



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).

Samenvatting

De europeanisering van het hoger onderwijs in Chili en Colombia

De ontwikkeling van de algemene kwalificatieraamwerken

Dit onderzoek verkent het fenomeen van beleidsconvergentie in het hoger onderwijs wereldwijd. De focus ligt hierbij op de analyse van de beleidsoverdracht van het zogeheten kwalificatieraamwerk in de context van de recente hervormingen in het hoger onderwijs in Latijns-Amerika. Hiertoe worden de casussen van Chili en Colombia uitgewerkt.

In de afgelopen decennia heeft het hoger onderwijs in Latijns-Amerika verschillende hervormingen ondergaan ter bevordering van de kwaliteit van haar opleidingen. Die hervormingen waren voornamelijk het gevolg van een reeks interne processen die in de verschillende landen hadden plaatsgevonden. Gebleken is echter dat de ervaringen in het buitenland, en dan met name die in Europa, van grote invloed zijn geweest bij het zoeken naar en aannemen van nieuw beleid, instrumenten en mechanismen ten behoeve van dit doel.

Een van de sleutelementen die betrokken actoren beoogden te ontwikkelen en waarover tot op heden reeds meer dan een decennium wordt gedebatteerd, betreft het aannemen van kwalificatiekaders. Enerzijds functioneren deze kaders als een instrument dat hoger onderwijssystemen transparantie en leesbaarheid verleent. Anderzijds vertegenwoordigen ze een strategie voor de articulatie van de studieprestaties van studenten.

Het kwalificatieraamwerk is sinds de jaren '90 wereldwijd de belangrijkste trend op het vlak van hervormingen van hoger onderwijssystemen. Het raamwerk vindt haar oorsprong in de jaren '80 in het Verenigd Koninkrijk en wordt inmiddels op mondiale schaal toegepast. Momenteel bestaan er in de wereld meer dan honderd nationale kwalificatiekaders. Daarnaast zijn zeven regionale kaders opgesteld, waaronder onder meer de kwalificatieraamwerken van Europa, Afrika, Azië, het Caribisch gebied. Het instrument faciliteert de erkenning, ontwikkeling en classificatie van de kennis, vaardigheden en competenties van een persoon langs een continuüm van niveaus. Deze

niveaus worden uitgedrukt in termen van leerresultaten, dat wil zeggen de bevestiging van hetgeen een persoon aan het einde van een opleidingscyclus zou moeten beheersen.

Tot nu toe richtte onderzoek naar de ontwikkeling van kwalificatieraamwerken zich hoofdzakelijk op de analyse van hun impact op hoger onderwijssystemen, zonder daarbij het perspectief van beleidsoverdracht in ogenschouw te nemen. Uit het onderzoek naar de kwalificatieraamwerken blijkt echter dat het instrument altijd verband houdt met de materie van beleidsoverdracht. Zo verwijst elk van de kaders die in de afgelopen twintig jaar zijn ontwikkeld, expliciet naar een ander raamwerk dat reeds eerder in het buitenland werd opgesteld.

Echter, in de context van de processen op het gebied van beleidsoverdracht is het fenomeen van Europeanisering één van de meer recentelijk toegepaste benaderingen bij de analyse van de wereldwijde verspreiding van kwalificatiekaders. De term europeanisering refereert in deze context aan het proces dat ertoe heeft geleid dat de wijze waarop nationaal beleid tot stand komt, is getransformeerd vanuit de internalisering van normen en verwachtingen, die zijn afgeleid van een complex systeem van collectief Europees beleid. Deze benadering is in het bijzonder relevant, omdat het erkent dat het Europees kwalificatieraamwerk wereldwijd verschillende hoger onderwijsstelsels heeft beïnvloed. Dit raamwerk geldt als de basis en wordt met name binnen de lidstaten van de Europese Unie beschouwd als het te volgen model voor het ontwerp en de implementatie van nationale kwalificatieraamwerken.

In de context van het bovenstaande richt dit onderzoek zich op het fenomeen van Europeanisering van het hoger onderwijs in Latijns-Amerika, middels de analyse van de impact van de Europese ervaring op de ontwikkeling van kwalificatiekaders in de Latijns-Amerikaanse regio. Meer specifiek, analyseert de studie de casussen van landen wiens beleidsontwerpen op dit gebied reeds voltooid zijn, te weten Chili en Colombia. Deze thematiek is met name relevant in de Latijns-Amerikaanse context, waar geen specifieke verplichting of stimulans bestaat ten behoeve van de implementatie van een dergelijk instrument.

Deze studie beoogt dan ook een vergelijking te trekken tussen de processen van beleidsoverdracht op het gebied van nationale kwalificatiekaders in het hoger onderwijs in Chili en Colombia. Hiertoe worden mogelijke overeenkomsten met het Europese Kwalificatieraamwerk geanalyseerd. Het onderzoek gaat dus niet alleen in op het overdrachtsproces, maar ook op het resultaat van de ontwikkeling van de kwalificatieraamwerken in Chili en Colombia.

Daarnaast streeft dit proefschrift drie specifieke doelstellingen na: Ten eerste beoogt het een bijdrage te leveren aan de conceptualisering van het ontwerp en de implementatie van overheidsbeleid vanuit het proces van beleidsoverdracht in het hoger onderwijs. Hiertoe wordt de Europese invloed op de vormgeving van kwalificatieraamwerkbeleid wereldwijd in kaart gebracht. De tweede specifieke doelstelling kan worden omschreven als het verschaffen van een korte karakterisering van de ontwerpprocessen van de kwalificatieraamwerken van Chili en Colombia. Hierbij worden verschillende stadia in het proces onderscheiden, te weten: transnationale aantrekking, besluitvorming en beleidsontwikkeling en de implementatie ervan. Ten slotte beoogt deze studie de aanwezigheid van het fenomeen van Europeanisering in het beleidsmodel van de kwalificatieraamwerken in Chili en Colombia te analyseren. Vervolgens wordt getracht vast te stellen of in het desbetreffende beleid in beide landen sprake is van mechanismen van isomorfisme in relatie tot het Europees kwalificatieraamwerk.

Voor deze studie werd gebruikt gemaakt van een beschrijvende methodologie en een onderzoekmodel dat bestaat uit meerdere casestudy's. De informatie werd verzameld middels een literatuuronderzoek naar de ontwikkeling en het resultaat van elk van de beleidslijnen, alsmede middels semigestructureerde interviews met drie groepen actoren die betrokken zijn bij hun ontwikkeling, te weten; de verschillende teams beleidsmakers (voornamelijk leden van de ministeries van Onderwijs van beide landen); degenen die baat hebben bij het beleid (voornamelijk senior managers, rectoren en vice-rectoren van verschillende typen instellingen voor hoger onderwijs) en ten slotte internationale experts die betrokken zijn bij het ontwerp van de raamwerken in elk van de landen. Voor de analyse van de Chileense casus vonden in totaal elf interviews plaats. In het onderzoek naar de Colombiaanse casus werden in totaal tien interviews afgenomen.

Het boek bestaat uit vijf hoofdstukken en een afsluitend hoofdstuk waarin de conclusies van het onderzoek worden behandeld. In hoofdstuk 1 wordt globaal ingegaan op de convergentie van onderwijsbeleid. Het hoofdstuk bevat een specifieke uiteenzetting van het fenomeen van beleidsoverdracht in het hoger onderwijs, waarbij met name wordt ingegaan op het proces van Europeanisering van het hoger onderwijs. Daarom wordt eerst een algemeen overzicht gegeven van de literatuur met betrekking tot het debat over de convergentie van onderwijsbeleid. Om deze convergentie te kunnen verklaren, worden de twee belangrijkste standpunten over dit fenomeen geanalyseerd: De theorie over wereldcultuur en systeemtheorie. Het onderzoek kent een systemische benadering, hetgeen de theoretische benadering van de daaropvolgende onderwerpen faciliteert.

Vervolgens worden in het hoofdstuk de belangrijkste modellen, die worden gebruikt voor de analyse van de processen omtrent beleidsoverdracht in het hoger onderwijs, ontwikkeld en geïntegreerd, evenals de voornaamste bijbehorende variabelen. In het bijzonder wordt ingegaan op de modellen, die het analytische kader van de eerdergenoemde casestudy's verschaffen. Daar worden tevens de verschillende variabelen die van invloed zijn op de overdracht van beleid behandeld, zoals de stadia van de beleidsoverdracht.

Ten slotte wordt ingegaan op het meest actueel relevante fenomeen, te weten beleidsoverdracht vanuit Europa naar zowel de lidstaten van de Europese Unie, als landen die erbuiten vallen. Hiertoe wordt het proces van Europeanisering van het hoger onderwijs in het algemeen geanalyseerd, om vervolgens specifiek in te gaan op de Europeanisering van het hoger onderwijs in Latijns-Amerika en het bestaande onderzoek op dit gebied.

In hoofdstuk 2 wordt de overdracht van Kwalificatieraamwerken als beleid in het hoger onderwijs vanuit historisch perspectief benaderd. In het hoofdstuk wordt eerst een technische analyse van de belangrijkste kenmerken van de kwalificatiekaders uitgevoerd middels de evaluatie van hun type, structuur en doelstellingen.

Vervolgens worden het ontstaan en de geschiedenis van kwalificatieraamwerken uiteengezet, waarbij de belangrijkste verschillen tussen de eerste, tweede en derde

generatie raamwerken worden geanalyseerd. Deze paragraaf verschaft een diepteanalyse van de vijf raamwerken van de eerste generatie, te weten: Engeland en Noord-Ierland (algemeen bekend als het raamwerk van Groot-Brittannië), Schotland, Nieuw-Zeeland, Australië en Zuid-Afrika. Dit faciliteert vervolgens de analyse van de belangrijkste concepten die daarin zijn uitgewerkt en hun overdracht en verspreiding in andere kwalificatieraamwerken wereldwijd.

Ten slotte worden het Europees Kwalificatieraamwerk en haar belangrijkste kenmerken geanalyseerd. Vervolgens wordt op basis van de empirische analyse van alle nationale kaders die tot op heden wereldwijd zijn ontwikkeld, ingegaan op de wijze waarop kwalificatiekaders tussen verschillende landen zijn overgedragen. Hiertoe wordt in het bijzonder aandacht besteed aan de overdracht van het Europees Kwalificatieraamwerk binnen en buiten het continent. Daarbij wordt de wijze waarop het voorgaande eerst de totstandkoming en vervolgens de structuur van verschillende kwalificatiekaders heeft beïnvloed, geëvalueerd.

In de hoofdstukken 3 en 4 worden de empirische resultaten van de casestudy's gepresenteerd, te weten: De overdracht van respectievelijk het Chileense en het Colombiaanse kwalificatieraamwerk. Beide hoofdstukken zijn onderverdeeld in drie hoofdpараfen. In de eerste wordt een overzicht van het hoger onderwijssysteem van elk land gegeven. Daarbij wordt aandacht besteed aan de samenstelling ervan, de participerende actoren en de structuur van titels en graden op het vlak van certificaten en de bevoegdheden van de verschillende Hoger Onderwijsinstellingen om ze uit te reiken. In deze paragraaf worden de structurele overeenkomsten tussen beide gevallen, die met name relevant zijn voor de latere interpretatie van de verschillen in het beleid dat in elk land werd opgesteld, zichtbaar gemaakt.

De tweede paragraaf bevat een analyse van het kwalificatieraamwerkbeleid dat in elk van de landencasussen is ontwikkeld. Hiertoe wordt in de eerste plaats aandacht besteed aan de historische achtergrond en het beleidvormingsproces. Deze opdracht vraagt om een beschouwing van de politieke, wet- en regelgevende aspecten alsmede van de belangrijkste betrokken actoren, om het kader vervolgens uit te werken als het gevolg van beleid. In deze laatste paragraaf wordt op basis van de technische elementen die in het

vorige hoofdstuk zijn ontwikkeld, een karakterschets gemaakt van het raamwerk dat in elk land werd ontworpen. In beide casussen is sprake van gedeelde hervormingsdoelstellingen van het huidige hoger onderwijssysteem. Deze doelstellingen genereren echter zeer verschillende relatiestructuren tussen instellingen.

Ten slotte wordt de beleidsoverdracht in kaart gebracht middels onder andere een grafiek van het gehele overdrachtsproces, waarin zowel pro-hervormingsstandpunten of standpunten ten gunste van het beleid, als houdingen van verzet of standpunten tegen het beleid zijn opgenomen. Tevens worden de betrokken actoren, hun discoursen, argumenten en de externalisaties of externe referenties die worden gebruikt om ze te valideren, beschreven. In de ontwikkelde kaarten wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende stadia van beleidsontwikkeling, te weten: een eerste stadium van transnationale aantrekking; vervolgens de fase van besluitvorming en uitwerking van het beleid en een derde fase van implementatie. De fases van aantrekking en besluitvorming, worden zowel in de context van de Chileense casus, als in die van Colombia geanalyseerd. De implementatiefase kan echter uitsluitend in de context van de Colombiaanse casus worden geanalyseerd, aangezien de implementatie van het kader in Chili niet is gerealiseerd.

Hoofdstuk 5 verschaft een vergelijkende analyse van het overdrachtsproces van het Kwalificatieraamwerkbeleid in Chili en Colombia. Dit gebeurt op basis van een set variabelen die het mogelijk maakt om het fenomeen beleidsoverdracht zowel als een afhankelijke, als onafhankelijke variabele te behandelen. Vervolgens worden op basis van de analyse van de antwoorden op deze vragen eerst conclusies getrokken over de Europeanisering van het kwalificatieraamwerkbeleid van Chili en Colombia en daaropvolgend over de ideologie die ten grondslag ligt aan de relatie tussen het hoger onderwijs en werk.

Met betrekking tot de Europeanisering van het Chileense en Colombiaanse Kwalificatieraamwerkbeleid, wordt het bestaan van het fenomeen Europeanisering in de volgende drie dimensies geanalyseerd: lokale structuren, overheidsbeleid en cognitieve en normatieve structuren. Op basis hiervan worden de effecten van Europeanisering wel in Colombia, maar niet in Chili waargenomen. Bovendien worden de bevindingen in beide

gevallen beschreven als binnenlands opportunisme. Dat wil zeggen, het gebruik van de Europese referentie als element om de ontwikkeling van lokale agenda's te legitimeren, zoals blijkt uit elementen van het beleid van beide landen.

Ten tweede wordt met betrekking tot de ideologie waarop de relatie tussen hoger onderwijs en werk is gebaseerd, opgemerkt dat dit de meest bepalende variabele van het onderzoek is. Dit faciliteert ons begrip van zowel de discoursen van de actoren, als van de behaalde resultaten in elk van de landen.

Op deze manier wordt een omvattend analyseschema ontwikkeld voor het aspect van inzetbaarheid binnen de Kwalificatieraamwerken. Dit wordt beschreven in de raamwerken van de Chileense en Colombiaanse casussen. Zo wordt aangetoond in hoeverre de houding ten aanzien van dit idee essentieel is om te begrijpen wie voor en tegen het raamwerkbeleid is, voor zover ze wel of niet neigen naar een focus op inzetbaarheid. De onderzoeksresultaten laten zien dat de focus op inzetbaarheid dominant is en dat beleid waarin deze benadering niet is opgenomen minder snel zal worden geïmplementeerd, een situatie die zich in Chili voordoet.

In het concluderende hoofdstuk worden de meest relevante onderwerpen behandeld die ons begrip van de bestudeerde casussen faciliteren. Deze onderwerpen kunnen van belang zijn voor zowel toekomstig onderzoek, als voor het ontwerp en de implementatie van nieuwe kwalificatiekaders, met name in de Latijns-Amerikaanse context. Zo worden de impact van de technische kenmerken van de raamwerken, hun complexiteit en aanpassing aan lokale structuren geanalyseerd als elementen die kenmerkend zijn van het beleid. Daarnaast worden dwang, de rol van internationale experts en het fenomeen isomorfisme geïdentificeerd als variabelen van de processen van beleidsoverdracht.

Uit de bestudeerde casussen blijkt dat het succes van kwalificatieraamwerken niet kan worden toegeschreven aan hun technische kenmerken. Integendeel, de resultaten dienen specifiek te worden geïnterpreteerd in relatie tot de lokale relevantie en geschiktheid en – met betrekking tot hun samenhang - tot een pakket aan bijbehorende beleidsmaatregelen.

Anderzijds onderstrepen de casussen het belang van de actoren, hun ervaring en geloof in de ideevorming en het ontwerp van het beleid, elementen die een beslissende invloed hebben op de belangrijkste kenmerken en resultaten van het beleid. Evenzo benadrukken ze het belang van de netwerken van de actoren, waar in de bestudeerde casussen de beleidsontwerpen uit voortkomen. Tot slot komt het belang van de invloed van actoren of externe experts naar voren in de wijze waarop ze processen van beleidsoverdracht in gang zetten, hetgeen in beide bestudeerde landen voorkomt. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat de belangrijkste rol van externe deskundigen is het verlenen van legitimiteit aan beleid, in plaats van het geven van gespecialiseerd advies over de opzet ervan.

Met betrekking tot de mate waarin het beleid wordt opgelegd - een van de centrale thema's van het ontwikkelde onderzoek - wordt geconstateerd dat naarmate hier meer sprake van is, des te groter de isomorfie van het beleid is en in dit geval de isomorfie met de kwalificatiekaders die als referentie worden gebruikt. Dit isomorfisme kan reëel of eerder ogenschijnlijk zijn, waarbij algemene structuren onderling overeenkomen, maar ook sprake is van fundamentele discrepanties, die lokale agenda's verhullen. Om inzicht te krijgen in het fenomeen van isomorfisme, is het belangrijk om aandacht te besteden aan de spanning tussen legitimiteit en relevantie. Isomorfisme fungeert als een mechanisme om beleid extra legitimiteit te geven, waarbij het idee van een originele creatie, die wordt geleid door specifieke belangen, wordt vermeden. Op die manier zou het verlies aan relevantie bij het nastreven van legitimiteit kunnen resulteren in een ontoereikende beleidsstructuur voor het land en als gevolg daarvan leiden tot weerstand tegen haar implementatie, zoals in het geval van Colombia lijkt te gebeuren. Het verlies aan legitimiteit bij het nastreven van relevantie daarentegen, kan op haar beurt leiden tot discoursen van verzet, die terecht pleiten voor het buitenlandse voorbeeld als kwaliteits-indicator, zoals in Chili het geval is.

Een relevante uitkomst van dit onderzoek op het gebied van isomorfisme is het verschijnsel van "Australianisering" en "Zuid-Afrikanisering" van de kwalificatie-raamwerken op het zuidelijk halfrond. Dat wil zeggen, een geneigdheid naar het gebruik van de raamwerkstructuren uit deze landen; een fenomeen dat nog niet eerder is beschreven in de literatuur. Wat betreft de casussen, is het belangrijk te benadrukken dat

beide overeenkomen met de eerste generatie kwalificatieraamwerken, hetgeen inhoudt dat ze pioniers zijn in hun geografische regio's. Evenzo toont het onderzoek aan dat in het geval van beide casussen sprake is van agenda's die de verspreiding en promotie van de genoemde kaders nastreven, met als doel het tot stand brengen van mechanismen voor de verbinding van onderwijssystemen in met name het hoger onderwijs.

Op het vlak van de Europeanisering van het hoger onderwijs in Chili en Colombia bevestigen de resultaten van deze studie dat in beide landen sprake is van europeaniseringsmechanismen, die voornamelijk zijn veroorzaakt door de markt en waarvoor is gekozen vanwege ideeën en discoursen over de notie van goed beleid en *best practices*. Daaruit kan worden geconcludeerd dat de europeanisering niet alleen het gevolg is van een Europees project dat is gericht op het bevorderen van echte regionale integratie en het uitbreiden van de Europese invloed naar andere delen van de wereld. Het is tevens een fenomeen dat in zoverre door andere landen met open armen wordt ontvangen, dat het de nationale actoren de legitimiteit verschaft om noodzakelijke hervormingen door te voeren en hen in het nationale debat van rechtvaardigende argumenten en mogelijke oplossingen voorziet.

In het geval van Chili werden in lokale structuren of publiek beleid geen europeaniseringsmechanismen waargenomen. In het geval van Colombia daarentegen is, hoewel daar geen europeaniseringsmechanismen worden waargenomen in lokale structuren, in het beleid wel sprake van een significant Europeaniseringseffect. Dit is vooral terug te zien in de emulatie van de structuur van het Europese kaderstructuur in het Colombiaanse kwalificatieraamwerk, dat uitgaat van een basisstructuur van acht niveaus en drie descriptoren. Zo is, als gevolg van de toepassing van het beleid in het land, onder de verschillende actoren tevens sprake van prevalerende waarden en discoursen die rechtstreeks verband houden met het Europese beleid.

Vanuit een ander gezichtspunt en in tegenstelling tot het fenomeen van Europeanisering, is in beide landen sprake van elementen van binnenlands opportunisme. Daarom wordt het Europese voorbeeld gebruikt als pressiemiddel ten behoeve van de realisatie van een lokale agenda of het belang van een bepaalde groep.

Ten slotte laat het onderzoek zien dat de ideologie die ten grondslag ligt aan de relatie tussen hoger onderwijs en werk, de belangrijkste variabele is voor de kans op succes of falen van het kwalificatieraamwerkbeleid. Wat deze relatie betreft, is het essentieel om te erkennen dat deze aan de basis ligt van de beleidsontwikkeling als zodanig, hetgeen reeds zo is sinds de ontwikkeling van de allereerste kaders ter wereld, waarin het idee dat raamwerken de inzetbaarheid zouden moeten bevorderen, de boventoon voert. Uit het bovenstaande blijkt dat de ontwikkeling van kaders als een fenomeen van Europeanisering, althans binnen Europa, kan worden beschouwd als het antwoord van een land op een Europese onderwijsbeleidsagenda die de mobiliteit van studenten en werknemers vergemakkelijkt om zo toegang tot een gemeenschappelijke Europese arbeidsmarkt te garanderen.

In Chili en Colombia wordt erkend dat de standpunten van actoren die voor hervormingen zijn en die van degenen die zich hiertegen verzetten, op dit punt grotendeels lijnrecht tegenover elkaar staan, althans op een discursief niveau. Dat wil zeggen, of het hoger onderwijs al dan niet gericht zou moeten zijn op het voldoen aan de behoeften van de arbeidsmarkt. Terwijl universiteiten uit beide landen neigen naar alomvattende integratie en vaststellen dat ze niet opleiden voor inzetbaarheid, zijn hogescholen daarentegen voorstanders van het opleiden van mensen ter voorbereiding op hun participatie op de arbeidsmarkt. In het geval van beide casussen is het beleid dat erin slaagt vooruitgang te boeken, in haar vormgeving gericht op inzetbaarheid. Dit verklaart waarom het Colombiaanse beleid de fase van initiële implementatie heeft bereikt, terwijl het Chileense beleid is opgeschort en vervangen door een technisch kwalificatieraamwerk. Zo lijkt de aanpassing van het beleid aan het heersende idee over inzetbaarheid de meest relevante variabele om de slagingskansen van het raamwerkbeleid te voorspellen.

In het algemeen geldt dat, hoewel in Chili en Colombia twee beleidsmaatregelen worden geïdentificeerd die zich in de richting van implementatie bewegen, de grote weerstand onder belangrijke groepen instellingen voor hoger onderwijs zou kunnen verklaren waarom geen van deze landen er tot op heden in is geslaagd een kwalificatieraamwerk effectief te implementeren. Een kwalificatieraamwerk impliceert per definitie een breed maatschappelijk akkoord. Om de beleidsdoelstellingen te kunnen verwezenlijken, is het tevens van essentieel belang dat het kader transversaal wordt geïmplementeerd, van het

algemeen vormend onderwijs tot het hoger onderwijs. Na een decennium van discussie wordt in Chili en Colombia nog steeds niet aan deze voorwaarden voldaan, hetgeen maakt dat het beleid daar tot nu toe als mislukt kan worden beschouwd.