategies available in post-communist societies. *European Journal of Sociology*, 3(1), pp. 195 - 201.
- Olsen, J. P. (1996). Europeanisation and Nation-State Dynamics. En Gustavsson, S. y Lewin, L. (Eds). *The Future of the Nation-State*. Londres: Routledge. (pp. 245-85).
- Onursal-Beşgül, Ö. (2016). Policy Transfer and Discursive De-Europeanisation: Higher Education from Bologna to Turkey. *South European Society and Politics*, 21(1), pp. 91–103.
- Phillips, D. y Ochs, K. (2003). Processes of Policy Borrowing in Education: Some Explanatory and Analytical Devices. *Comparative Education*, 39(4), pp. 451–461.

- Phillips, D. y Ochs, K. (2004). Researching Policy Borrowing: Some Methodological Challenges in Comparative Education. *British Educational Research Journal* 30(6), pp. 773–784.
- Powell, W. y DiMaggio, P. (1991). *The New Institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Radaelli, D. (2000a). Logiques de pouvoirs et recits dans les politiques de l'Union Européenne'. *Revue Francaise de Science Politique*, 50(2), pp. 255-75.
- Radaelli, D. (2000b). Policy Transfer in the European Union. *Governance*, 13(1), pp. 25-43.
- Radaelli, D. (2003a). The Europeanization of Public Policy. In Featherstone K. and Radaelli, D. (Eds). *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press. (pp. 27-56).
- Radaelli, D. (2003b). The Code of Conduct on Business Taxation: Open Method of Coordination in Disguise? *Public Administration* 81(3), pp. 513 - 531
- Raffe, D. (2013). What is the evidence for the impact of national qualifications frameworks? *Comparative Education* 42(2), pp. 143–162.
- Rappleye, J. (2006). Theorizing Educational Transfer: toward a conceptual map of the context of cross-national attraction. *Research in Comparative and International Education*, 1 (3), pp. 223- 240.
- Rappleye, J. (2018). *Educational Policy Transfer in an Era of Globalization: Theory-History- Comparison*. Frankfurt: Peter Lang.
- Rasmussen, P. (2014). Adult learning policy in the European Commission. En Milana, M. y Holford, J. (Eds.). *Adult education policy and the European Union: Theoretical and methodological perspectives*. Rotterdam: Sense Publishers. (pp. 17-34).
- Rasmussen, P., Larson, A., Rönnberg, L. y Tsatsaroni, A. (2015). Policies of 'modernisation' in European education: Enactments and consequences. *European Educational Research Journal*, 14(6), pp. 479- 486.
- Rose, R. (1993). *Lesson-Drawing in Public Policy*. Chatham: Chatham House.
- Steiner-Khamsi, G. (2003). Lo político y lo económico de la comparación. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, N° 3, pp. 9-22.
- Steiner-Khamsi, G. (2004). *The Global Politics of Educational Borrowing and Lending*. Nueva York: Teacher College Press.
- Steiner-Khamsi, G. (2012). The Global/Local Nexus in Comparative Policy Studies: Analysing the Triple Bonus System in Mongolia Over Time. *Comparative Education*, 48 (4), pp. 455- 471.

- Tuck, R. (2007). *An Introductory Guide to National Qualifications Frameworks: Conceptual and Practical Issues*. Ginebra: International Labour Organization.
- Tuning América Latina. (2013). Objetivos. Disponible en: <http://tuning.unideusto.org/tunigal/>.
- Tuning Europe. (2013). Tuning Educational Structures in Europe. Disponible en: <http://tuningacademy.org/what-is-tuning/?lang=es>.
- UCT. (2016). Cuadernos de Docencia: Lineamientos curriculares para la implementación del modelo educativo UC Temuco. Disponible en: <https://dgd.uct.cl/wp-content/uploads/2019/10/08-LINEAMIENTOS-CURRICULARES-PARA-LA-IMPLEMENTACIÓN-DEL-MODELO-EDUCATIV....pdf>.
- Vukasovic, M. & Huisman, J. (2018). Europeanization, Policy Transfer or Domestic Opportunity? Comparison of European Impact in Higher Education Policy. *Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 20(3), pp. 269-287.
- Young, M. y Allais, S. (2009). Conceptualizing the role of qualifications in education reform. En Allais, S., Raffae, D. y Young, M. (eds). *Researching NQFs: Some Conceptual Issues*. Ginebra: International Labour Office. (pp. 5–22).
- Young, M. y Allais, S. (2011). The shift to outcome-based frameworks: Key problems from a critical perspective. *Austrian Open Access Journal of Adult Education*, 14, pp. 2–10.
- Young, M. y Allais, S. (2013). *Implementing National Qualifications Frameworks across Five Continents*. Londres y Nueva York: Routledge.