**Universidad de Palermo**

**Tesis Doctoral**

**Directores**

**María José Lemaitre**

**Martín Aiello**

# Las Agencias de Aseguramiento de la Calidad y su contribución a la gobernanza de los Sistemas de Educación Superior.

## Los casos de Argentina y Chile.

**Autora: María del Rocío Robledo**

**Buenos Aires, 2016**

Este obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional.

*Somos así: soñamos con el vuelo pero tememos a la altura. Para volar es preciso tener coraje para enfrentar el terror del vacío. Porque es solo en el vacío que el vuelo acontece. El vacío es el espacio de la libertad, la ausencia de certezas. Por eso cambiamos el vuelo por jaulas. Las jaulas son el lugar donde las certezas viven.*
Rubem Alves

**Agradecimientos**

La elaboración de una tesis doctoral es un proceso de transformación humana para el autor, autora en este caso, además de la comprometida producción de conocimiento. Y como ese proceso no es instantáneo, quien emprenda este camino será transformado en su tránsito por el mismo, de una forma decisiva. En este trabajo me ha tocado recorrer la ciencia de una forma inesperada. Mi viaje necesario ha empezado por las Ciencias Sociales, que me han permitido entender el entorno de desarrollo de los procesos estudiados, y a través de ellas me he ido introduciendo en el campo económico y de ahí, al político, para tener un mejor entendimiento de los fenómenos en estudio. La Historia ha estado presente, porque todo estudio humano tiene su historia y la que cuentan nuestros países es tremenda historia. Para alguien que viene del campo tecnológico, esta ha sido una experiencia iluminadora, casi una epifanía, como proceso de apertura intelectual. Pero también de comprensión cultural, que ha abierto una nueva línea de pensamiento para mí, con nuevas herramientas y enfoques.

Agradezco a mis tutores, María José Lemaitre, que desde el inicio de mi involucramiento en el tema de aseguramiento de la calidad de la educación superior, ha servido como mentora y maestra, sin reparar en compartir su amplia experiencia y conocimiento del tema. A Martín Aiello, que me ha ofrecido su conocimiento y orientación en todo el desarrollo de los cursos y de la investigación. A Daniel Mendonca, por su asesoría metodológica y de lector experto, además de su amistad.

A cada uno de los entrevistados, por su generosidad y apertura, sin las cuales, no hubiera sido posible esta empresa.

A mis afectos, por el cariño y el apoyo a lo largo de toda esta aventura.

**Índice de Contenidos**

Lista de Figuras ..... 8
Lista de Cuadros ..... 8
Lista de Tablas ..... 8
1 La agenda de la educación superior del siglo XXI ..... 10
1.1 La agenda de reformas de la década del 90 y su impacto en la educación superior ..... 10
1.2 Planteamiento del problema de investigación ..... 16
1.2.1 Contexto socio-político ..... 16
1.2.2 Relevancia del estudio. ..... 17
1.2.3 Preguntas de la investigación. ..... 18
1.3 Objetivos del Estudio ..... 19
2 Contexto conceptual y de la literatura ..... 21
2.1 Estado del arte. Enfoque de la búsqueda documental ..... 21
2.2 Perspectivas de análisis ..... 22
2.3 Definiciones conceptuales de gobernabilidad y gobernanza ..... 23
2.4 Las reformas de fin de siglo XX en Latinoamérica ..... 25
2.5 El aseguramiento de la calidad ..... 27
2.6 Análisis documental por país de estudio ..... 30
2.6.1 Argentina ..... 30
2.6.2 Chile ..... 31
3 La Gobernabilidad y la Gobernanza de los Sistemas de Educación Superior. El marco de Desarrollo de los Sistemas de Aseguramiento de la Calidad ..... 33
3.1 La gobernabilidad y su importancia para la democracia ..... 33
3.2 La preocupación por la gobernabilidad ..... 37
3.3 Gobernanza. Significado ..... 40
3.4 La importancia de las instituciones para la gobernabilidad democrática ..... 42
3.5 Los organismos de regulación ..... 45
3.6 Los indicadores de gobernabilidad ..... 53
3.7 Indicadores de gobernabilidad del BM ..... 55
4 Las reformas de fin del siglo XX en Latinoamérica ..... 60
4.1 Las reformas del Estado en Latinoamérica ..... 60
4.2 La reforma de la Educación Superior en Latinoamérica. Acción de los Organismos Multilaterales ..... 63
4.3 Gobernabilidad y gobernanza de los sistemas educativos. La educación superior ..... 69

4.4 Los mercados de la educación superior ..... 71
4.5 El Estado Evaluador ..... 74
4.6 Autonomía y Libertad Académica en el Contexto del Estado Evaluador ..... 80
4.7 El Aseguramiento de la Calidad como Mecanismo para la Rendición de Cuentas ..... 84
5 El aseguramiento de la calidad de la educación superior. Impactos en los sistemas educativos ..... 87
5.1 La definición de la calidad para la educación superior ..... 87
5.2 El aseguramiento de la calidad, AC ..... 91
5.3 La instalación de los procesos de aseguramiento de la calidad ..... 96
5.4 Rendición de Cuentas o Mejora de la Calidad ..... 97
5.5 Las agencias de aseguramiento de la calidad como organismos de regulación ..... 101
5.6 Evaluación de las agencias de AC. Quis custodiet ipsos custodie. ..... 106
5.7 Las Agencias de AC y su Rol en la Gobernanza de los Sistemas de Educación Superior ..... 110
6 Metodología de la Investigación ..... 117
6.1 Definiciones metodológicas ..... 117
6.1.1 El paradigma naturalista de investigación. ..... 117
6.1.2 Tipo de estudio. ..... 121
6.1.3 La metodología del estudio de caso ..... 122
6.1.4 Condiciones para la selección de los casos para el estudio. ..... 123
6.1.5 Tipología de los estudios de caso. ..... 125
6.1.6 Etapas del estudio de caso ..... 127
6.1.7 Validez y confiabilidad de los estudios de caso ..... 128
6.1.8 Protocolo de estudio de caso ..... 129
6.2 Definición de los casos de estudio ..... 130
6.2.1 Inmersión inicial en el tema ..... 131
6.2.2 Selección de los casos de estudio. ..... 132
6.2.3 Criterios de selección de casos ..... 132
6.2.4 Universo, población y muestra. ..... 134
6.3 Estrategias para el análisis de la información. ..... 135
6.3.1 Estructura del desarrollo del análisis ..... 135
6.3.2 Fuentes de información e instrumentos para la recolección de datos. ..... 137
6.4 Matrices de datos para el análisis ..... 140
6.4.1 Dimensiones para el análisis. ..... 140

6.4.2 Los indicadores de gobernabilidad para las agencias de aseguramiento de la calidad de la educación superior. 144
6.5 Entrevistas a actores clave 149
6.6 Análisis de los cuestionarios 153
6.7 Discusión de los hallazgos 157
7 Argentina: Dimensiones de Análisis documental 158
7.1 NIVEL MACRO 158
7.1.1 Antecedentes históricos. 158
7.1.2 Reformas de la educación superior argentina 1990-2010. 171
7.2 NIVEL MESO 174
7.2.1 Sistemas de Educación Superior. 174
7.2.2 Políticas Públicas ligadas a la Reforma de la Educación Superior. 176
7.2.3 Rol del Estado en la Educación Superior. 181
7.2.4 Aseguramiento de la calidad en la Educación Superior. 183
7.3 NIVEL MICRO 185
7.3.1 Agencias de aseguramiento de la calidad. 185
8 Chile: Dimensiones de Análisis documental 191
8.1 NIVEL MACRO 191
8.1.1 Antecedentes históricos. 191
8.1.2 Reformas de la educación superior chilena 1990-2010. 198
8.2 NIVEL MESO 203
8.2.1 Sistemas de Educación Superior. 203
8.2.2 Políticas Públicas ligadas a la Reforma de la Educación Superior. 204
8.2.3 Rol del Estado en la Educación Superior. 207
8.2.4 Aseguramiento de la calidad en la Educación Superior. 209
8.3 NIVEL MICRO 214
8.3.1 Agencias de aseguramiento de la calidad. 214
9 Argentina: Análisis de cuestionarios 218
9.1 Reformas del Estado 218
9.2 Resultados de las Reformas de la educación superior 221
9.3 Origen de la discusión del AC 224
9.4 Relación de la reforma con la discusión del AC 225
9.5 Estructuras responsables de las políticas públicas para ES. 226
9.6 Consensos y pactos sociales para la instalación del SAC 230
9.7 Incentivos 233

9.8 Estabilidad en la conducción institucional ..... 235
9.9 Representatividad/legitimidad de los representantes ..... 236
9.10 Idoneidad para el desempeño de la función asignada con independencia de juicio ..... 236
9.11 Autonomía ..... 237
9.12 Independencia de presiones políticas ..... 238
9.13 Calidad en la prestación del servicio ..... 238
9.14 Cumplimiento de los contratos de evaluación y acreditación ..... 240
9.15 Normativa explícita ..... 240
9.16 Participación en la elaboración de la normativa ..... 241
9.17 Evaluación de la normativa ..... 242
9.18 Procesos de evaluación respetuosos de los derechos de las personas y de las instituciones. ..... 243
9.19 Existencia de instancias de recurribilidad ..... 244
9.20 Mecanismos de control de conflictos de interés ..... 244
9.21 Agencias de aseguramiento de la calidad como instancias de gobernanza de los sistemas de educación superior ..... 245
10 Chile: Análisis de cuestionarios ..... 247
10.1 Reformas del Estado ..... 247
10.2 Resultados de las Reformas de la educación superior ..... 250
10.3 Origen de la discusión del AC ..... 253
10.4 Relación de la reforma con la discusión del AC ..... 255
10.5 Estructuras responsables de las políticas públicas para ES. ..... 257
10.6 Consensos y pactos sociales para la instalación del SAC ..... 265
10.7 Incentivos ..... 270
10.8 Estabilidad en la conducción institucional ..... 274
10.9 Representatividad/legitimidad de los representantes ..... 275
10.10 Idoneidad para el desempeño de la función asignada con independencia de juicio ..... 275
10.11 Autonomía ..... 276
10.12 Independencia de presiones políticas ..... 277
10.13 Calidad en la prestación del servicio ..... 278
10.14 Cumplimiento de los contratos de evaluación y acreditación ..... 279
10.15 Normativa explícita ..... 279
10.16 Participación en la elaboración de la normativa ..... 280
10.17 Evaluación de la normativa ..... 281

10.18 Procesos de evaluación respetuosos de los derechos de las personas y de las instituciones 282
10.19 Existencia de instancias de recurribilidad ..... 282
10.20 Mecanismos de control de conflictos de interés ..... 283
10.21 Agencias de aseguramiento de la calidad como instancias de gobernanza de los sistemas de educación superior ..... 286
11 Discusión de los hallazgos ..... 291
11.1 El caso de Argentina ..... 291
11.1.1 Reformas de los 90. ..... 291
11.1.2 Las políticas públicas para la educación superior. ..... 294
11.1.3 El Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. ..... 296
11.1.4 La gobernanza del sistema de educación superior ..... 299
11.2 El caso de Chile ..... 301
11.2.1 La Reformas de la Educación Superior. ..... 301
11.2.2 Las políticas públicas para la educación superior. ..... 303
11.2.3 El Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. ..... 307
11.2.4 La gobernanza del sistema de educación superior ..... 309
12 Comparativo de opiniones de entrevistas respecto a los indicadores de gobernabilidad aplicados a las agencias de aseguramiento de la calidad ..... 312
12.1.1 Voz y rendición de cuentas. ..... 318
12.1.2 Estabilidad política y falta de violencia. ..... 319
12.1.3 Efectividad del gobierno ..... 320
12.1.4 Calidad regulatoria. ..... 321
12.1.5 Imperio de la ley. ..... 322
12.1.6 Control de corrupción. ..... 323
13 Conclusiones y Reflexiones finales ..... 324
13.1 El contexto de la educación superior y las reformas de los años 90 ..... 324
13.2 La educación superior y su gobernanza ..... 325
13.3 Las agencias como entes de regulación ..... 328
13.4 Resultados de la acción de las agencias de aseguramiento de la calidad ..... 330
13.5 Las agencias de aseguramiento de la calidad como agentes de gobernanza de los sistemas de aseguramiento de la calidad ..... 333
13.6 Reflexiones finales ..... 336
14 Trabajos citados ..... 339
Anexo I: Cuestionario aplicado en entrevistas ..... 360

## Lista de Figuras

Figura N° 1. Contexto de la educación superior en la sociedad del conocimiento ..... 11
Figura N° 2. Organismos de regulación. Condiciones para su funcionamiento ..... 48
Figura N° 3. Indicadores Mundiales de Gobernabilidad ..... 56
Figura N° 4. Agenda de reformas de la educación superior en América Latina, en la década del 90 ..... 66
Figura N° 5. La década del 90 en la educación superior ..... 69
Figura N° 6. Diagrama de flujo de la investigación ..... 136

## Lista de Cuadros

Cuadro N° 1. IGM del BM por país ..... 58
Cuadro N° 2. Criterios de calidad para agencias de aseguramiento de la calidad ..... 109
Cuadro N° 3. Tablero de Respuestas a Cuestionarios ..... 313

## Lista de Tablas

Tabla N°1. Modelo de Fases en los sistemas de AC ..... 94
Tabla N°2. Enfoques del Aseguramiento de la Calidad ..... 98
Tabla N°3. Paradigmas de investigación ..... 117
Tabla N°4. Aspectos de credibilidad según paradigma científico ..... 119
Tabla N°5. Modo naturalista de credibilidad ..... 119
Tabla N°6. Matriz de elección de método de investigación social ..... 121
Tabla N°7. Tipos básicos de diseño para estudios de casos. ..... 125
Tabla N°8. Tipos de estudio de caso de acuerdo a su propósito ..... 126
Tabla N°9. Validez y confiabilidad de los estudios de caso ..... 128
Tabla N°10. Dimensiones para el análisis ..... 142
Tabla N°11. Relación de ámbitos político, jurídico y académico para las definición de las agencias ..... 145
Tabla N°12. Indicadores de Gobernabilidad aplicados a las agencias de aseguramiento de la calidad de la educación superior ..... 146
Tabla N°13. Códigos asignados a entrevistados ..... 152
Tabla N°14. Códigos y categorías para las respuestas de las entrevistas ..... 154
Tabla N°15. Síntesis de cuestionarios de percepción de entrevistados ..... 314
Tabla N°16. Comparativo Argentina-Chile. Sistemas de Educación Superior ..... 326

Resumen

Las agencias de aseguramiento de la calidad de la educación superior han sido instaladas en los países de Latinoamérica como parte de las reformas económicas y sociales impulsadas por los gobiernos democráticos de la región, en las dos últimas décadas del siglo XX, con el propósito de coadyuvar al Estado en su función de garante de la calidad de la educación superior ante la sociedad, y servir como interfaz entre el Estado y el sector de la educación superior, para el desarrollo de las políticas públicas destinadas a dicho sector.

El presente estudio se centra en dichas agencias, a fin de indagar en su evolución y su contribución como agentes para la gobernanza del sistema de educación superior, entendida ella como una capacidad social, mediante la cual los actores estratégicos se interrelacionan en un marco de relacionamiento democrático y participativo.

Para ese propósito se analizan los casos de 2 países de la región, seleccionados por su trayectoria en la aplicación de mecanismos de aseguramiento de la calidad y su influencia relativa en la región del Cono Sur. Por un lado, la República Argentina cuenta con larga tradición de educación pública, una educación superior extendida, de acceso irrestricto, gratuidad, cogobierno estudiantil y alto aprecio por la autonomía universitaria, con obligatoriedad de dar cuenta de la calidad de la formación y de la gestión. Por otro lado, Chile, con una educación superior arancelada, considerada como privatizada, de expansión relativa reciente, con sistemas de gestión que tienden a la profesionalización y acreditación de la calidad voluntaria, pero que cuenta con incentivos financieros por la rendición de cuentas.

*Palabras clave:* gobernanza, gobernabilidad, aseguramiento de la calidad, política pública, educación superior, agencias de evaluación

# 1 La agenda de la educación superior del siglo XXI

## 1.1 La agenda de reformas de la década del 90 y su impacto en la educación superior

En su concepción tradicional, las universidades han mostrado una preocupación constante por demostrar que son las mejores, que cumplen sus aspectos misionales y que sus egresados son personas integralmente formadas en su profesión y como ciudadanos, que llegan a sobresalir en los ámbitos en los que actúan. Todo ello ligado al prestigio social que como entidades autónomas ostentan, así como por razones de obtención de recursos, ingreso a redes científicas y académicas y captación de académicos e investigadores de renombre. En este concepto, se concibe una universidad elitista, con población segmentada por sexo, raza y clase social (Altbach, P. y Davis, T., 2000), con lo cual se logra cierta homogeneidad deseable para la formación y que facilita el posicionamiento de la universidad como productora del conocimiento, haciéndose cargo de la formación de las élites intelectuales, que irían a dirigir los destinos nacionales.

Este escenario ha sido profundamente modificado por la masificación de la educación superior, la diversificación institucional, la internacionalización de la oferta, los nuevos modos de producción del conocimiento, y una relación creciente universidad-empresa, en el ámbito de la formación y de la innovación. Surge así la *universidad ampliada* de Gibbons (1998, pág. 23), la cual se encuentra con una población creciente de nuevos *usuarios*, los que ya no son solo estudiantes, cuyo perfil es heterogéneo y sus necesidades, variadas y en constante cambio. Asimismo, sigue Gibbons (1998), aparecen los centros de investigación periféricos, las oficinas de transferencia de conocimiento, la demanda empresarial por innovación, que trae consigo recursos y que exige a cambio validación del conocimiento desarrollado, con calidad y eficiencia en el servicio.

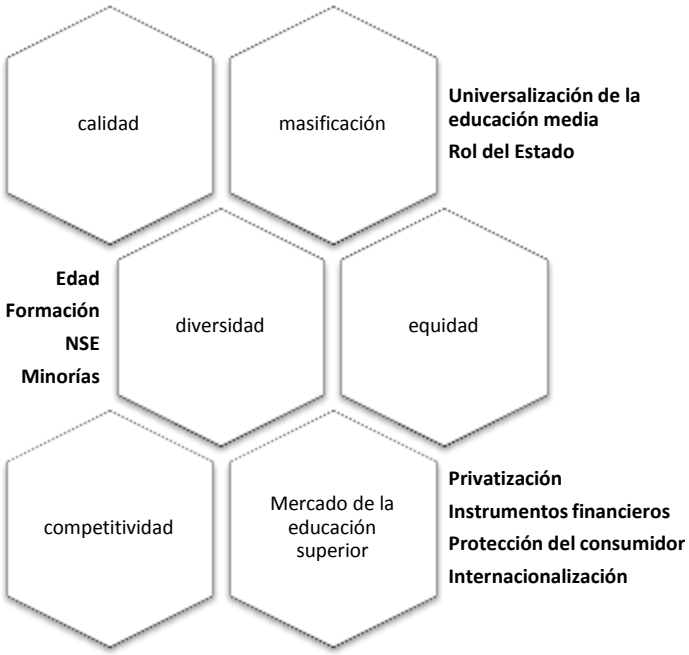


Figura N° 1. Contexto de la educación superior en la sociedad del conocimiento
Fuente: elaboración propia

En la década del 90, desde los organismos internacionales, como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se prescriben políticas económicas, que buscan impacto social y político en los países de América Latina, en los cuales aparece la educación superior como agente para el desarrollo económico y social. El enfoque economicista de estas medidas es contestado por UNESCO y CEPAL, con una aproximación más humanista, aunque se verifica que las reformas de la educación superior en la región se enmarcaron en dichas políticas, con las cuales quedaba también condicionado el apoyo financiero a dichas reformas (Rodríguez Gómez & Alcántara Santuario, 2000). En este contexto, se confirma una nueva agenda para el debate de la educación superior, que hace relación con el rol del Estado y la autonomía institucional, la rendición de cuentas y las demandas de información pública, los nuevos actores de la educación superior, todo ello en un marco de libertades socio políticas e intelectuales, que buscan precautelar la confianza social en la educación superior y favorecer la gobernabilidad del

sistema, con demandas de contribución al desarrollo económico y social del país (Banco Mundial, 2000).

Todas las constituciones de América Latina hacen responsable al Estado de garantizar el acceso y la calidad de la educación, como derecho consagrado. El sustento de una articulación efectiva entre el Estado y la sociedad se construye sobre la base de acuerdos entre los gobernantes y una mayoría representativa de la sociedad afectada. En este sentido, el Estado se hace cargo de proveer las condiciones para el desarrollo del sector, incluidos los recursos económicos para su funcionamiento bajo diversas figuras desde el financiamiento directo, en el caso de universidades públicas, hasta indirectos, tales como incentivos para la mejora de la calidad, becas y apoyo a la investigación. Por su parte, las instituciones de educación superior deben rendir cuentas, brindando educación de calidad con una gestión eficiente, sin que ello signifique una violación de la autonomía institucional. Es lo que en el concepto del *Estado Evaluador* de Neave se encuentra asociado a una nueva ética social respecto a la educación superior, que propicia el cultivo de la calidad, la eficiencia y la efectividad (Neave, 1998).

Tradicionalmente, las universidades han preconizado su calidad y su responsabilidad en la prestación del servicio académico, rindiendo cuentas a través de instancias colegiadas, constituidas por miembros de su propia comunidad académica, que se encargaban de afirmar dicha calidad, en un marco definido respecto del tipo de formación a brindar, la investigación a realizar y los estudiantes a ser formados (Gibbons, 1998). En el contexto actual de ampliación de acceso, relacionamiento externo y masificación, la evaluación colegiada tradicional ya no resulta suficiente para que las universidades puedan permanecer en la negociación entre los actores. Este proceso se desarrolla bajo un nuevo paradigma tecno-económico, que plantea un conocimiento distribuido socialmente, una gestión profesional que incorpora las nociones de eficiencia, eficacia y efectividad en la gestión institucional, así como pertinencia para asegurar que la educación

superior sea tal que contribuya al progreso social, con un rol más activo en el desarrollo económico, y responsabilidad relacionada a la confianza que el público deposita en las universidades, a través de dinero público y de autonomía para su desarrollo (Gibbons, 1998).

Los mecanismos de aseguramiento de la calidad son considerados instrumentos de rendición de cuentas a la sociedad, orientados a producir mejoras en la calidad del servicio educativo, para lo cual las instituciones de educación superior y el Estado realizan inversiones, en recursos financieros, de personas y de tiempo en la aplicación de estos mecanismos. De acuerdo a Gibbons (1998), los procesos de aseguramiento de la calidad de la educación superior conforman una tendencia que no se revertirá, sino que seguirá evolucionando para ir distinguiendo las universidades de acuerdo a indicadores de calidad para las diversas misiones que ellas desarrollan. Ya sea que se especialicen en docencia o en investigación, o en ambas, sean entidades de centro o de periferia, tendrán que dar cuenta de la calidad del servicio educativo, así como de su gestión.

Los sistemas de aseguramiento de la calidad son así influenciados por las políticas sociales, educativas y de financiamiento de la educación superior en cada país, pudiendo estar orientados hacia la mejora de la educación, la promoción de la movilidad de personas, el control de calidad y la rendición de cuentas, el cumplimiento de estándares mínimos para la prestación del servicio educativo o la excelencia, o varios propósitos, concomitantemente. En este marco, las agencias de aseguramiento de la calidad, son bisagras entre los organismos reguladores y las instituciones de educación superior, constituyendo un mecanismo para la gobernanza del sistema. De acuerdo a las condiciones de desarrollo de cada sistema de educación superior, se propenderá a sistemas más o menos complejos, pudiendo encontrarse agencias públicas, privadas, internacionales, por disciplina, institucionales, que dan garantía pública acerca de la calidad de la educación superior en los países, e incluso en ámbitos regionales, en las cuales el Estado delega

funciones antes reservadas al aparato oficial, exclusivamente. Estas instancias están destinadas a reducir la incertidumbre y brindar legitimidad a las acciones gubernamentales, y para ello deben estar integradas de forma representativa y operar en base a principios de eficiencia, eficacia y transparencia (CINDA-UNIVERSIA, 2012).

En América Latina los procesos de aseguramiento de la calidad han sido impulsados por los gobiernos en el afán de asegurar la calidad de la educación universitaria con miras al reconocimiento, nacional primero y regional después, de los títulos universitarios otorgados por las instituciones de cada país. Durante las décadas del 80 y 90 se instalaron agencias en Chile, México, Costa Rica, Colombia y Argentina. En 1998 se inició el trabajo para desarrollar un mecanismo regional de acreditación de los títulos otorgados en los países miembros y asociados del MERCOSUR, que fuera ratificado por los Ministros de Educación en 2007. Esto dio origen a otras agencias y mecanismos en Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay y estableció la Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación, RANA como instancia regional. Adicionalmente, en el 2003, se establece la Red Iberoamericana de Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES), con integrantes de dieciocho países en América Latina y el Caribe, además de España. Muchas de estas agencias integran también la Red Internacional de Agencias de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior INQAAHE (International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education), con miembros en más de cien países, que funciona desde el año 1991. Estas redes de agencias se ocupan de conocer los procesos de cada país, pero también de evaluar la calidad de las agencias miembros y de recopilar y proponer buenas prácticas, en el ámbito de actuación de las agencias (CINDA-UNIVERSIA, 2012).

Los casos de Argentina y Chile, que son los países objeto del presente estudio, han sido seleccionados porque son los que cuentan con mayor desarrollo en términos de aseguramiento de la calidad de la educación superior, en la región sur de Sudamérica. Partiendo de sus sistemas

políticos y su concepción social y económica, son países muy diferentes y ello se traduce también en sus sistemas de educación superior. En el caso argentino, la educación universitaria pública tiene una larga tradición, con garantías de acceso, gratuidad en las carreras de grado, cogobierno estudiantil y alto aprecio por la autonomía universitaria, y con obligatoriedad de dar cuenta de la calidad de la formación y de la gestión. En Chile, por su parte, la educación universitaria está privatizada, en términos que tiene su costo para el estudiante aun en las universidades estatales, los sistemas de gobierno universitario tienden a la profesionalización y si bien el aseguramiento de la calidad no es obligatorio, los incentivos financieros por la rendición de cuentas, promueven efectivamente la participación masiva en tales procesos. En ambos países se han desarrollado sostenidamente los mecanismos e instancias de aseguramiento de la calidad, no sin dificultades y retrocesos.

Para la evaluación de las agencias, existen y se aplican diversos procedimientos de aseguramiento de la calidad. Se cuenta con procedimientos de esta naturaleza en La Guía de Buenas Prácticas (GGP, por sus siglas en inglés) de INQAAHE que permite la comparabilidad de las agencias de AC, con el propósito de mutuo reconocimiento (INQAAHE, 2007), los Criterios y Directrices (ESG, por sus siglas en inglés) de la European Association for Quality Assurance, ENQA, de carácter genérico, permiten su aplicación en contextos diversos (ENQA, 2009) y el Manual de Autoevaluación de Agencias de Evaluación y Acreditación de la Calidad de la Educación Superior, de la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior, RIACES, que establece las buenas prácticas en un conjunto de dimensiones (RIACES, 2007). Los tres instrumentos presentan dimensiones de evaluación que convergen en gran medida y se aproximan a los procesos de evaluación de la IES, lo que tiene la ventaja adicional de proveer un marco de evaluación ya conocido para los actores de la educación superior. Estas

guías proveen un marco para la evaluación y el aseguramiento de la calidad de los procesos desarrollados por las agencias.

En este estudio se busca identificar las dimensiones de desarrollo de las agencias de aseguramiento de la calidad y su contribución para la gobernanza del sistema de educación superior, durante las dos últimas décadas que constituyen un periodo de profundas transformaciones de los Estados del mundo en todas sus dimensiones, políticas, económicas y sociales, durante el cual la educación en general y la superior, en particular, han experimentado metamorfosis fundamentales. Para evaluar su rol como agentes de gobernanza de la educación superior, se han analizado los procesos de la evaluación y el aseguramiento de la calidad de los procesos desarrollados por las agencias y notado que se aproximan igualmente a los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad del Banco Mundial, IMG (Banco Mundial & Brookings Institution, 2013), utilizados para evaluar a los países en su desempeño de gobernanza o buen gobierno. Por ello, el análisis de su desempeño como agentes de la gobernanza se propone utilizando los IMG, interpretando su papel político y social en el buen gobierno de los sistemas de educación superior.

## 1.2 Planteamiento del problema de investigación

### 1.2.1 Contexto socio-político

El conocimiento y el pensamiento crítico, además de la formación de profesionales y de ciudadanos responsables, se consideran impulsores del crecimiento económico, en un marco de sustentabilidad social y desarrollo humano de un país. En estas condiciones, tiene una especial relevancia la calidad de la investigación y de la formación, acerca de la cual las instituciones de educación superior deben rendir cuentas y el Estado, dar fe ante la sociedad que solventa y utiliza dicha educación para el desarrollo de las nuevas generaciones.

Para los países es importante asegurar la calidad de la educación superior en razón de que es la encargada de formar a la intelectualidad y a los profesionales, empujar las fronteras del conocimiento y prestar servicios al país, para su desarrollo endógeno y sostenible. Para ello, los organismos gubernamentales cuentan con diversas políticas y mecanismos de regulación y control aplicados a las instituciones de educación superior, entre los que se encuentran los mecanismos de aseguramiento de la calidad. La aplicación continua de los mecanismos de aseguramiento de la calidad en los sistemas de educación superior permite observar resultados, efectos e impactos de su aplicación en las instituciones, en las agencias de aseguramiento de la calidad y en la relación de ambas con el Estado, como regulador del sistema, impactando en el medio social y económico. En ese contexto, se considera que las agencias son instancias concebidas para dar cuenta de la calidad de la educación superior de un país o región, en un marco que entiende la evaluación como un hecho social y que como tal está influenciado por factores sociales, políticos y económicos, en su concepción y operación, es decir, son agentes que contribuyen a la gobernanza de los sistemas de educación superior (González & Espinoza, 2008).

### 1.2.2 Relevancia del estudio.

La gobernanza es entendida como "Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía" (RAE, 2001). El estudio de estas cuestiones resulta relevante para entender los procesos de aseguramiento de la calidad y su evolución, en el marco de la historia particular y los códigos reglamentarios de cada país.

Al respecto de este estudio, es dable decir que cada país evoluciona según su cultura y desarrollo relativo, pero en el marco del aseguramiento de la calidad de la educación superior, los

procesos se orientan con una misma lógica y bajo los mismos conceptos, ayudados por el trabajo de los países en esta materia, a través de proyectos internacionales conjuntos, lo que viabiliza el contacto e intercambio de información y mutuo aprendizaje. De esta manera, el conocimiento de la evolución de los mecanismos y su dinámica, permitirían formular líneas de política adecuadas para el desarrollo del sector y en la esperanza de obtener la mejora efectiva de la educación superior.

En cuanto a la caracterización de las agencias, este aspecto está siempre relacionado a un marco jurídico y normativo especificado y de público conocimiento. Sin embargo, al ser una organización burocrática profesional -en la categoría *weberiana*- ella se desenvolverá de acuerdo al carácter y desempeño de las personas que en ella se encuentran en ese momento, por lo cual las condiciones temporales definen los escenarios y su evolución a lo largo del periodo de análisis. Desde el punto de vista del trabajo, se debe tener en cuenta la selección de dos países diferentes, implica siempre una visión parcial en la comparación. La investigación recurre a documentación oportuna y a opiniones de personas expertas, relacionadas directamente a la concepción y operación de las agencias, lo que da una visión informada, aunque no exhaustiva.

### 1.2.3 Preguntas de la investigación.

El presente estudio analiza los casos de las agencias de aseguramiento de la calidad de la educación superior de 2 países, Argentina y Chile, seleccionados por su trayectoria en la aplicación de mecanismos de aseguramiento de la calidad para la educación superior, y por su tradición disímil en el enfoque educativo, en el afán de comprender la contribución de las agencias en la gobernanza de la educación superior.

En los países foco del estudio se desea indagar:

i. Las condiciones del contexto político, social y económico en las que se han desarrollado los sistemas de la educación superior en cada país en las dos últimas décadas,
ii. Los procesos de reforma y las políticas públicas para la educación superior que dieron origen a las agencias de aseguramiento de la calidad
iii. Cómo las agencias contribuyen a la gobernanza de los sistemas de educación superior
iv. Dimensiones y criterios que permitirían valorar su acción como instancias de gobernanza para la educación superior.

## 1.3 Objetivos del Estudio

El Objetivo General del estudio es el de analizar las agencias de aseguramiento de la calidad de la educación superior de Argentina y Chile como instrumento de política pública en su contribución a la gobernanza de la educación superior.

Se plantean como Objetivos Específicos:

- Contextualizar el entorno político, social y económico en el que se han desarrollado los sistemas de educación superior en los dos países seleccionados, Argentina y Chile, en las dos últimas décadas, durante las cuales la educación superior ha experimentado transformaciones fundamentales.
- Entender los sistemas de la educación superior en los dos países, desde su tradición e historia, contemplando sus particularidades, los procesos de reforma y el enfoque de las políticas públicas para el nivel educativo que dieron origen a los sistemas de aseguramiento de la calidad.

- Examinar las instancias oficiales que los Estados disponen para el gobierno del sistema de educación superior, la organización de dicho gobierno y su relación con las instituciones de educación superior y con la sociedad, así como su rol en la gobernanza del sistema de educación superior.
- Analizar las agencias en el ámbito de su constitución como entes reguladores, su conformación y su articulación política y social con los actores de la educación superior.
- Identificar los aspectos que permitan considerar a las agencias como agentes de gobernanza de los sistemas de educación superior, utilizando para ello lo reconocido en los ámbitos económico, jurídico y académico como los factores que definen su naturaleza y funcionamiento como articuladores en la relación Estado-academia-sociedad.

# 2 Contexto conceptual y de la literatura

En este capítulo se da la referencia de literatura utilizada en el trabajo, siguiendo el orden de capítulos y su temática, pensando que los temas que se tocan merecen, por su diversidad disciplinar, ser revisados por separado, como ha sido en el propio fichero de trabajo. Sin embargo, como se verá más adelante, hay autores que transitan el debate, encontrándose en más de un tema. Esos autores fungen de guías del estudio, de alguna forma, bien por su enfoque multidisciplinar, bien por su preocupación holística respecto de la comprensión del tema tratado.

## 2.1 Estado del arte. Enfoque de la búsqueda documental

Para el presente estudio, se han abordado de manera transversal cuestiones que hacen al tema de discusión: el aseguramiento de la calidad y su rol como agente de la gobernanza de los sistemas de educación superior. Esa aproximación implica múltiples perspectivas disciplinares, pasando por las ciencias sociales, las ciencias políticas, la economía y los documentos de política pública que hacen a ese sector educativo. Entre los documentos han sido de importancia aquellos de los organismos multilaterales que sirven de base a la cuestión. También ha implicado una revisión del desarrollo histórico de los países de estudio de caso, de sus sistemas de educación superior y de la instalación y puesta en marcha de las agencias de aseguramiento de la calidad, así como sus resultados y primeros impactos en las comunidades que se analizan.

Los trabajos revisados aportan a este estudio desde diversos ángulos y perspectivas teóricas y metodológicas. En un proceso de retroalimentación permanente, su búsqueda y análisis se han encarado desde los objetivos y las preguntas de investigación, para desarrollar el marco teórico, los que por su vez, han sido modificados por la lectura de la documentación, al tiempo que definían y redefinían la metodología, dando emergencia a los resultados de la investigación.

Se señala la importancia que han tenido las recomendaciones de los entrevistados y de los directores de tesis, para conducir efectivamente la búsqueda, considerando que el punto de vista a investigar, no está muy desarrollado, contrariamente a lo que sucede con los estudios de resultados e impacto del aseguramiento de la calidad sobre la gobernanza de las instituciones. Las respuestas a los cuestionarios han sido una fuente de ajuste para las proposiciones iniciales del estudio de caso.

## 2.2 Perspectivas de análisis

Para el planteamiento del problema han sido básicos los estudios de CINDA, *Educación Superior en Iberoamérica (2011)* y *Aseguramiento de la Calidad en Iberoamérica (2012).* El primero de plantea la problemática de la educación superior en Iberoamérica, incluyendo a 22 países en el estudio, (CINDA-UNIVERSIA, 2011, pág. 34). El tratamiento metodológico es cuantitativo, ofreciendo asimismo una interpretación de los resultados encontrados y de estudio de casos, a través de los informes por país. El informe permite evaluar las condiciones críticas y las potencialidades de los sistemas, en cada uno de los países participantes, incluyendo el aspecto del rol de la educación superior para  la gobernabilidad democrática, a partir de ocgo dimensiones consideradas esenciales.

Por otro lado, el informe *Aseguramiento de la Calidad en Iberoamérica (2012),* ha sido especialmente oportuno, debido a que su enfoque se plantea el impacto de los mecanismos de aseguramiento de la calidad en tres niveles: los sistemas de educación superior, las agencias de aseguramiento de la calidad y las instituciones de educación superior. En el análisis se toma en consideración la dificultad de adjudicar relaciones causales entre los procesos de aseguramiento de la calidad y los cambios experimentados en los sistemas y en las instituciones de educación superior, aun cuando sea esperable que estos cambios ocurran, efectivamente ante la instalación

de los mecanismos de aseguramiento de la calidad. En ese mismo estudio se ha planteado que la complejidad de los sistemas de educación superior y la diversidad institucional existente, requiere una metodología cualitativa para recoger las opiniones de los diversos actores respecto de los impactos que han tenido en ellos los mecanismos de aseguramiento de la calidad. Esta situación de diversos actores, con roles muy distintos, desde la fijación de las políticas públicas para el sector hasta las instituciones, sus docentes, estudiantes y egresados, implican un aproximación a través de entrevistas a actores clave, cuestionarios y grupos focales (CINDA-UNIVERSIA, 2012, pág. 99).

A partir de estas lecturas básicas, la recopilación de bibliografía y documentación ha revelado un gran número de estudios referidos a los impactos en la gobernanza de las instituciones de educación superior, su gestión y docencia, así como en los destinatarios finales, docentes, estudiantes, y también, egresados. Sin embargo, es aun escasa la atención sobre el desempeño de las agencias de aseguramiento de la calidad.

### 2.3 Definiciones conceptuales de gobernabilidad y gobernanza

En el inicio del trabajo, ha sido fundamental la comprensión de los términos gobernabilidad y gobernanza, más allá de la definición del diccionario, considerando que su uso creciente viene desde la lengua inglesa, y que al pasar al castellano, requiere de interpretación y discusión. Igualmente, se ha trabajado en dos niveles de comprensión de estos conceptos, a saber, el Estado y la educación superior.

En el ámbito del Estado, ha sido fundamental la discusión establecida desde los organismos multilaterales, que implican estudios cuantitativos y cualitativos, que recogen las opiniones de los actores clave, y una combinación de ambos. Tres aspectos son importantes de señalar con respecto a la gobernabilidad del Estado: su consideración bajo gobiernos

democráticos, con participación de la sociedad, la importancia de las instituciones en la gobernabilidad democrática y su capacidad para gobernar adecuadamente, la gobernanza.

Los autores consultados en este apartado Prats (2001), Camou (2001), Alcántara (2012), Uvalle (2012), Agamben (2013), analizan la gobernabilidad democrática y su importancia para el desarrollo. Bobbio, Mateucci, & Pasquino (2008) presentan desde las definiciones políticas las hipótesis que definen la gobernabilidad, por su antónimo, la ingobernabilidad. Para la definición de la gobernanza, en su rol de articuladora del Estado, la sociedad y el mercado, se ha recurrido a los estudios de Schmitz (2009), Marcel Cullel (2004), rescatando seguidamente, la importancia de las instituciones para la gobernabilidad democrática Echebarría ((2004).

El libro organizado por Tenti Fanfani (2004), *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*, recoge las contribuciones de autores como Bomilla Saus, Draibe, Marcel Cullel, Acuña, que analizan el impacto de la gobernabilidad y de la gobernanza en los sistemas educativos, con una mirada desde las ciencias sociales y políticas, que permite ajustar a la definición necesaria para este estudio.

La comprensión de estos conceptos es fundamental para el análisis de la importancia de los organismos de regulación en la articulación de losa ctores del desarrollo en condiciones democráticas, para lo cual se han examinado los trabajos de Quintanilla Acosta (2004), Ortíz (2007), Gordillo (2013), que estudian los organismos de regulación, su constitución y funcionamiento, debido a que las agencias de aseguramiento de la calidad tienen su doctrina institucional en estos organismos, por lo cual es importante conocer sus principios constitutivos y funcionales.

A partir de las definiciones anteriores, resulta la formulación de la gobernabilidad y del buen gobierno, y su necesaria medición, para lo cual se establecen los indicadores de gobernabilidad y su operacionalidad. En este tema, se considera la importancia de los consensos

entre los actores sociales, discusión a la que aportan Mayorga y Córdova (2007), con su visión de la gobernabilidad en América Latina. Los indicadores de gobernabilidad más conocidos son los formulados por el Banco Mundial han estado *cuantificando* la gobernabilidad de los países alrededor del mundo, desde 1996, generando índices cuantitativos a partir de encuestas de opinión de empresas y organizaciones de la sociedad civil, ciudadanos, expertos del sector público y privado y consultas a bases de datos en cada país. Estos indicadores promueven la idea de que un buen gobierno es un factor significativo para el desarrollo y la calidad de vida, por lo que se ha considerado importante su consideración en este trabajo, para estimar la eficiencia de las agencias de aseguramiento de la calidad y su contribución para la gobernanza de los sistemas de educación superior. Para esta proposición se han tomado en cuenta las publicaciones pertinentes del Banco Mundial (2013 y 2014), referidas a los indicadores de gobernabilidad y el trabajo de Berensztein (2007), que discuten y presentan los resultados de aplicación de estos indicadores.

## 2.4 Las reformas de fin de siglo XX en Latinoamérica

La preocupación por la gobernabilidad y la gobernanza crece en los países centrales a partir de la crisis de los años 70. En la década siguiente, se produce en Latinoamérica un cambio político importante, con la caída de las dictaduras militares, lo que introdujo además, transformaciones en los ámbitos económico y social. Estas reformas alcanzaron todos los aspectos de la vida de esos países, incluida la educación.

En las décadas del 80 y 90 las reformas de orientación neoliberal llegan a los países del estudio. Los estudios de Krotsch (2009), Medialdea y Alonso (2003), Casilda Béjar (2004), Oriol Prats (2001), Marcel Cullel (2004), Echebarría (2004) relatan, en base al análisis documental e histórico, la forma en la cual las medidas de reforma económica llegan a Latinoamérica e

impactan en el sistema económico, político y social. Sin embargo, estas reformas tuvieron su transformación en los años 90, introduciendo ajustes para considerar la equidad y la disminución de la pobreza, para lo cual habría que poner énfasis en temas de salud y educación, en el enfoque de las potencialidades preconizada por Amartya Sen (1979) y su ecuación de desarrollo (1999).

En la educación superior, estas reformas tuvieron su impacto, en el financiamiento, el rol del Estado, la descentralización y la privatización. Los autores consultados Tenti Fanfani (2004), García Guadilla (2003), Tedesco (2004)), Medialdea y Alonso (2003), Tünermann Bernheim (1995), Rodríguez Gómez y Alcántara Santuario (2000), Davyt y Figaredo (1997) analizan estas reformas y las indicaciones respectivas de los organismos multilaterales, que dieron insumos para esta reformas, mediante las publicaciones del Banco Mundial (1994), *Higher Education: The Lessons of experience,* la UNESCO(1998), *Hacia una Agenda 21 para la educación superior* , y más tardes, la publicación conjunta del Banco y la UNESCO (2000), *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise*, todas ellas estableciendo los puntos de agenda para la transformación de la educación superior en la región. Adicionalmente, CEPAL (Moreno-Brid & Ruíz-Nápoles, 2009) reflexiona sobre la importancia de la educación superior para el desarrollo económico y el BID (IADB, 1997) publica su postura en el documento *Higher Education in Latin America and the Caribbean: Strategy Paper*, presentando un diagnóstico coincidente con los anteriores organismos.

Todos estos documentos y el análisis respectivo, han servido para establecer la importancia de la educación superior y su gobernabilidad como aspectos estratégicos para el desarrollo de los países. Este tema es analizado en el *Informe de Educación Superior en Iberoamérica* (CINDA-UNIVERSIA, 2011), donde a través de los diversos informes nacionales, en un estudio cuanti-cualitativo, se va diseñando el mapa iberoamericano de la educación

superior. Azevedo (2004) se suma al análisis conceptual de los autores anteriores, en este apartado.

Seguidamente, en el trabajo se analizan el rol del Estado en la educación superior, el mercado de la educación, y los conceptos de autonomía y libertad académica, re-significados en ese contexto. Los autores que realizan estos análisis son Neave (1998, 2012), Brunner (2011), Amaral (2007-b), Elliot (2002), Brennan (2007), Jongbloed (2007), Bok (2009), que discuten desde la perspectiva sectorial la forma en que las reformas neoliberales afectaron y modificaron el entorno académico universitario.

## 2.5 El aseguramiento de la calidad

En el nuevo escenario de la educación superior de finales del siglo XX, la universidad es son requeridas de rendir cuentas por la autonomía y libertad académica que la sociedad le entrega. Aparece así con fuerza el concepto del aseguramiento de la calidad, en sus diversas fases y vertientes. Los mecanismos son discutidos en su significado e implicaciones por Vroeijenstijn (1995) y Sigh( 2012). La obra de Neave, *The Evaluative State, Institutional Autonomy and Re-engineering* (2012) revisa estos aspectos en el nuevo relacionamiento academia-Estado, al igual que Brunner & Villalobos, *en Políticas de educación superior en Iberoamérica 2009-2013* (2014), en el cual se revisan las políticas de aseguramiento de la calidad y su vinculación con la gobernabilidad del sistema de educación superior.

Las definiciones de la calidad de la educación superior, en sus diversas acepciones, se analizan a partir de las discusiones de Dias Sobrinho (2006), González & Espinoza (2011), Salazar ( 2012), Harvey (1997) y Harvey & Green (1993). Son igualmente interesantes en este ámbito el estudio de CINDA-UNVIERSIA (2012) y Lemaitre y Atria (2014), quienes ajustan el alcance de las definiciones al ámbito d ela educación superior.

En el tema del aseguramiento de la calidad se han tomado como referencia para la discusión los trabajos de Amaral (2007-b), describe en términos de mercado las condiciones de la educación superior, que justifican que el Estado, en defensa de los consumidores, instale mecanismos de rendición de cuentas, en un marco de autonomía institucional fuertemente arraigado. Seguidamente, se analizan las condiciones de instalación de estos mecanismos, a través del aseguramiento de la calidad. En este ámbito han sido oportunos los análisis de Westerheijden, Hulpiau, & Waeytens (2006) quienes analizan la forma de instalación de los mecansimos en un medio, buscando la adhesión de los actores a una medida de control nueva. Con el tiempo, la aplicación de los mecanismos van dando lugar a nuevos problemas que deben ser resueltos en diálogo con los actores. En ese sentido, el Modelo de Fases de Jeliazkova & Westerheijden (2002) se revela como un modelo para mantener el interés de las instituciones en los mecanismos de aseguramiento de la calidad, así como de crear las condiciones para la mejora continua.

La discusión precedente da paso a un tema relevante de discusión entre la rendición de cuentas y la mejora continua, que sigue siendo un asunto que concita el interés de los investigadores, debido a las posiciones encontradas referidas a que los dos propósitos son antagónicos, o bien, que ambos enfoques pueden llevarse adelante. Entre los autores que discuten este aspecto han sido considerados los trabajos de González & Espinoza, 2008; Kis, 2005; Lemaitre & Atria, 2014; Vroeijenstijn, 1995; Westerheijden, Hulpiau, & Waeytens, 2006, De Miguel Díaz, 2001, Dias Sobrinho, 2006.

Los mecanismos de aseguramiento de la calidad en la educación superior se reconocen por sus procedimientos comunes, alrededor del mundo, y como tales se implementan a través de agencias de aseguramiento de la calidad, que podrán ser públicas, privadas o mixtas, de acuerdo al contexto de su desarrollo y su relación con el Estado, pero que se constituyen con base en

principios comunes que permiten reconocerlas como organismos de regulación. Los organismos de regulación son instancias de articulación en las sociedades democráticas, de gobernanza, que facilitan la relación entre los actores sociales y el Estado, contribuyendo a la gobernabilidad de los sistemas. Estas características son analizadas a partir de los trabajos de Fredericks, Westerheijden, & Weusthof (1994), quienes analizan la complejidad de su desarrollo en la sociedad holandesa.

En este sentido, las agencias de aseguramiento de la calidad también deben rendir cuentas de su accionar, para cerrar el círulo de confianza, necesario para la gobernanza del sistema. En la medida que los sistemas se desarrollan, crecen y se complejizan, es mayor la necesidad de normativizar y controlar a los reguladores. Aparecen así los mecanismos de evaluación de las agencias, la Guía de Buenas Prácticas (GGP, por sus siglas en inglés) de INQAAHE (2007), los Criterios y Directrices (ESG, por sus siglas en inglés) de la European Association for Quality Assurance, ENQA (2009) y el Manual para la Autoevaluación de Agencias de Evaluación y Acreditación de la Calidad de la Educación Superior, de la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior, RIACES (2007), y las recomendaciones de UNESCO (2006) para educación transfronteriza, que han sido analizados en este trabajo. Sus criterios han sido comparados con aquellos establecidos para los organismos de regulación, en los trabajos pertenecientes a Justiniano, Kreidler, & Morales Núñez del Prado (1998); Gordillo (2013); Quintanilla Acosta (2004) y las definiciones del Banco Mundial & Brookings Institution (2013), referidas a los indicadores mundiales de gobernabilidad. Este análisis ha permitido el diseño de las matrices de análisis para el contexto país y para las agencias de aseguramiento de la calidad, como instancias para la gobernanza del sistema de educación superior y su aplicación a los países en estudio. De dicho diseño se generan los cuestionarios de entrevistas para actores clave.

## 2.6 Análisis documental por país de estudio

### 2.6.1 Argentina

En cada país tomado como estudio de caso, ha sido explorado el contexto con el propósito de conocer las condiciones que han construido los sistemas de educación superior y las agencias de aseguramiento de la calidad.

En ese afán han sido considerados en el caso argentino, los estudios históricos de Buchbinder (2010), Krotsch (2009), Mollis (2009), Sánchez Martínez (2002), Dono Rubio & Lazzari (2009), Fernández Lamarra (2002), Taquini (hijo (2010), Dono Rubio, Lazzari & Mollis (2009), Suásnabar (2009), Santori (2009), Pérez Rasetti (s/f), Rodríguez Gómez (2009), Galarza (2009), Pérez Lindo (2009), desde los inicios de la universidad argentina, en época colonial hasta la actualidad, tomando en consideración los diversos acontecimientos significativos en los ámbitos político, económico y social.

En el sector de la educación superior se han considerado las leyes que hacen al sistema, Ley de Educación Superior N° 24.521. (20 de Julio de 1995) y la Ley de Educación Nacional N° 26.206. (27 de diciembre de 2006). Asimismo, los estudios cuantitativos de Curti (2012), ha servido para conocer la envergadura del sistema de educación superior argentino. Otros autores en este ámbito son García de Fanelli (2009), Lavatelli (2009). En cuanto a políticas públicas para el sector, son mencionados los trabajos de Pugliese (2014), Marquis (2014), Mundet (2003) y Solanas (2009), Atairo & Camou (2011). En la línea de este trabajo, ha sido de singular utilidad la tesis de Ángela Corengia (2009), que estudia los impactos de los mecanismos de aseguramiento de la calidad en las unviersidades argentinas. En este apartado son revisados los

proyectos que fueron propiciados por los procesos de reforma de la educación superior en la Argentina.

Finalmente, se suman en el análisis de la acción de la agencia de aseguramiento de la calidad, los trabajos de Stubrin (2009), Villanueva (2009), Popovsky (2011), Giustiniani & Carbajal (2008), Marquina (20149y los informes de Laforgue (2012), referido a las Memorias 1996-2011 de la CONEAU y los de evaluación externa de Isuani (2003) y de la IESALC/UNESCO (2007).

### 2.6.2 Chile

En el caso de Chile, las reformas se dieron en los años 80, bajo el gobierno militar de Augusto Pinochet. Los estudios políticos de Ffrench Davis (2003,2004), Atria, Larraín, Benavente, Couso, & Joignant (2013), Garretón (2012), Moulian (1997) dan idea de dichas reformas en el ámbito de la vida politica, económica y social. las reformas de la educaicón superior de esa época son relatadas por Brunner (2009), Brunner & Peña (2008), cruces (2012), encontrándose datos de educación comparada en Krotsch (2009). El sitio www.memoriachilena.cl provee información interesante respecto al periodo dictatorial y su influencia en la educación superior. Así se cuenta con el estudio de Huneeus (1988). También se han considerado los estudios de González (2003) y Espinoza Díaz & González (2011), que analizan la legislación de 1980, *Decreto Ley 3541.* (13 de diciembre de 1980), que establece la reforma de la educación superior en Chile. Asimismo, se analiza el documento fundante de dicha política, denominado El Ladrillo, en el documento de de Castro & Méndez (1992).

La *Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza N° 18962.* (10 de marzo de 1990), promulgada el día que asumía el gobierno de trancisión democrática, ha condicionado el desarrollo de la educación superior chilena, que ha experimentado cambios incrementales de la mano de proyectos para incentivar la calidad, de manera similar al caso argentino, financiados

desde el Banco Mundial, en el afán de implementar la agenda de transformación de la educación superior. Estos aspectos son dearrollados por Brunner (2009) y Brunner & Peña (2008).

Los Informes de CINDA-UNIVERSIA (2011, 2012) y el artículo de Salazar & Leihy (2015) , Salazar (2013), Bernasconi, Bocksang, Cox, Irrazával, Vásquez, & Zapata (2014), Brunner (2015),analizan el crecimiento del sector de educación superior chileno y el debate que dio origen a la *Ley del Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior N° 20129.* (23 de noviembre de 2006). Igualmente, analizan las políticas para el sector en el periodo 1990-2010.

Lemaitre (2010) analiza los impactos del aseguramiento de la calidad y su evolución, acerca de lo cual conversan también Zapata, Rojas, & Tejeda (2011). La agencia de aseguramiento de la calidad de Chile, CNA, tiene su Memoria Institucional 2007-2010 y un Estudio Exploratorio sobre los Efectos de la Acreditación Institucional, elaborado por Ipsos (2010), que también han sido considerados en el análisis.

# 3 La Gobernabilidad y la Gobernanza de los Sistemas de Educación Superior. El marco de Desarrollo de los Sistemas de Aseguramiento de la Calidad

## 3.1 La gobernabilidad y su importancia para la democracia

La democracia es el sistema político conocido que se supone más apto para la convivencia del ser humano, aun cuando pueda presentarse imperfecto y de dispar desarrollo en los diversos países. La democracia moderna se caracteriza por dos dimensiones tradicionales, la *legitimidad* y la capacidad de *representación*, las cuales son instaladas por las reglas y procedimientos electorales. La tercera es la *gobernabilidad*, que nace de la preocupación por la *ingobernabilidad* del sistema político en su conjunto y está referida al sostenimiento del sistema en el transcurso del tiempo (Bonilla Saus, 2004). La representación es resuelta con los mecanismos electorales de cada Estado. No siempre ocurre lo mismo con respecto a la legitimidad, de acuerdo a Aganbem (2013), "Cuando la legitimidad pretende prescindir de la legalidad, entonces la máquina política gira en el vacío con resultados a menudo letales" (Agamben, 2013, pág. 14). Si por otra parte, la legitimidad se reduce al momento electoral, resuelto en normas jurídicas prefijadas, la legitimidad corre el riesgo de disolverse en la legalidad y la máquina política se paraliza, igualmente. En la praxis de las democracias modernas el tema de la justicia, como el de la legitimidad, se resuelve en el plano normativo (Agamben, 2013).

En la perspectiva de la ideología liberal, en la cual se considera que el mercado funciona como regulador del sistema, podría pensarse que se puede gobernar una sociedad cada vez más ingobernable con criterios exclusivamente técnicos. Esto conduce a una concepción simplista, y probadamente equivocada, como lo menciona Agamben (2013) cuando sostiene que la sociedad solo puede funcionar si la justicia encuentra su expresión política en una fuerza que sea capaz de equilibrar el progresivo achatamiento a un único plano técnico-económico de aquellos principios

coordinados pero radicalmente heterogéneos, legitimidad y legalidad, *auctoritas* y *potestas*, justicia y derecho (Agamben, 2013).

En cuanto a la gobernabilidad, los problemas aparecen ante las demandas sociales crecientes frente a gobiernos limitados en recursos financieros, con baja autoridad y capacidad para satisfacer dichas demandas, haciendo necesaria la reingeniería del gobierno y de la ciudadanía para hacer un sistema gobernable, de modo a avanzar y consolidar los pactos democráticos. De acuerdo a Prats (2001) este proceso de reformulación de la relación entre el pueblo y sus gobernantes para lograr la convivencia en democracia, se denomina *gobernanza*, entendida como aquella manera de gobernar que tiene como objetivo el desarrollo económico, social e institucional duradero y la buena relación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado (RAE, 2001). La gobernabilidad se define como la cualidad de gobernable, es decir, aquello que puede ser gobernado. Considerando estas definiciones, Prats (2001) sostiene que la gobernabilidad trasciende el propio gobierno, para constituirse en una capacidad social, mediante la cual los actores estratégicos se interrelacionan en un sistema de reglas y procedimientos, formales o informales, para una acción colectiva de toma de decisiones y de solución de conflictos, y dentro del cual se formulan las expectativas y las estrategias de dicho colectivo, en un marco de relacionamiento democrático y participativo. "Todos estos procesos han llevado a formular la insuficiencia del gobierno o gobernación (governing) y la necesidad de la "gobernanza" (traducción propuesta de governance por la Real Academia Española de la Lengua y por la Unión Europea) para asegurar la "gobernabilidad" de las democracias en nuestro tiempo" (Prats, 2001, pág. 105). La presencia del Estado se da en este contexto, a través de apoyo y regulación, de forma a propiciar la participación y responsabilización de los actores en los asuntos públicos, en un marco de relacionamiento estable y pacífico (Uvalle, 2012). No es un Estado o gobierno lo que permite gobernar una sociedad ni es la sociedad en sí misma gobernable

o ingobernable, sino que es la relación compleja entre ambos la que establece las condiciones para la gobernabilidad (Camou, 2001). Sin embargo, no hay acuerdo acerca del significado del término gobernabilidad y su discusión en el ámbito latinoamericano es reciente. Camou (2001) señala al menos tres fuentes principales de controversia en torno al término: 1. A qué hace referencia la gobernabilidad (delimitar la problemática); 2. Cómo y por qué surgen los problemas de gobernabilidad (carencia de un modelo conceptual) y 3. La necesidad de esclarecer las complejas relaciones entre el gobierno democrático y el logro de niveles adecuados de gobernabilidad. Modernamente, el concepto está asociado a la idea negativa de ingobernabilidad o de crisis de gobernabilidad, la que suele asociarse a la incapacidad de los gobernantes, o bien, al exceso de demandas sociales, sobrecargando al Estado. Ambas definiciones son complementarias e implican que el concepto de gobernabilidad, y de ingobernabilidad, son parte de un proceso en curso con relaciones complejas entre los componentes del sistema político (Bobbio, Mateucci, & Pasquino, 2008). De la literatura especializada, se extraen al menos tres hipótesis sobre la ingobernabilidad (Bobbio, Mateucci, & Pasquino, 2008, pág. 708):

1. Hipótesis de la crisis fiscal, de O´Connor: el exceso de demandas que los ciudadanos hacen al Estado, el cual responde expandiendo los servicios y la intervención del Estado, ocasionando una sobrecarga fiscal al gobierno
2. Hipótesis de la institucionalidad (Huntington): la ingobernabilidad es un problema de naturaleza política, el de la autonomía, complejidad, cohesión y legitimidad de las instituciones
3. Hipótesis de la legitimidad (Habermas): la ingobernabilidad es la suma de una crisis de gestión administrativa del sistema y de una crisis de apoyo político de los ciudadanos a sus autoridades. Es la suma de una crisis de entrada y una crisis de salida. La crisis de salida es una crisis de *racionalidad*, según la cual el sistema administrativo no logra hacer compatibles

los mecanismos de control que le exige el sistema económico. Por otro lado, se da una crisis de *legitimidad*, o crisis de entrada, en la cual el sistema de gobierno no logra mantener el nivel de lealtad de la sociedad al ejercer el control que le demanda el sistema económico.

La noción de gobernabilidad tiene categorías analíticas de aplicación (Camou, 2001):

- Uso sistemático: que estudia el estado, calidad o propiedad del ejercicio del gobierno
- Uso histórico: que describe un conjunto de rasgos y procesos que abarcan periodos de mediana duración
- Uso axiológico: modelo para evaluar el ejercicio del poder político con base en criterios normativos

Sigue diciendo Camou (2001), que las tradiciones de la discusión política tienen dos vertientes: la primera tiene como guía la noción de justicia, la segunda, la de la eficacia.

- Gobernabilidad y eficacia: la tradición de la "razón de Estado". La dimensión de la eficacia/eficiencia en el ejercicio del poder político es la clave para la gobernabilidad del sistema social. La gobernabilidad es una propiedad de los sistemas políticos definida por su capacidad para alcanzar los objetivos prefijados al menor costo posible. En esta tradición, el ejercicio eficiente del poder incorpora el consenso para la toma de decisiones y aplicación de las políticas, además, considera la complejidad social, que implica que el poder se encuentra distribuido entre los actores sociales, políticos y económicos, que pueden ejercer el veto cruzado sobre las decisiones de los otros actores y a su vez, deben tener en cuenta las expectativas y estrategias de los demás en la toma de decisiones.
- Gobernabilidad y legitimidad: la tradición del "buen gobierno". Las condiciones de gobernabilidad están ligadas a la justicia y a la legitimidad de un orden político-social, de respeto a los derechos humanos y de la obligación del gobierno de proveer el bienestar

general, ejerciendo el poder mediante la normativa vigente y no de forma discrecional. La legitimidad y el ejercicio del poder hacen a la calidad de la acción gubernamental

- Gobernabilidad y estabilidad. De acuerdo a esta tradición, un sistema será más gobernable en la medida que posea capacidad de adaptación y flexibilidad institucional para acoger los cambios del entorno, sea económico, social o político, en el ámbito nacional o internacional, lo que remite a la capacidad del sistema de permanecer en el tiempo.

De este modo, puede entenderse la gobernabilidad como el estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del Estado para responderlas de manera legítima y eficaz. Esta definición reúne los aspectos de estabilidad, eficacia y legitimidad discutidos anteriormente. La gobernabilidad no sería un atributo (cualidad propia) del Estado o de sus políticas, sino que devendría de su relación con la sociedad (Draibe, 2004), comprendiendo al conjunto de la vida social, política y económica, integrada por partes activas y dinámicas que generan roles, expectativas y estrategias para dar paso a la formulación y el cumplimiento de las metas colectivas (Uvalle, 2012). Considerada como predicado (aquello que se afirma del sujeto) del régimen político, la gobernabilidad se percibe como sinónimo de estabilidad política compatible con el conflicto, siempre que éste pueda resolverse dentro de las reglas y procedimientos convenidos y cumplidos por los actores estratégicos (Prats, 2001). De acuerdo a Uvalle (2012, pág. 52) “Todo orden jurídico y político es el resultado del acuerdo de voluntades que refleja cómo diversos actores están dispuestos a entenderse, no a confrontarse*”.*

### 3.2 La preocupación por la gobernabilidad

La preocupación en torno a la gobernabilidad crece en los estados occidentales a partir de la década del 70, debido a muchos factores, pero fundamentalmente, por la expansión de la política, de toda su esfera y actividad, de la participación ciudadana y de la intervención del

Estado (Bobbio, Mateucci, & Pasquino, 2008). La Comisión Trilateral (http://trilateral.org/) , organización creada por David Rockefeller en 1973 como una organización internacional privada establecida para fomentar una mayor cooperación entre los Estados Unidos, Europa y Japón, es la que comienza a utilizar de forma recurrente la palabra *governability*, refiriendo a los problemas emergentes en los países centrales, que antes no tenían problemas con la *estabilidad* política, pero esos gobiernos ofrecían una baja calidad en sus regulaciones y prestaciones, siendo poco eficientes y eficaces, lo que los volvía permeables a la demanda social que no recibía respuesta satisfactoria a sus reclamos. A esto se denominaría *ingobernabilidad,* lo que no significa que no haya gobierno, sino cuál es la calidad del mismo (Camou, 2001). En el caso latinoamericano, los problemas de gobernabilidad tienen un origen diferente a los del mundo desarrollado: se deben a la falta de democracia y bienestar. Se suma a esto la fuerte tradición de preocupación estatal, pero no por el ejercicio del gobierno (baja institucionalidad). Allí donde los gobiernos presentan baja legitimidad y eficacia, es difícil analizar la calidad del gobierno. De esa forma, cuando en Latinoamérica se habla de ingobernabilidad, se refiere a la falta de condiciones básicas para el ejercicio del gobierno y la falta de respeto a la autoridad gubernamental por parte de los actores que no reconocen las reglas de la convivencia política o gobernanza (Camou, 2001).

Los sistemas democráticos y su gobernabilidad se encuentran en debate debido a la relación que se les asigna con el desarrollo humano, si bien el crecimiento económico y social tendría su base en las garantías de la institucionalidad jurídica y económica del Estado y no en el régimen político vigente (Prats, 2001). Los desafíos hacen relación con la calidad de vida de la sociedad civil, con equidad y bienestar social, y que deben ser traducidos en políticas de Estado que reduzcan las asimetrías entre las personas y los grupos sociales, para lo cual necesita de la acción decidida de los actores sociales, políticos y económicos en la definición y operación de las instituciones y las políticas públicas (Uvalle, 2012). En ese sentido, se plantea una relación

directa entre las políticas sociales y la democracia, mediante la capacidad de dichas políticas para producir igualdad, inclusión y cohesión social. Los aspectos de diseño y de procedimientos de las políticas sociales son decisivos, no solo por la efectividad, sino por su significativa contribución para la calidad de la democracia, la legitimidad de sus instituciones y el mantenimiento de la gobernabilidad (Draibe, 2004). El buen gobierno en los sistemas de políticas sociales concurre al buen gobierno de la sociedad (Draibe, 2004)

La gobernabilidad se da así en base a una serie de acuerdos básicos, en el marco de los cuales las discrepancias son aceptables. Esos acuerdos se dan en tres campos de la acción gubernamental: político, económico y social, que son mirados en tres niveles de análisis: los modelos de orientación política, las fórmulas institucionales y los paquetes de políticas. En el campo social, contexto del tema de este estudio, Camou (2001) establece que los acuerdos en torno al modelo social se traducen en redes establecidas entre los actores políticos, económicos y sociales para lograr consensos en la aplicación de las políticas sociales. De esta forma se dota de legitimidad a las decisiones del gobierno en materia de políticas sociales, en un marco de ideas y valores compartidos de las orientaciones de la sociedad. Esta nueva cultura de la gobernabilidad democrática establece condiciones de compromiso estatal y una autonomía imbricada con el mercado y la sociedad. Se espera que el Estado realice una eficaz gerencia pública del desarrollo social y en retorno una adecuada responsabilidad ciudadana, en todos los campos de la acción gubernamental. Los grados de la gobernabilidad que refiere el autor Camou (2001) se detallan a continuación:

- Gobernabilidad “ideal”, equilibrio puntual entre las demandas sociales y la respuesta adecuada del gobierno, resulta una sociedad con conflictos neutralizados

- Gobernabilidad normal, el equilibrio es dinámico entre las demandas y respuestas, las discrepancias son aceptables y toleradas por el entorno y están integradas al marco de relación entre el gobierno y la sociedad
- Déficit de gobernabilidad, implica un déficit de respuesta gubernamental a las demandas sociales, en un nivel inaceptable para los actores políticamente articulados, haciendo uso eficaz de su influencia que amenaza la estabilidad del gobierno en una situación que puede considerarse anómala
- Crisis de gobernabilidad, se da cuando las anomalías proliferan, dando lugar a desequilibrios intolerables entre las demandas sociales y la respuesta gubernamental.
- Ingobernabilidad, situación límite que implica la ruptura de la relación entre el gobierno y la sociedad.

### 3.3 Gobernanza. Significado

El término gobernanza viene siendo utilizado como un concepto propio de las recientes reformas de la administración pública, que le demandan un nuevo rol al Estado en un marco de gestión compartida del sector público con el sector privado y la sociedad civil. El Estado asume su función de gobierno a través de la regulación de las relaciones entre los sectores público, privado y tercer sector (Schmitz, 2009), con base en la eficacia, la calidad y la buena orientación en la intervención del Estado, aspectos que le brindan legitimidad en el gobierno relacional y las redes de interacción público-privadas. Entre los riesgos se cuenta que los grupos más poderosos o mejor organizados siempre tendrán mayor chance de imponer su parecer en los asuntos públicos (Alcántara, 2012). Implica igualmente un proceso de *corresponsabilidad* de los actores privados en los resultados de la gestión gubernamental, en un marco de gobernabilidad democrática. El Estado tradicional (proveedor) se transforma de productor de los bienes públicos a garante de

dicha producción (contralor, evaluador), que además activa a otros actores a producirlos, sea privadamente o asociados con el sector público, y que coordina y regula cooperativamente la gestión de los bienes públicos (Schmitz, 2009).

De acuerdo a Marcel Cullel (2004, pág. 247) “el Estado es una construcción política y organizacional de gran complejidad que no puede asimilarse de manera fácil a otro tipo de organizaciones conocidas”, y la sociedad del siglo XXI, cambiante y cada vez más heterogénea, requiere servicios y bienes públicos de calidad, con inclusión social, en una demanda cada vez más expandida, y que al mismo tiempo, ya no tolera la uniformidad característica de los servicios provistos por la burocracia estatal. La función central del Estado ya no es la provisión de esos bienes y servicios, sino la gestión capaz de proveerlos, equilibrando transparencia y efectividad. En ese sentido, la sociedad contemporánea es consciente de la complejidad del escenario presente, tiene acceso instantáneo a la información global y está pendiente de los derechos humanos, en un marco de igualdad y libertad, rebasando las instancias de la democracia representativa y demandando participación directa y activa en la discusión de la agenda pública, y no solo de eficiencia burocrática ajena al escrutinio ciudadano (Uvalle, 2012). En la sociedad actual, considerada abierta, los derechos y las obligaciones están fundamentados en bases que son legales y son legítimas, los agentes sociales tienen participación efectiva en las decisiones de gobierno, en un marco de autonomía, corresponsabilidad, cogestión y coproducción. El espacio ocupado por la acción de los agentes sociales privados sirve de freno a la expansión administrativa pública, desarrolla espacios de relacionamiento horizontal y de articulación civil organizada, donde las instituciones constituyen una instancia de integración, en las cuales se realizan la *razón política*, a través de acuerdos y compromisos que se cumplen, *la razón jurídica*, según la cual el ejercicio de la autoridad se realiza en base a normas escritas y sancionadas y la

*razón pública,* que se manifiesta mediante la acción conjunta de autoridades y ciudadanos (Uvalle, 2012).

### 3.4 La importancia de las instituciones para la gobernabilidad democrática

La gobernabilidad implica que los agentes del Estado y los actores de la sociedad tienen la voluntad de establecer acuerdos que permitan el mejor desempeño de las instituciones, cuyo objetivo consiste en definir y hacer cumplir las reglas del juego, que posibilitan a los actores sociales desarrollarse en un marco de oportunidades, restricciones, recursos escasos y beneficios (Uvalle, 2012). La idea de la gobernabilidad democrática tiene base en estas propuestas y sirve de base para la definición de los requisitos institucionales para el desarrollo social (Echebarría, 2004). La gobernabilidad tiene que ver con la calidad de vida de la sociedad civil y debe traducirse en políticas públicas que reduzcan las asimetrías existentes en la sociedad (Uvalle, 2012).

En la Economía se define a las instituciones como "reglas formales e informales, relativamente específicas y genéricas, separables de los comportamientos, que intentan constreñir mediante sanciones efectivas" (Echebarría, 2004, pág. 5). Para North, uno de los padres de la teoría neo institucionalista, sin embargo, las instituciones son órdenes abstractos, independientes de quienes los conforman, destinadas a servir a los individuos en sus fines particulares, pero que por sí mismas, no tendrían fines específicos (Instituto Internacional de Gobernabilidad, 1998). Sin embargo, desde la Sociología y el Derecho, las instituciones constituyen *"*pautas reiteradas de comportamiento que se combinan y agrupan en conjuntos interdependientes, que no son fácilmente separables de un contexto cultural e histórico y que no solo constriñen, sino también conforman comportamientos, decantando preferencias e intereses" (Echebarría, 2004, pág. 5). Esta segunda visión resulta más cercana a la realidad institucional, considerando las instituciones

en su contexto histórico y cultural, lo que las hace reconocibles, pero eso torna su evaluación más difícil de instrumentar.

Por su parte, la Teoría del Desarrollo le da una importancia central a las instituciones, como agentes para la gobernabilidad de los sistemas políticos, considerando una estrecha relación entre el desarrollo y la calidad de las instituciones. Las instituciones son las reglas que garantizan el nivel básico de bienestar y la igualdad en los derechos para ejercer la libertad. Para el desarrollo democrático y sostenible, son necesarias instituciones políticas, que garanticen la consideración de las demandas sociales, instituciones económicas, que permitan el desarrollo progresivo, e instituciones sociales, que articulen la cooperación y fomenten la confianza (Oriol Prats, 2006). Dicho de otro modo, las instituciones son instrumentos para la gobernanza, en términos de la definición empleada en este trabajo.

De acuerdo a Draibe (2004), para la calidad de la democracia es importante la calidad de las instituciones de la política social. Los aspectos de diseño y de procedimientos de las políticas sociales son decisivos, no solo por la mejor efectividad, sino por su significativa contribución para la calidad de la democracia, la legitimidad de sus instituciones y el mantenimiento de la gobernabilidad. La institucionalidad de las políticas sociales o de sus aspectos cualitativos, supone la calidad de dichas políticas y su contribución efectiva para la gobernanza de los sistemas democráticos. Para un buen funcionamiento de las democracias, de la gobernabilidad y de la legitimidad de los gobiernos en economías de mercado, es necesario un Estado descentralizado, con capacidad administrativa, institucionalizado y con buena gestión, entre otros. Se requiere además que la participación de la sociedad civil esté dotada para el efecto de información, constituida en redes organizadas y de servicios, esto es como capital social (Draibe, 2004). De esta manera, las instituciones son instancias funcionales para la gobernabilidad, que a

través de una normativa consensual, anticipa la predictibilidad de las decisiones políticas en los temas de la agenda pública.

Desde el punto de vista de la calidad de la vida social, las políticas de Estado son instrumentos que tratan temas que se desea aislar de la lucha partidaria, a través de la construcción de consensos en el ámbito de la política, sea ésta de oficialismo u oposición, y reducir la incertidumbre propia de la inter temporalidad, que es ineludible en la implementación de dichas políticas, teniendo en cuenta que para realizarlas con calidad y eficientemente, no es suficiente un proyecto de ley o reglamento que les dé origen, sino que es necesaria la voluntad política real de llevarlas adelante. En este punto resulta oportuno entender que el marco del diseño de las políticas públicas supone una vertiente política, en la cual se realiza la representación de las preferencias mayoritarias respetando los derechos de las minorías y una vertiente racional, que significa la remoción de ciertas decisiones del dominio de una racionalidad política para ser entregada a la acción de una técnica (Acuña, 2004). Lo anterior permite colegir que para que un sistema sea gobernable es esencial la gestión pública, entendida como el conjunto de tareas a ser cumplidas para alcanzar los propósitos de la agenda institucional. En este sentido, las burocracias son un factor fundamental a considerar para la calidad de la gestión pública, ya que son ellas las que manejan los sistemas de información del gobierno mediante los cuales se elaboran y ejecutan las acciones de políticas públicas, en su propósito de orden, estabilidad y distribución de beneficios. La gestión pública tiene que acreditarse mediante decisiones y acciones que permitan la gobernabilidad de la democracia con el concurso de la pluralidad y diversidad de actores, organizaciones y grupos de la sociedad abierta. No hay modo de aislar a la gestión pública de los valores de la democracia; su alcance y su efectividad se relacionan con la calidad de las instituciones y con la calidad de las políticas públicas (Uvalle, 2012).

### 3.5 Los organismos de regulación

Las reformas del Estado de las últimas décadas han incluido los procesos de desregulación con la retirada del Estado de la prestación de servicios, promoviendo la privatización y pasando al rol de regulador, pasando a modelos en los cuales se promueve la participación privada, la competencia y los incentivos. La liberalización de la economía ha conducido a un nuevo papel del Estado, dejando la provisión de los servicios a los agentes privados y desarrollando instancias que controlen la adecuación de dicha provisión y provean la articulación efectiva con los actores sociales, para lo cual recurre a la creación de organismos de regulación, para ejercer su rol de contralor. Estos organismos se crean para proteger los intereses de los consumidores, lo que requiere credibilidad, para lo cual se dota a los entes de regulación de independencia, autonomía, transparencia en la operación y mecanismos de rendición de cuenta (*accountability*) (Quintanilla Acosta, 2004).

Los organismos de regulación se generan en los Estados Unidos, a principios del siglo XX para asegurar el buen funcionamiento de aquellos sectores esenciales para el desarrollo de un país dado su carácter estratégico, que cuentan con el consenso político para su ordenamiento y son consideradas como materias neutras fuera de la lucha política, cuyo funcionamiento adecuado es esencial. Nacidos en el ámbito de la economía, se expanden hacia la vida social, para defender la prestación del servicio, por lo que es imprescindible la separación entre el regulador y el gobierno (Ortíz, 2007). La función de estos organismos es la de para proteger a los consumidores, los que a su vez, como las prestadoras de servicios y el propio gobierno, tienden a promover sus propios intereses de forma legítima, pero que debe ser gobernada. La justificación de su existencia se refiere a condiciones de equidad, brindando resultados más eficientes para los

agentes económicos y a las fallas de mercado que impiden la correcta asignación de recursos en una economía (Quintanilla Acosta, 2004).

Los riesgos que corren los organismos de regulación sobrevienen del deseo de los actores de influenciar las decisiones de los reguladores, en busca de satisfacer sus propios intereses, incluso en desmedro de los intereses del bien común. Los riesgos en la operación del regulador son el de la captura de los regulados, por parte de los miembros del sector regulado y el de la politización, tanto por parte de los actores del gobierno como de la oposición. El regulador debe mantener la distancia del poder político y sus intereses de corto plazo y electorales. Igualmente, se debe distanciar de los medios de opinión, que pueden influenciar al regulador a través de una imagen pública de su gestión (Ortíz, 2007). Adicionalmente, la instalación de un organismo de regulación en un medio con baja institucionalidad jurídica, puede ser complicada, frente a los grupos de interés y el propio gobierno (Quintanilla Acosta, 2004).

Igualmente, los entes reguladores están en mayor contacto con la sociedad, lo que los hace más transparentes, pero deber resguardarse su accionar del poder central, que establece la normatividad del sector y concede las habilitaciones para el funcionamiento del sector. Por otro lado, son sensibles a influencias por los grupos de interés en el ámbito de su actividad, y que se manifiestan a través de los representantes que responden a los grupos de interés. Para equilibrar estas influencias es necesaria la independencia de sus decisiones y la capacidad y experiencia suficientes para gestionar las tareas que le son propias y que revisten complejidad técnica. Se debe asegurar la fidelidad y la rendición de cuentas sobre su mandato (Quintanilla Acosta, 2004). Sin embargo, es común que los reguladores provengan del sector regulado, porque tienen el conocimiento y la experiencia necesarios para ejercer la regulación, lo que hace a una comprensión del medio y de las demandas del sector por parte del regulador, que puede llevar a

una comprensión (Ortíz, 2007), aunque introduce el riesgo de captura de la agencia reguladora por parte de los intereses de los regulados.

Los sistemas de regulación presentan particularidades que deben ser atendidas. Así, se considera que quien concede, no debe controlar, separando ambas funciones, para evitar presiones que devienen del poder económico y pueden inducir a la corrupción. El ente regulatorio no tiene jurisdicción administrativa (Gordillo, 2013) y su estatus es quasi judicial, ya que tiene que resguardar la aplicación de la ley, por lo que su actuación solo puede ser juzgada por una instancia superior, que revise sus decisiones (Ortíz, 2007).

De esta manera, en la nueva configuración del rol del Estado como regulador, estos organismos se estructuran y organizan teniendo en cuenta las demandas sociales sobre su accionar y el comportamiento esperado del órgano de regulación. Su constitución, conformación y reglamentación se hará de forma a atender estas cuestiones y dar fe de una articulación conducente de los actores, en el afán de desarrollar pactos de gobierno sectorial, en pos del desarrollo sostenible.

Los cuestionamientos de su legitimidad surgen del desgaste que significan los cambios de gobierno, los resultados de su gestión y la administración de intereses contrapuestos Las fallas de la regulación devienen de información e incentivos deficientes, de la consistencia en las decisiones y de captura ante los intereses particulares. Del análisis de su utilidad y de los riesgos de su operación, se coligen las condiciones esenciales para su funcionamiento, buscando precautelar su operación n y su rol como organismo de articulación para la gobernabilidad de la relación Estado-sector privado proveedor-sociedad civil consumidora en la gobernanza, los tres actores de la articulación.

En la Figura N°2 se presenta un esquema de los temas a atender por el organismo de regulación y las condiciones que se deben establecer y precautelar para su buen funcionamiento.

En ella, a partir de las fallas que debe administrar el organismo regulador, se señalan los riesgos que su operación conlleva y los atributos que deben ser observados para controlar el efecto de esos riesgos en los resultados de operación del ente.

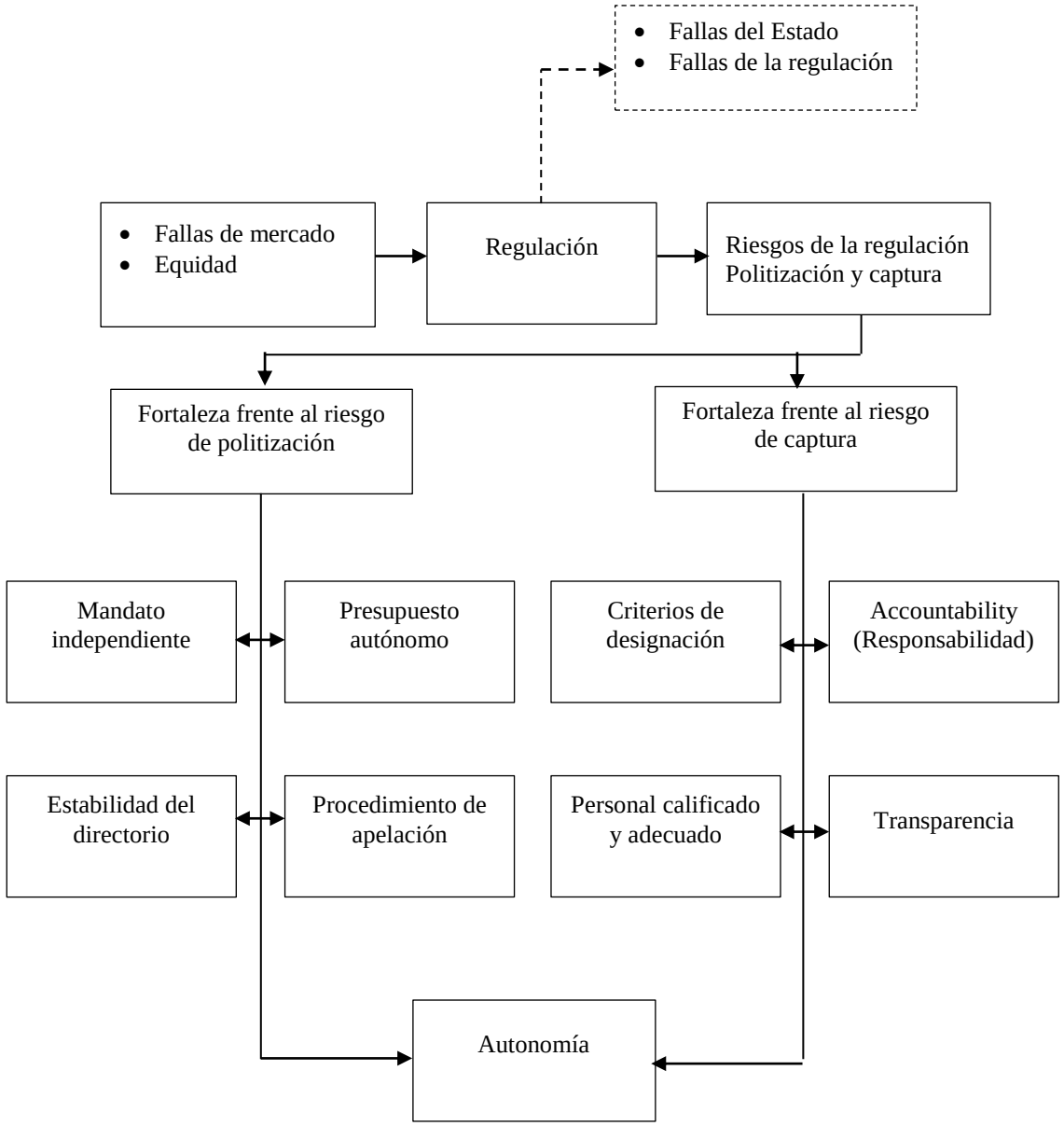


Figura N° 2. Organismos de regulación. Condiciones para su funcionamiento
Fuente: Quintanilla Acosta, 2004, p. 21

Existen dos tradiciones de regulación, la angloamericana, que contempla la independencia del ente de regulación, y la francesa, que establece un contrato de concesión claramente

especificado. La estabilidad y la credibilidad políticas, junto con un marco regulatorio bien establecido, permiten reducir el riesgo de politización. Limitar la discrecionalidad del regulador mediante un contrato, es la forma de articular autonomía y rendición de cuentas, debiendo además, asegurar la probidad de los reguladores, controlar la corrupción y fomentar la responsabilidad cívica. Los atributos para el ente regulador deben contemplar el mandato independiente, la estabilidad del directorio, contemplando la legitimidad de la representación y los ejercicios fijos, la autonomía presupuestaria y los mecanismos de apelación (Quintanilla Acosta, 2004). La estabilidad del directorio es indispensable para controlar el afán del poder político de sacrificar los objetivos a largo plazo por las urgencias políticas cotidianas (Gordillo, 2013)

La credibilidad del regulador es fundamental, lo que no significa su infalibilidad, sino la fundamentación de sus decisiones y la corrección del error, si lo hubiera, en el menor plazo posible. Por ello, debe tener prestigio y autoridad en su materia, demostrando imparcialidad en sus juicios (Ortíz, 2007).

Por su parte, el riesgo de captura, que se manifiesta en la influencia que los regulados intentan ejercer sobre las decisiones del organismo regulador, traduciéndose en la adopción de una postura de defensa de los intereses del sector regulado, en lugar del interés público. La fortaleza ante el riesgo de captura se construye a partir de los criterios de designación de los representantes de los afectados, la incorporación de personal calificado y adecuado, la responsabilidad (*accountability*) y la transparencia (Quintanilla Acosta, 2004).

En este esquema, la autonomía se entiende en un sentido amplio, siendo imposible pensar en una independencia absoluta, debiendo tenerse en consideración que la autonomía no exime de la rendición de cuentas y que las decisiones de política sectorial, quedan en el ámbito del Estado, a través de los ministerios. La independencia que se entrega al organismo regulador es un medio

para mostrar credibilidad ante los regulados y los consumidores del sector (Quintanilla Acosta, 2004). La autonomía institucional se afianza a través de un mandato claro, que proteja al ente tanto de la influencia ministerial, como de los intereses de los regulados. En este sentido, el ministerio se reservará el establecimiento de las políticas, la planificación y las negociaciones, y las agencias se concentrarán en las funciones regulatorias. La normatividad y la regulación no deben coincidir en la misma institución (Gordillo, 2013). Los organismos reguladores deben rendir cuentas respecto al cumplimiento de las reglas establecidas y su comportamiento debe ser predecible, dentro del marco regulatorio. Deberán además cuidar que su autoridad sea suficiente y que no se produzcan asimetrías de información (Quintanilla Acosta, 2004).

Según su grado de independencia, los organismos reguladores se presentan en cuatro variantes posibles:

- Agencia que forma parte del gobierno: forma parte de un ministerio y no tiene un área especializada en regulación
- Agencia semiautónoma: sus decisiones están alineadas con la política gubernamental. Puede ser un ente asesor
- Agencia con escaso control gubernamental: se le otorgan facultades y competencias por la legislatura, dentro de la línea ministerial. Está conformada por expertos, sin filiación política
- Agencia predominantemente autorregulatoria e independiente del gobierno: similar a la anterior, con mayor independencia.

La independencia del poder político no significa que los organismos reguladores funcionen fuera de las políticas del Estado, ya que deben coordinar con ellas sus actividades, en el logro de los objetivo de las políticas públicas para el sector regulad. Su independencia total del

Estado no es deseable, considerando el riesgo de captura por los regulados. Es usual que los poderes Ejecutivo y Legislativo participen en la designación de los directores, con el propósito de asegurar control y equilibrio adecuados, reflejando además las preferencias políticas. La designación debe ser por periodos fijos, para protegerlos de remociones arbitrarias, previendo mecanismos de remoción por causas justas, ante conductas inadecuadas o incapacidades demostradas. Los mandatos no deberán coincidir con los ciclos electorales (Quintanilla Acosta, 2004).

Un presupuesto autónomo es una condición esencial para los organismos reguladores, para asegurar el buen ejercicio de sus funciones y respaldar su independencia y autoridad, de modo que no sea objeto de presiones por parte de terceros. Es fundamental que su personal cuente con capacidad técnica y para ello, precisa de recursos estables y garantizados, independientes del control político directo. Es habitual que los fondos provengan del sector regulado, constituyendo un costo más del servicio, lo que sería una medida correcta en materia de eficiencia económica (Quintanilla Acosta, 2004).

En el control de la discrecionalidad, es importante contar con procedimientos de apelación, para garantizar la revisión de los cuestionamientos a sus decisiones, y su resolución justa. Las personas designadas para dirigir los entes de regulación, deben tener cualidades personales y profesionales, que les permitan ejercer sus funciones con probidad y capacidad técnica, y puedan manejar los conflictos de interés que pudieran presentarse. La conformación plural permite una distribución del poder y la integración de diferentes puntos de vista en las decisiones del ente, aunque conllevan la dilución de las responsabilidades. Los miembros deben ser permanentemente entrenados para mantener el alto nivel técnico requerido. La cantidad de miembros del directorio está en proporción al ámbito regulado. Mayor cantidad favorece la imparcialidad, mientras que las agencias pequeñas, suelen ser más predecibles. El número de

integrantes debiera ser impar para favorecer las decisiones del ente. Asimismo, el personal de la agencia debe ser altamente calificado, entrenado, experimentado y con acceso a la información para facilitar su trabajo. Deberá ser adecuadamente remunerado, en función de su capacidad, de modo a reforzar su motivación y dedicación a la función reguladora, garantizar su probidad e integridad. Debe contarse con un código de conducta y con incentivos adecuados a la función, estableciendo claramente las incompatibilidades, lo que incluye contar con intereses económicos en el ámbito regulado. Debe garantizarse su estabilidad en el tiempo (Quintanilla Acosta, 2004).

El ente regulador debe rendir cuenta de su gestión en forma periódica, publicando procedimientos y decisiones, en forma permanente, así como su ejecución administrativa y financiera. Las auditorías externas, de conducta son altamente recomendables. Las rendiciones de cuentas de los organismos de regulación debieran darse en tres ámbitos:

- Financiero: respecto del manejo de los fondos que le son asignados para el desarrollo de sus actividades.
- Procedimental: referido al debido proceso de aplicación de la normativa y la fundamentación de sus decisiones.
- Sustantivo: permite establecer la predictibilidad de las decisiones y los mecanismos de revisión y apelación de las decisiones.

Existe una cuarta rendición de cuentas, en el ámbito informal, juzgada por el grado de participación de los actores en el debate y la libre discusión. En cuanto a la transparencia, requiere publicación y difusión de las decisiones, fomentando la predictibilidad de las decisiones y la apertura a la discusión. En el diseño de los procedimientos debe contemplarse la participación de los actores, de forma a establecer el estado deseable del sector regulado y obtener razonables consensos en la operación, por medio de una regulación simple y clara, lo que

promueve la aceptación de las políticas de regulación. Los procedimientos de información del ente pueden darse a través de tres modalidades: notificación fundamentada de sus decisiones, consulta para recolección de información relevante para su decisión y participación que permita el debate informado (Quintanilla Acosta, 2004). En el ámbito de la regulación debe evitarse el riesgo regulatorio, entendido éste como la el riesgo de caer en la discrecionalidad y la falta de rigor por parte del regulador, debiendo controlar los tratamiento singulares y la alteración de las reglas establecidas. La discrecionalidad es el paso de lo político dentro de lo administrativo. La liberalización de los servicios públicos para su prestación por agentes privados, no será posible sin una autoridad reguladora independiente (Ortíz, 2007).

### 3.6 Los indicadores de gobernabilidad

La noción de gobernabilidad conlleva la existencia de parámetros de evaluación de la acción gubernamental, ya sea intrínsecos, como ser la opinión de los gobernados, y extrínsecos, sea por medio de un observador externo. Los parámetros toman en cuenta la calidad (buen o mal gobierno), estado (equilibrado, inestable) o alguna propiedad relevante (eficacia, eficiencia) de la acción de gobernar, estableciendo los criterios de evaluación de la acción gubernamental en términos políticos agregados. Camou (2001) distingue dos niveles en el análisis conceptual de la gobernabilidad. El primer nivel es el nivel jurisdiccional de gobierno, referido a los diferentes ámbitos de ejercicio gubernamental. El otro nivel está referido a la relación entre los sistemas político administrativo (Estado), el sistema económico (mercado) y el sistema sociocultural (sociedad). La noción de gobernabilidad tiene así un carácter multidimensional, asociado a dimensiones constituyentes de la propia noción tales como la legitimidad, la eficacia y la eficiencia, y la estabilidad. De acuerdo a Echebarría (2004) el análisis institucional adquiere así una nueva dimensión ligada a los indicadores de gobernabilidad debido a las conexiones causales

entre la calidad institucional y el desarrollo, avaladas por la experiencia de las últimas décadas. Para los organismos multilaterales, existe una relación cercana entre la efectividad del desarrollo y la necesidad de políticas adecuadas e instituciones sólidas. Además, desde la perspectiva de la gestión por resultados, se requiere evidencia objetiva de situación, resultados e impactos, de forma a medir progresos realizados y rendir cuentas, efectivamente (Echebarría, 2004). Aparecen así los estándares e indicadores de resultados -en lugar de las regulaciones burocráticas- que otorgan mayor flexibilidad y poder de decisión y administración a los entes gestores (Marcel Cullel, 2004), siempre que consideren aspectos de *accountability* –responsabilización, rendición de cuentas-, transparencia y descentralización de las decisiones, sistemas de controles públicos, presencia de mecanismos garantizadores de *voice & choice* –voz y voto- para los beneficiarios y diversos mecanismos de participación (Draibe, 2004).

Los indicadores de gobernabilidad se emplean como medida para estimar el desempeño de las instituciones. La preocupación respecto a las mismas tiene un componente de orden político y moral. Estos indicadores están basados en encuestas de opinión, normalmente, dando una idea de la percepción de los actores respecto de la gobernabilidad de un sistema. Existe la preocupación de hacerlos más objetivos, para ganar en precisión y agregación (Echebarría, 2004). Para Camou (2001), bajo el título de paradigmas de la gobernabilidad se sustentan en la articulación entre los actores, que contemple entre sus acuerdos la reducción de la incertidumbre referida a las acciones del gobierno, en sus aspectos o dimensiones clave de legitimidad, representatividad y eficacia/eficiencia, relacionando niveles de análisis político, institucional, de acción pública, con la acción gubernamental en los ámbitos social, económico y político. Estos paradigmas podrán ser evaluados a partir de la medición de las facetas observables (indicadores) que conforman las dimensiones que hacen a la gobernabilidad.

La gobernanza democrática se traduce así en el acuerdo entre los actores sociales y el gobierno, de reglas del juego, de la consolidación de consensos en torno a temas de interés común, con transparencia, información, rendición de cuentas, evaluación y control de las políticas públicas (Mayorga & Córdova, 2007). En este marco, los entes de regulación se constituyen en depositarios de los acuerdos y de su cumplimiento, evaluando e informando sobre el desarrollo de estos pactos sociales para el buen gobierno, constituyéndose en herramientas de gobernanza para el sistema institucional democrático.

### 3.7 Indicadores de gobernabilidad del BM

Los organismos multilaterales y sus reformas económicas han sido impulsores de la generalización de los procesos de aseguramiento de la calidad en América Latina. Toda la región ha experimentado una profunda transformación a finales del siglo XX. La caída de las dictaduras militares, la crisis económica mundial de la década del 70 y las luchas sociales por los derechos humanos transformaron el contexto latinoamericano. En ese contexto, las reformas de la década del 90 han establecido el tema de la gobernanza democrática como tema de agenda y a la educación como factor fundamental para el desarrollo de capital humano (Banco Mundial, 2000).

La gobernanza de los países se instrumenta mediante indicadores que han sido establecidos por el Banco Mundial (1996) y que se vienen midiendo de forma sistemática hace casi dos décadas, mediante el proyecto Indicadores Mundiales de Gobernabilidad del mencionado organismo multilateral (Banco Mundial & Brookings Institution, 2013).

Los indicadores agregados representan las dimensiones política, económica e institucional mediante los cuales se ejerce el gobierno en un Estado. En la Figura N° 3 se representan los indicadores formulados por el Banco Mundial.

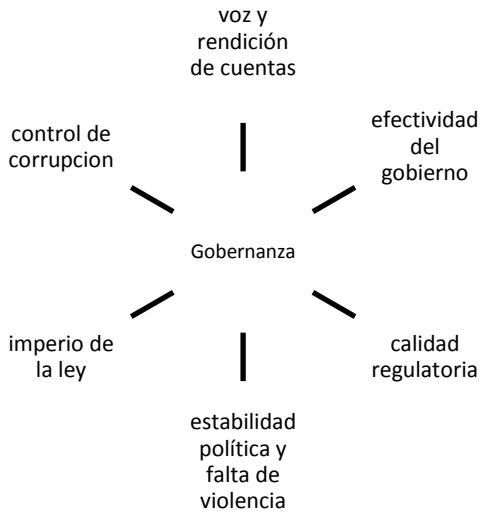


Figura N° 3. Indicadores Mundiales de Gobernabilidad
Fuente: elaboración propia a partir de Banco Mundial & Brookings Institution, 2013

El Reporte de Datos de País, 1996-2014, del World Bank Institute, presenta los Indicadores de Gobernabilidad (Governance Indicators) y su evaluación por país. Estos Indicadores de Gobernabilidad Mundiales, IGM, (Worlwide Governance Indicators, WGI) constituyen una medida compuesta (composite measure) que es una forma de medir conceptos complejos, integrando más de un ítem en la medición. Las escalas y los índices son medidas compuestas por definición (Banco Mundial & Brookings Institution, 2013) y están orientadas a fomentar el buen gobierno y la lucha contra la corrupción (Berensztein, 2007).

La medición de estos indicadores por más de una década ha servido para desarrollar el debate en torno a la gobernabilidad y el desempeño institucional. Los IGM son medidas compuestas basadas en un gran número de fuentes de datos, que son reportados en cada caso, y su propósito es ofrecer comparabilidad a lo largo del tiempo y entre los países, ya que su medición se realiza con la misma metodología a lo largo del tiempo. Estos indicadores agregados combinan los datos de un gran número de empresas y organizaciones no gubernamentales, además de

resultados de encuestas a ciudadanos y expertos del sector público y privado, en países industrializados y en desarrollo (World Bank, 2014).

La utilización de los IGM a lo largo del tiempo ha permitido identificar que los países desarrollados tienen mejores resultados y con mayor estabilidad a lo largo del tiempo, mientras que los subdesarrollados presentan dinámicas mayores, si bien en ambos grupos de países se aprecian variaciones en términos de mejoras y retrocesos ante el cambiante contexto y los desafíos de la sociedad global. Estos estudios afirman que el buen gobierno tiene una influencia significativa en el desarrollo y la calidad de vida de los países (Berensztein, 2007).

Los indicadores son seis (WORLD BANK INSTITUTE, 1996-2013):

I.G.1. Voz y rendición de cuentas, definido como la percepción de hasta qué punto los ciudadanos participan en la elección de sus gobernantes, la libertad de expresión o asociación y libertad de prensa.

I.G.2. Estabilidad política y ausencia de violencia, mide la percepción acerca de la posibilidad de inestabilidad política y/o violencia políticamente motivada, tal como el terrorismo

I.G.3. Efectividad gubernamental, se refiere a la percepción acerca de la calidad de los servicios públicos, del servicio civil y del grado de independencia que éstos tienen de las presiones políticas, de la calidad de la formulación e implementación de las políticas y de la credibilidad del gobierno en su compromiso con esas políticas

I.G.4. Calidad regulatoria, mide la percepción acerca de la capacidad del gobierno para formular e implementar políticas y regulaciones razonables, que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.

I.G.5. Imperio de la ley, se refiere a la percepción acerca de la confianza que los agentes tienen en el cumplimiento de las reglas de la sociedades, tales como el respeto y cumplimiento de los términos contractuales, de los derechos de propiedad, de las fuerzas del orden y de la justicia, así como la prevención del crimen y la violencia.

I.G.6. Control de la corrupción, referido a la percepción de hasta dónde se ejerce poder público para beneficio privado, incluyendo pequeñas y grandes formas de corrupción, así como la captura del Estado por las élites y los intereses privados.

Así definidos, se presentan en gráficos y referencias por país. En los dos casos analizados, de Argentina y Chile, se cuenta con los valores de los IGM a lo largo del periodo de tiempo del estudio, de 1996 a 2012. Los valores se presentan en gráficos, cuya escala va de 0 a 100 en ordenadas, midiendo el tiempo en el eje de abscisas (WORLD BANK INSTITUTE, 1996-2013). La lectura de los IGM para ambos países, en el periodo estudiado, se presenta en el Cuadro siguiente:

Cuadro N° 1. IGM del BM por país

| **IGM del BM** | **ARGENTINA** | | | | **CHILE** | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **AÑO** | **1996** | **2002** | **2008** | **2014** | **1996** | **2002** | **2008** | **2014** |
| **I.G.1. Voz y rendición de cuentas** | 25-50 | 50-75 | 50-75 | 50-75 | s/d | 75-90 | 75-90 | 75-90 |
| **I.G.2. Estabilidad política y ausencia de violencia** | 25-50 | 10-25 | 25-50 | 25-50 | 50-75 | 75-90 | 50-75 | 50-75 |
| **I.G.3. Efectividad gubernamental** | 50-75 | 25-50 | 50-75 | 25-50 | 75-90 | 75-90 | 75-90 | 75-90 |
| **I.G.4. Calidad regulatoria** | 50-75 | 25-50 | 10-25 | 10-25 | 75-90 | 75-90 | 90-100 | 90-100 |

| IGM del BM | ARGENTINA | | | | CHILE | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **AÑO** | **1996** | **2002** | **2008** | **2014** | **1996** | **2002** | **2008** | **2014** |
| **I.G.5. Imperio de la ley** | 50-75 | 25-50 | 25-50 | 10-25 | 75-90 | 75-90 | 75-90 | 75-90 |
| **I.G.6. Control de la corrupción** | 25-50 | 25-50 | 25-50 | 25-50 | 75-90 | 90-100 | 90-100 | 90-100 |

Fuente: http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports

De acuerdo a estos índices, Chile tiene una gobernanza eficaz, con buena percepción en el periodo estudiado, aunque la percepción respecto del I.G.2. Estabilidad política y ausencia de violencia, baja un nivel de rango entre 2008 y 2014, coincidente con la crisis mundial de ese periodo. Chile fue el país de América Latina que más rápido se recuperó de la crisis *subprime* iniciada a fines de 2008 (Fundación Konrad Adenauer, 2010).

En el caso de la Argentina, la crisis de 2001-2002 tuvo un impacto negativo en casi todos los indicadores, salvo por el I.G.1. Voz y rendición de cuentas, que tiene que ver con el proceso de democratización social que se venía desarrollando (Berensztein, 2007). Igualmente, la crisis *subprime* afectó la economía argentina, aunque por primera vez, en varias décadas, no produjo una crisis a nivel de las finanzas nacionales, sino más bien como una "crisis de comercio" (Abeles, 2009).

Más allá de la lectura directa de estos indicadores, el uso de ellos se relaciona con el diseño de las políticas públicas, con base en la gobernabilidad. En ese sentido, la percepción de los actores, expresada en estos índices, señala cuáles son las áreas en las que se debe introducir alguna mejoría, teniendo en cuenta que la gobernabilidad está muy relacionada con el desarrollo humano de la población de un país. Es indudable que el buen gobierno, a través de mejoras institucionales, redunda en la mejora de la calidad de vida de la población. Incrementar la calidad institucional, es un desafío estratégico para los países (Berensztein, 2007).

# 4 Las reformas de fin del siglo XX en Latinoamérica

## 4.1 Las reformas del Estado en Latinoamérica

En Latinoamérica se han dado procesos de democratización desde finales de los años 70 hasta finales de los 80, haciendo necesarios pactos para establecer las estrategias de transición a la democracia, de modo a facilitar la construcción y el desarrollo de los nuevos estados democráticos. Las democratizaciones se producen en un entorno con crecientes retos sociales y escasas capacidades institucionales y el problema de la gobernabilidad no se restringe a una mejor gestión pública, sino que constituye un desafío para el Estado y la organización de la sociedad, en su conjunto (Prats, 2001). La nueva configuración de las relaciones entre la sociedad y el Estado después de la crisis económica de los años 80, en Latinoamérica, obligó a un redimensionamiento del aparato estatal debido a la creciente demanda social insatisfecha y en consecuencia, a una preocupación por el ejercicio de gobierno y la gobernabilidad (Camou, 2001). La idea de reforma está ligada a la de cambio, implica una voluntad, una política explícita por parte de un actor, gubernamental o institucional, orientada a modificar una situación vigente. El cambio es un proceso social, omnipresente, que puede variar en intensidad, actores y resultados. La reforma de los sistemas apunta a una forma de mantenimiento del orden de las relaciones sociales existentes y los vínculos con un poder, ejecutor del proceso de transformación, que acumula en sí el control (Krotsch, 2009).

Las reformas del Estado de la década del 90 se impulsaron desde los países desarrollados, a través de los organismos multilaterales, buscando refinanciar la deuda externa, y orientar el foco de la gestión pública hacia los resultados para mejorar la gestión, dotando de mayor poder de decisión y administración a los entes gestores, a cambio de compromisos de cumplimiento de metas y de rendición de cuentas. (Marcel Cullel, 2004). El problema es que estas reformas han

sido aplicadas en forma análoga y con una lógica común en países tanto del centro como de la periferia, muy diferentes en su nivel de desarrollo, tanto político como económico y en sus rasgos sociales y culturales, en el ánimo de conseguir efectos similares en poblaciones muy distintas. En las economías de periferia, la aplicación de medidas de ajuste estructural, ligadas a dichas reformas, han impuesto un modelo de desarrollo económico dependiente, excluyente y periférico (Medialdea & Alonso, 2003). El enfoque *gerencialista* ha producido grados de autonomía que llegaron incluso a colisionar con los principios de la responsabilidad política y a acarrear riesgos de corrupción y clientelismo. En América Latina se dio el caso de países en los cuales este tipo de reformas no pudieron siquiera iniciarse, porque se encontraron con estados empobrecidos y pre burocráticos, donde el riesgo de discrecionalidad en la gestión pública involucraba riesgos políticos intolerables (Marcel Cullel, 2004). De acuerdo a Echebarría (2004) la crítica principal hacia este enfoque se refiere a la visión de las instituciones como algo meramente instrumental, dominada por su dimensión técnica. Esta mirada podría considerarse ingenua frente a la compleja realidad política del Estado y a la baja especificidad para la evaluación de su acción, porque en ella influyen factores que hacen a la relación de las personas con la gestión pública (Echebarría, 2004).

Hasta los años 70, en el modelo generado después de la Segunda Guerra Mundial, el Estado de Bienestar consideraba la prosperidad económica a partir de la acumulación de capital y preconizaba un modelo económico basado en la Industrialización mediante la Sustitución de Importaciones (ISI), vigente entre 1933 y 1980. El agotamiento de este modelo coincide en América Latina con la transición política del autoritarismo a la democracia, que se llevó a cabo entre 1982 y 1990 en unos 15 países de la región, que pasan durante ese período a un sistema de gobierno democrático y a la adopción de una economía de mercado como modelo económico

(Casilda Béjar, 2004). En este escenario aparece la discusión de la *gobernabilidad* a partir de una serie de interrogantes acerca del futuro de la democracia y del Estado de Bienestar (Bonilla Saus, 2004).

La respuesta de los organismos multilaterales para la crisis latinoamericana buscaba resolver el tema de la deuda externa y establecer un clima de transparencia y estabilidad económica. Dicha respuesta se da a través del Consenso de Washington (1989), formulación debida a John Williamson, cuyas medidas fueron orientadas a la racionalización del gasto público y el achicamiento del Estado, con políticas de desregulación comercial y apertura a las privatizaciones y a la inversión extranjera. Se establecieron metas como la lucha contra la pobreza, mediante prioridades del gasto público orientadas a la educación, la sanidad y otras variables que afectan a la población más vulnerable. Las cuestiones no contempladas estuvieron referidas a la equidad, al crecimiento económico y al medio ambiente. Estas medidas fueron aplicadas en los países de Latinoamérica, con resultados variados e incluso negativos en el ámbito de las políticas sociales (Casilda Béjar, 2004). En los países periféricos estas reformas han sido dirigidas y financiadas en buena parte por los organismos internacionales, principalmente, el Banco Mundial (Medialdea & Alonso, 2003). En el ámbito de la reforma institucional, la reducción del Estado prescrita por el Consenso de Washington, ha estado marcada por la ortodoxia y la mecanicidad. Las medidas impuestas han dado énfasis a la función regulatoria, la independencia de sus agencias y burocracias y la mejora de la efectividad de sus políticas por medio de la introducción de incentivos y mecanismos típicamente mercantiles o inspirados en el mercado (Draibe, 2004).

A finales de la década del 90 se revisa el enfoque neoliberal de estas reformas, que ha resultado inadecuado para resolver las cuestiones económicas y sociales en la región. La nueva generación de reformas se orienta a la disminución de la pobreza, la educación y el buen

gobierno, fomentando programas de educación y mejora social, para acceder a las nuevas oportunidades generadas por las innovaciones tecnológicas. Además, estas reformas propician el desarrollo basado en la credibilidad, la competitividad y la estabilidad, y plantean la necesidad de estrategias que propicien la integración de políticas educativas con otras económicas y sociales, orientadas a atacar las desigualdades existentes (Casilda Béjar, 2004).

La evolución del concepto de desarrollo introduce la variable de las capacidades (potencialidades), preconizadas por Amartya Sen (1979), que incorpora otras dimensiones además de la económica, tales como la salud y la educación. Para Sen, el desarrollo de las capacidades para la vida, es primordial para el desarrollo de un país, siendo la educación y la salud, factores fundamentales para el desarrollo de dichas capacidades (London & Formichella, 2006). La "ecuación del desarrollo" ha evolucionado desde el enfoque de la acumulación de capital hacia una visión más integral, que incorpora el papel de las instituciones como instancias necesarias, garantes de derechos y oportunidades para la población, es decir, para el desarrollo humano (Oriol Prats, 2006).

## 4.2 La reforma de la Educación Superior en Latinoamérica. Acción de los Organismos Multilaterales

En América Latina, durante los años 90, se llevaron adelante reformas educativas que produjeron profundas transformaciones descentralizando el gobierno y cambiando el modo de financiamiento de la educación. De esta forma, el Estado se desprendía de una serie de responsabilidades y asumía tareas nuevas como la innovación pedagógica, la asistencia técnica, la evaluación, la producción de conocimiento e información, la acreditación, etc. (Tenti Fanfani, 2004). Las reformas más dinámicas se han dado en aquellos países comprometidos en procesos de globalización económica, como Chile y México, así como en los países del Mercosur,

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que han sido acompañadas por reformas en la educación superior al amparo de las reformas económicas impulsadas por los organismos multilaterales. Estas reformas han estado orientadas a cambios de modelo de financiamiento, exigencias de eficacia y eficiencia, implementación de sistemas evaluativos y mayor vinculación con el sector productivo. Entre ellas, la evaluación ha sido un tema central, tanto que algunos autores la señalan a los años 90 como la "década de la evaluación". Tal como se describió anteriormente, el BM y la UNESCO han tenido participación importante en este proceso de reformas, que llevó a desarrollar sistemas de aseguramiento de la calidad en casi todos los países de Latinoamérica, entre los cuales Argentina y Chile realizaron cambios en las leyes de la educación superior e instalaron sus agencias de evaluación y acreditación.

Durante ese mismo período se desarrollaron en la región importantes proyectos de ciencia y tecnología, virtualización de la educación superior y proyectos de cooperación para la movilidad estudiantil y docente, entre Europa y la región latinoamericana. Paralelamente, se empezó a desarrollar como campo de investigación el de la educación superior, con importantes aportes para la comprensión de los procesos de reforma (García Guadilla, 2003). Sin embargo, los diagnósticos han mostrado que los resultados varían con el contexto, aun cuando los procedimientos aplicados sean similares. De acuerdo a Tedesco (2004), esta situación abre la mirada hacia las condiciones institucionales y a las políticas que determinan la viabilidad de los procedimientos. La década del noventa convierte a la educación superior en un tema central para estas reformas. Organismos internacionales se ocupan de ella y en el caso de los organismos multilaterales de financiamiento, se condiciona la cooperación a la introducción de reformas en el sector orientadas por principios similares a los de las reformas estatales que se estaban llevando adelante El Banco Mundial, BM, aprobó varios préstamos para la reforma de la educación superior en América Latina, como es el caso de Argentina, México y Chile. Para la CEPAL,

Comisión Económica para América Latina, el factor educación es clave para el desarrollo nacional y regional. El Banco Interamericano de Desarrollo, BID, ha contribuido a la creación de un centenar de instituciones de educación superior durante los 60 y los 70, y en la crisis de la deuda de los 80, se vio obligado a actuar como financista. Estos tres organismos tienen su accionar en el área económica. En el caso de la UNESCO, organismo abocado a promover la educación, la cultura y la comunicación, tiene presencia permanente en el debate educativo internacional, desde su creación en 1948 (Rodríguez Gómez & Alcántara Santuario, 2000).

Como problemas fundamentales de la educación superior fueron identificados el aumento de la demanda del servicio educativo, las limitaciones presupuestarias, la falta de adecuación a los cambios de la sociedad, la ineficiencia y la baja calidad. Las reformas educativas reflejan las políticas económicas, siendo funcionales a los predicados de estas últimas, de forma a imponer el modelo de desarrollo de los organismos multilaterales (Medialdea & Alonso, 2003). Para mediados de la década del 90, las recomendaciones para la educación superior se orientaron a elevar la calidad y eficiencia, mejorar el acceso con equidad y favorecer la participación del sector privado para el financiamiento y la ampliación de la oferta.

Los documentos del BM y de la UNESCO, del primer quinquenio de la década del 90, han sido la base para las reformas de la educación superior en Latino América. El primero de ellos, referido a las medidas políticas y económicas neoliberales, de auge en esa época, y el segundo, cuyo enfoque es de análisis humanista (Davyt & Figaredo, 1997).

Figura N° 4. Agenda de reformas de la educación superior en América Latina, en la década del 90
Fuente: elaboración propia, a partir de la discusión precedente

El documento *Higher Education: The Lessons of experience* (World Bank, 1994) presenta lo que el Banco considera como temas críticos que afectan a la educación superior: mala calidad, como resultado de la expansión en un entorno de recursos financieros limitados, problemas de eficiencia en el uso de los recursos y subsidios públicos y problemas de equidad, con un estudiantado de clases acomodadas subsidiado por el Estado. El documento cubre así tres áreas de política pública recomendadas: incrementar la diferenciación institucional, fortalecer la base financiera de las instituciones y mejorar la calidad de la enseñanza y la investigación. Para el BM la educación superior es un valor agregado en la medida que regresa al individuo su inversión y favorece la economía nacional a través de la mejora de la competitividad, lo que constituye un cambio en la política del BM, que hasta los años 90 sostenía que la educación básica y secundaria eran las que mayor retorno generaban, tanto al individuo como a la sociedad, por lo cual es justificada la inversión en esos niveles, contrariamente a la educación superior que sería regresiva para las economías nacionales y por ello, su costo debe transferirse a los estudiantes y sus

familias (Rodríguez Gómez & Alcántara Santuario, 2000). El BM compara con indicadores de gasto las instituciones de educación superior públicas y privadas, sin tomar en consideración que existen aspectos que son difíciles de medir o cuantificar objetivamente, especialmente en la universidad pública, cuyo trabajo y función no pueden ser traducidos con indicadores financieros, por ser ella un centro de cultura y aporte a la producción intelectual y científica de los países y por su papel en la reflexión crítica de las sociedades (Tünnermann Bernheim, 1995). El apoyo a la educación superior ha estado condicionado por el BM para reformas enfocadas en cuatro aspectos: mayor diferenciación de las instituciones, diversificación del financiamiento de las instituciones estatales y adopción de incentivos para su desempeño, redefinición de la función del gobierno, enfoque en la calidad, la adaptabilidad y la equidad (Davyt & Figaredo, 1997).

Por su parte, el documento *Hacia una Agenda 21 para la educación superior* (UNESCO, 1998) presenta, además de una extensa discusión acerca del rol de la educación superior, una posición de balance entre los requerimientos sociales y la misión tradicional de la universidad, teniendo en cuenta no solo su papel para el desarrollo económico, sino también social y cultural, así como su peso para el desarrollo democrático (Rodríguez Gómez & Alcántara Santuario, 2000). En el documento UNESCO se destacan algunos elementos resaltantes de la educación superior en Latinoamérica, tales como la expansión de la cobertura, la diversificación de las estructuras, programas y formas de estudio, la internacionalización y las restricciones financieras. Asimismo, se señala que la expansión de la cobertura no es suficiente para salvar la brecha de oportunidades de acceso a la educación superior, por lo que la UNESCO recomienda una educación masiva y de calidad (Davyt & Figaredo, 1997).

En el año 2000 se publica un documento conjunto del BM y de la UNESCO, *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise* (Banco Mundial, 2000), el cual presenta un diagnóstico de las misiones y problemas de la educación superior a lo largo de varios

Apartados, y rescata la importancia del rol del Estado como conductor de las soluciones para el nivel educativo. Se señala la gobernabilidad como un tema fundamental, recomendando para el buen gobierno institucional la constitución de cuerpos colegiados efectivos y capaces, órganos de gobierno con visión de largo alcance, prácticas de programación financiera y control administrativo responsables, flexibles y transparentes, acceso a datos para la toma de decisiones, liderazgos sólidos, selección y promoción del personal académico y directivo con base en méritos académicos, seguridad en el empleo, remuneraciones adecuadas y sistemas internos y externos de evaluación y acreditación (Rodríguez Gómez & Alcántara Santuario, 2000).

Otros organismos, como la CEPAL indican la importancia de la educación superior como estratégica para el desarrollo y aunque se reconoce la expansión cuantitativa importante, se indica que persisten deficiencias en la calidad de los resultados, poca pertinencia y problemas de equidad en la distribución de las oportunidades. Además, la institucionalidad se caracteriza por su rigidez, burocratización y escasa vinculación con el medio productivo y social. Las recomendaciones de CEPAL para América Latina giran en torno a la pertinencia, integración y vinculación. El BID publica su postura respecto al tema en el documento *Higher Education in Latin America and the Caribbean: Strategy Paper* (IADB, 1997), señalando cuatro aspectos fundamentales para el diagnóstico: liderazgo académico, tareas y trabajos profesionales, formación y desarrollo técnico, formación general, y tres aspectos cruciales para la política del sector: equidad y subsidios públicos, incentivos, financiamiento y gobierno, mejoramiento y control de la calidad (Rodríguez Gómez & Alcántara Santuario, 2000).

En suma, las recomendaciones de los organismos internacionales para la educación superior se resumen en aspectos de gobierno institucional, profesionalización y liderazgo académico, diversificación con pertinencia y aseguramiento de la calidad de la oferta educativa.

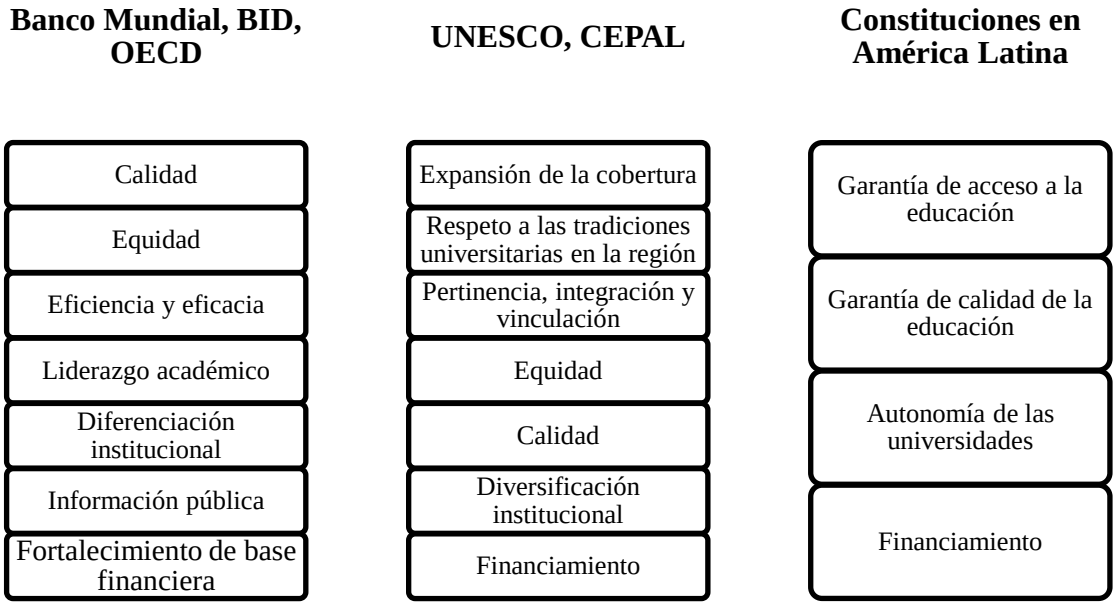


Figura N° 5. La década del 90 en la educación superior
Fuente: elaboración propia a partir de la discusión precedente.

Lo anterior se refuerza en las constituciones de América Latina, las que garantizan el acceso y la calidad de la educación, como derecho consagrad por el Estado se hace cargo de proveer las condiciones para el desarrollo del sector, incluidos los recursos económicos para su funcionamiento que podrá adoptar diversas formas, desde el subsidio a los incentivos por productividad, becas y créditos académicos.

### 4.3 Gobernabilidad y gobernanza de los sistemas educativos. La educación superior

En el estudio de CINDA, *Educación Superior en Iberoamérica (2011)* se visualizaa la problemática de la educación superior en Iberoamérica (CINDA-UNIVERSIA, 2011, pág. 34). En dicho informe se analizan dimensiones consideradas clave en los sistemas de educación superior: los desafíos, la plataforma institucional, el acceso y las oportunidades que se ofrecen, los docentes, la formación de posgrado, el financiamiento, el gobierno y la gestión de los

sistemas e instituciones y el aseguramiento de la calidad. El informe provee un mapa completo de las ocho dimensiones consideradas, lo que permite evaluar las condiciones críticas y las potencialidades de los sistemas, en cada uno de los países participantes. Asimismo, plantea el tema de la gobernabilidad de los sistemas, desde la Declaración de Viña del Mar (1996), del Espacio Iberoamericano, en la cual se trae a colación la importancia de la educación superior para la gobernabilidad democrática, en cuanto al rol fundamental en materia de promover la cohesión e integración sociales, el crecimiento y la competitvidad y la institucionalidad para la gobernanza (CINDA-UNIVERSIA, 2011, pág. 50). De esta forma, la educación superior está llamada a desenvolverse en el contexto que le toca, "y respecto del cual han de medirse sus avances y aportes" (CINDA-UNIVERSIA, 2011, pág. 51).

La gobernabilidad de los sistemas educativos constituye un tema vigente en la agenda política, ampliando el enfoque meramente administrativo de las reformas de la última década, para incorporar los conceptos de la lógica social, política y cultural de los fenómenos de cambio institucional, en el marco más general de los problemas de gobernabilidad de la sociedad en su conjunto (Tedesco, 2004). El sistema educativo no opera en el vacío, está inserto en la sociedad. En ese sentido, no se trata únicamente de que el gobierno funcione eficientemente en el uso de los recursos que se invierten en educación. El debate introduce una dimensión ética y valorativa, haciendo referencia al gobierno democrático, participativo y orientado a la construcción de una sociedad más rica, justa y libre (Tenti Fanfani, 2004). El buen gobierno de la educación requiere un mínimo de gobernabilidad del sistema político general de la sociedad. Si así no fuera, al analizar el sector educación se verían esos efectos en el sector educativo, siendo muy difícil analizar los problemas propios del mismo (Bonilla Saus, 2004). Se articulan así la dimensión política de la gobernabilidad (*politics*) y la dimensión de la organización del sistema educativo, que busca garantizar la gobernabilidad democrática, capaz de asegurar la educación de calidad,

con eficacia y eficiencia (*policy*) (Azevedo, 2004). Para que la educación sea gobernable debe ser un sistema cuyas partes trabajen de forma articulada y que este sistema tenga un centro, desde el cual se lo dirige. En la realidad, el campo educativo es *policéntrico*, las partes interdependientes operan como una serie de subsistemas con un alto grado de autonomía, en una realidad fragmentada como resultado de los procesos de ampliación de cobertura, la masificación, las autonomías institucionales crecientes, la educación privada, el debilitamiento del Estado y sus capacidades y recursos (Tenti Fanfani, 2004).

Tradicionalmente, y hasta el final del siglo XX, el Estado era el principal proveedor de educación, organizando su prestación y financiando su operación. Este Estado Burocrático se hacía responsable del suministro, el control y la administración de la educación. En este escenario, la cobertura es limitada, el estudiante tiene una tipología uniforme en conocimiento, edad y expectativas, se promueve la autonomía institucional y la libertad académica, en un marco de evaluación colegiada, inter pares, concentrada en el proceso y no en el producto (Elliot, 2002). Las transformaciones introducidas a finales del siglo pasado por la sociedad del conocimiento y el mundo globalizado han modificado sustancialmente el escenario universitario, ampliando la cobertura y el acceso, la heterogeneidad del estudiante promedio y la oferta académica, facilitando la entrada de los oferentes privados de servicios educativos, variando las modalidades de dictado con la utilización de las nuevas tecnologías de la información e impactando fuertemente en los preceptos de la autonomía universitaria y la libertad de cátedra.

### 4.4 Los mercados de la educación superior

La sociedad contemporánea se encuentra en un proceso de profunda transformación, en un contexto de mundialización, en el cual las fronteras de vuelven difusas. Las posibilidades de progreso individual y social están solventadas por la innovación, que ha encontrado en la

tecnología la herramienta para convertirse en acervo global, de forma casi instantánea. En esta sociedad es el conocimiento el activo de mayor valor, constituyendo el motor del cambio y un factor de desarrollo económico y de posicionamiento para los países. La educación superior ha sido protagonista histórica en el desarrollo del conocimiento, por lo que también ha experimentado y experimenta, cambios fundamentales en su dinámica, expandiendo la oferta, haciéndola global, diversificada y en constante evolución. Este fenómeno expansivo tropieza, sin embargo, con limitaciones de diverso tipo, como el financiero, sobre todo en el ámbito de las instituciones de gestión pública, de pertinencia de la oferta en relación al mundo del trabajo, de debate de su autonomía, acerca de la cual se le solicita rendición de cuentas a la sociedad. En los últimos 25 años el entorno de la educación superior se ha modificado sustancialmente, cambiando la relación entre los actores: gobierno, sociedad y academia, introduciendo la lógica del mercado en el sistema.

De esa forma, la obligación de servir a los intereses y demandas de la sociedad ha condicionado el financiamiento a la evaluación periódica y al cumplimiento de los compromisos del nuevo contrato social entre las universidades y el Estado. Las crisis financieras recientes han profundizado estas transformaciones. (Neave, 2012), forzando a las universidades a buscar el equilibrio entre las demandas del mercado mundializado y el desarrollo tecnológico y la sociedad civil, afectada por las transformaciones de identidad social y cultural (Neave, 1998). La aparición de los mercados de la educación superior, refiere Amaral (2007b), introduce temas de competitividad para competir por alumnos, por fondos, por proyectos de investigación. Se introduce la evaluación de la *eficiencia* en el uso de los recursos, la *economía,* en la adquisición de los recursos y la *efectividad* en el cumplimiento de los objetivos, las tres *E* de la gestión del sector público, provenientes de la teoría del *New Public Management*, *NPM* (Nueva Administración Pública), que fuera aplicada desde la década del 90 de forma generalizada en las

instituciones educativas del Reino Unido, reestructurando el sistema de supervisión de la educación británica (Elliot, 2002). Esta teoría establece el uso de prácticas y valores de los *negocios* en la privatización del servicio público. El NPM promueve nuevos valores y el uso los principios de la economía, lo que ha introducido en las instituciones tecnologías de control de micro gestión, incluyendo sistemas de evaluación de la performance de la investigación, la docencia y las tareas administrativas, en particular, aquellas ligadas con las finanzas. Bajo el NPM los estudiantes son considerados consumidores o clientes (Amaral, 2007b). En este caso, son los mecanismos del libre mercado que rigen los servicios, prescindiendo del concepto de bien público. En este enfoque, los proveedores pueden decidir qué cursos abrir, en función de su rentabilidad económica, compitiendo por alumnos y recursos con las demás instituciones, que podrían incluso, no pertenecer al ámbito educativo (Elliot, 2002).

Sin embargo, los mecanismos del mercado requieren que el mismo cumpla ciertas condiciones para ser competitivo, tales como la disponibilidad de información para los consumidores, acerca del precio, calidad y otras características relevantes del bien o servicio a ser adquirido. La operación del mercado de la educación superior requiere que los estudiantes y sus familias hagan elecciones económicas racionales, a partir de información disponible (i.e. la prospectiva de ganancia futura derivada de cada programa académico). Adicionalmente, los estudiantes no son consumidores maduros y ni ellos ni sus familias utilizarían esa información, aunque estuviera disponible, lo que cuestiona la hipótesis de la selección económica. En este contexto, la inmadurez del consumidor estudiante da origen a cuasi mercados más que a mercados orientados al consumidor, para la distribución de programas académicos (Amaral, 2007b).

El problema en el ámbito de la educación superior es que la autonomía, combinada con la competencia de mercado, podría orientar las estrategias institucionales a favor de su propia

supervivencia, aun cuando vayan en detrimento del bien común o de los objetivos del gobierno. En un escenario de competencia excesiva o sin subsidio del Estado, se produce el riesgo de que las instituciones que responden al mercado, al tiempo de buscar su eficiencia interna, raramente lo hicieran para servir al público. En esas condiciones, las instituciones se comportarían ignorando el bien común que es promovido en sus misiones institucionales. Por otro lado, también es cierto que la falta de eficiencia en el uso de los recursos asignados y la falta de rendición de cuentas, han resultado en una pérdida de confianza en las instituciones y sus profesionales. Esta situación fuerza la intervención del Estado para asegurar el cumplimiento de los objetivos políticos referidos a la educación superior. En este marco, el Estado interviene a través de indicadores de performance y medidas de calidad académica, ya sea aseguramiento de la calidad o acreditación, convirtiendo a los sistemas de AC en una alternativa a la debilitada confianza (Amaral, 2007b). En el plano del gobierno institucional, el desafío para las universidades es encontrar un principio de legitimidad que mantenga la confianza en su capacidad interna para tomar decisiones apropiadas para actuar e incidir en su entorno. En el plano de la gestión, es necesario encontrar un principio de efectividad que le permita implementar exitosamente sus estrategias y lograr resultados satisfactorios para los diversos actores (Brunner, 2011).

### 4.5 El Estado Evaluador

En la era postindustrial el Estado se reposiciona, pasando de proveedor a contralor de los servicios públicos, tales como la educación. Este repliegue puede darse a través de dos mecanismos, la privatización o la regulación indirecta, a través del Estado Evaluador (Elliot, 2002). El surgimiento del Estado Evaluador, en la perspectiva del estado-nación tiene significancia en los cambios que ha traído al sistema de educación superior, de los cuales una

consecuencia es la evaluación. Dichos cambios han transformado notablemente el concepto de calidad manejado hasta ese momento, estableciendo condiciones estandarizadas, determinadas por la autoridad administrativa, que deben ser cumplidas para certificar públicamente la formación impartida (Neave, 1998). Para la educación superior, el retiro del Estado supervisor y contralor, se tornó en una relación tendiente hacia la autorregulación y la rendición de cuentas, el Estado evaluador. De esta forma, se establecen las agencias y procedimientos para la evaluación externa y acreditación, lo que no asegura *per se* la instalación de la cultura de la evaluación. A nivel de gobernanza, se ven ciertos avances, con la creación de las unidades de análisis institucional, la planificación, los indicadores de desempeño y los planes de mejora (Brunner, 2011).

La evaluación ya existía en el modelo de control estatal, ya sea en forma de supervisión pública de las formas, legal y administrativa, y de los diplomas de las profesiones reguladas por ley, o bien, en forma de comités para evaluar aspectos particulares de desempeño o diseñar reformas a partir del estado de situación relevado. El cambio fundamental se da con la aparición de las agencias de utilidad pública para llevar adelante la evaluación, en lugar de la autoridad administrativa. El otro factor de cambio, ha sido la masificación que ha obligado a evaluar los resultados y el desempeño, entre otros, sofisticando los sistemas de información estadística. A través de la aplicación reiterativa de los sistemas de evaluación se propicia una orientación hacia la mejora continua (Neave, 2012). El rol del Estado en la educación superior cambia de protector de la universidad a representante de los intereses sociales en términos económicos, sociales y de desarrollo con respecto a la universidad (Neave, 2009). Brunner (2011) define la gobernanza como:

> (..) la manera en que las instituciones se hallan organizadas y son operadas internamente –desde el punto de vista de su gobierno y gestión- y sus relaciones con

> entidades y actores externos con vistas a asegurar los objetivos de la educación superior (Brunner, 2011, pág. 137).

El Estado Evaluador establece que los proveedores han de rendir cuentas en el ámbito público, observando conceptos de bienestar colectivo y de bien público, más allá del valor de mercado. Los agentes privados pueden así proveer el servicio educativo, siempre y cuando aseguren calidad y buen precio de los mismos. El Estado ejerce su función evaluadora a través de procesos de auditoría que le permiten verificar que las condiciones de prestación del servicio sean las contratadas y que las falencias detectadas sean corregidas; de este modo se promueve la autorregulación y la simplificación burocrática por medio de una reingeniería de las estructuras de poder interno, impulsando la profesionalización de los directivos universitarios y retirándose a una función evaluadora, por medio de criterios estandarizados que establecen niveles mínimos de la calidad y del desempeño institucional. Esta modalidad permite por un lado, una integración a nivel organizacional, a través de una estandarización de procesos y una sistematización de la información institucional, lo que simplifica la rendición de cuentas y la información pública (Elliot, 2002).

En este enfoque el Estado se concentra en fijar objetivos, lo que permite un alto grado de control interno, siempre que los objetivos estén expresados en términos mensurables, sean factibles, con sentido práctico y relevancia para los interesados y establezcan la relación entre las tareas y los plazos. Sin embargo, los objetivos separan los fines de los medios en la formulación de las directrices políticas, concentrándose en los resultados deseados y desestimando la consideración de los medios y fundamentalmente, de los procesos que constituyen la base de la formación. En este sentido, observa Elliot (2002), la fijación de objetivos separa del poder la responsabilidad de la acción, lo que podría generar un sistema de aseguramiento de la calidad con

bajo nivel de confianza, y distorsionando la idea de que la educación propende al desarrollo de las personas mediante procesos integradores de todas las facetas de la formación y no solo a otorgar diplomas con economía, eficiencia y eficacia. En el caso de la educación pública además, es necesario observar que los servicios públicos precisan de la protección del Estado, ya que el enfoque y la política relativa al servicio público entrañan una ideología social determinante para la generación de un tipo determinado de sociedad. Por ello, resultan dependientes los medios de los fines para obtener resultados de una política social. Fines sociales distintos requieren medios distintos y viceversa (Elliot, 2002).

Para el caso de las universidades, el Estado Evaluador demanda calidad, eficiencia y pertinencia en la prestación de los servicios como objetivos fundamentales de la política pública para el sector y les exige rendir cuentas. En efecto, debe asegurar que la confianza y el financiamiento que la sociedad le entrega a las universidades, se vean recompensados por el cumplimiento de estos compromisos. Además, se plantea la responsabilidad ética y cívica de las universidades frente al conocimiento, lo que debe ser debatido social y políticamente (Neave, 1998). En este contexto, la rendición de cuentas se realiza por medio de procedimientos sistemáticos de evaluación, instalados desde el salón de clases hasta la gestión superior, como instrumento de monitoreo remoto del desempeño universitario, con una cobertura más amplia que cualquier otra forma de control que se haya utilizado en el Estado Administrativo.

Desde la aparición del Estado Evaluador en 1985, esta política se ha expandido a través de los sistemas nacionales de educación superior, con características similares, en general, y algunas particularidades locales. A partir de la década del 90, en el mundo entero, se han venido desarrollando instancias para la evaluación de la calidad y del desempeño de la educación superior, utilizando criterios estandarizados e indicadores de desempeño (Neave, 2012). Los procesos de evaluación de la educación superior se han generalizado en su aplicación, en todo el

planeta. Los procedimientos para evaluar calidad y estandarizar la rendición de cuentas, contribuyen hoy día a la comparabilidad de las titulaciones, la internacionalización y la movilidad. De esta forma, una política nacida dentro de los estados-nación, se convierte en un proceso mundial, estableciendo un sistema multinacional de educación superior, a través de procesos regionales, como la Declaración de Bolonia (1999), el Sistema de Acreditación Mercosur (iniciado en 1998), así como en otras regiones, constituyendo, de acuerdo a Neave (2012), la mayor transformación de la educación universitaria, desde el surgimiento de la universidad en el siglo XI (Neave, 2012, págs. 7-8).

El Estado Evaluador (Neave, 2012) ha sido instituido para enfocar tres aspectos cruciales del sistema:

- Reemplazar el histórico control administrativo por un modo suficientemente flexible para ser administrado por agencias externas a las IES
- Proveer criterios y procedimientos para conocer comprehensivamente el estado de todos los sectores de la IES y dotarles de formato institucional
- Contribuir al ajuste institucional a estos criterios, por la aplicación reiterativa de la evaluación.

Por otro lado, el avance del Estado Evaluador tiene distintos desarrollos en distintos países, considerando que no todos tienen las mismas condiciones de partida, desarrollan rutas diversas y se mueven a diferentes velocidades, independiente de la agenda acordada para la tarea, lo que no necesariamente es debido a falta de voluntad política, eficiencia, compromiso, recursos o incompetencia, aunque dichos factores puedan estar presentes. La causa principal estaría en la necesaria modificación de los patrones culturales y académicos de cada institución, que tiene diversos ritmos, de acuerdo a la situación particular de cada una de ellas (Neave, 2012).

En el Reino Unido, de acuerdo a Brennan (2007), la evaluación aplicada desde la década del 90, ha producido un desplazamiento de la autoridad en la educación superior desde la autoridad académica tradicional, pasando por la autoridad de los gestores y del Estado, hasta la autoridad de los consumidores. El Estado Evaluador fue considerado benigno en cierto sentido, ya que con su instalación fueron retirados otros controles centralizados por el Estado y algunas cuestiones fueron transferidas bajo la autoridad de las instituciones y de la academia, por lo cual no ha sonado irrazonable que luego pidiera cuentas por fondos y por la mayor autonomía transferidos. Con el tiempo, el Estado evaluador se ha ido transformando en una "sociedad evaluadora", que asume su papel de *stakeholder* de la educación superior. La evaluación que inicialmente había sido pensada para garantizar comparabilidad de calidades presentaba el riesgo de homogeneizar. Sin embargo, ha evolucionado hacia mecanismos que enfatizan las diferencias, e incluso, permiten una jerarquización de instituciones y programas (Brennan, 2007).

En este contexto, la educación superior tiene un contrato de responsabilidad con la sociedad, a la cual responde por su autonomía dando muestras de gobernanza y rendición de cuentas. Las universidades vienen experimentando una transformación de organizaciones cuya dirección estratégica ha venido determinada desde el gobierno hacia organizaciones más autónomas, que se espera que respondan en un contexto más cercano a condiciones de mercado. De este modo, las universidades deben ganar su legitimidad social mediante la aceptación y evaluación de sus servicios por las varias comunidades a las que sirve, tarea que se logra a través de los mecanismos que emplean para asegurar su calidad, la información que brindan a los distintos *stakeholders* y cómo demuestran su responsabilidad ante los diversos actores. A través de los diversos mecanismos, la gobernanza institucional se trabaja en red, centrada en la ciudadanía. Este esquema busca evitar los abusos y fallos que podrían devenir de una administración controlada por burocracias del gobierno o mecanismos del mercado. Las

universidades deben de esta forma, buscar el equilibrio entre la supervisión vertical, el control interno y la responsabilidad horizontal (Jongbloed, 2007).

La universidad y la economía tiene una relación cercana, y su transformación depende de las condiciones económicas de un país. El Estado evaluador es una forma de control a distancia de la universidad, lo que no se condice con la política neoliberal que se pronuncia en favor de un traslado de las funciones del Estado hacia los mercados. La evaluación de la calidad no resulta así una receta uniforme a un problema complejo, instalada por el Banco Mundial u otros organismos multilaterales, aunque haya sido posicionada por estas agencias en los países de América Latina. La evaluación es un acto de poder, y en dicho carácter, requiere legitimidad política. En su forma positiva, ese poder puede ser democrático, participativo y académico, en contraposición a un poder tecno-burocrático, excluyente y heterónomo. Está relacionada con el Estado, la universidad y el mercado, con el proceso de distribución de la autoridad y el poder, con proyectos políticos y modelos económicos, y tiene alcances culturales, ideológicos, sociológicos y económicos (Corengia, 2009).

### 4.6 Autonomía y Libertad Académica en el Contexto del Estado Evaluador

La universidad es una organización que ofrece el estudio de una amplia variedad de campos del pensamiento, para lo cual debe tener autonomía para decidir su oferta académica y para resguardar la libertad a pensar, opinar, investigar y enseñar de sus docentes y de sus estudiantes. Sin embargo, parte de ese poder e influencia de la academia se ha perdido en función de demandas crecientes por parte del Estado (Bok, 2009). Las universidades han defendido desde sus inicios la autonomía académica y la libertad de cátedra, preceptos ligados al propio progreso de la educación y del avance del conocimiento, como lo dictaminó a través de las “cuatro libertades esenciales”, el fallo del juez de la Corte Suprema de Estados Unidos, Félix Frankfurter

en 1957, en el cual estableció que las universidades “determinan por sí mismas desde el punto de vista académico, quién puede enseñar, qué debe enseñarse, cómo debe ser enseñado, y quién debe ser admitido para enseñar” (citado por Bok, 2009, pág. 50). Estas libertades deben ser interpretadas e implementadas con responsabilidad, de modo que la rendición de cuentas no sea utilizada para interferir en la toma de decisiones. Aquí se discute un conflicto entre dos principios válidos, el de la libertad académica, que justifica la existencia de la academia y su rol en el desarrollo del conocimiento y el rol de la rendición de cuentas por uso del dinero público -o de los ciudadanos, en el caso de los proveedores privados- que constituye un principio democrático (Russel, 2009).

Los conceptos de autonomía universitaria y libertad académica como prácticas habituales, garantizadas por el propio Estado, tienen actualmente una nueva configuración del contrato social de la universidad con la sociedad, si bien siguen siendo una protección ante injerencias arbitrarias (Neave, 2012). La autonomía universitaria implica la condición de autogobierno institucional. La libertad académica es una condición universitaria, que atañe a la libertad de enseñar y de aprender, a diferencia de los demás niveles educativos, de escolaridad universal, que se diseñan y operan por disposiciones establecidas desde el poder estatal. En el ámbito de la libertad académica se comprende que su fin primero es la búsqueda permanente del conocimiento y la verdad, cuyo carácter de libertad de investigación, universal por definición, es condición de progreso y avance humano. Por su parte, la autonomía universitaria, como forma de autogobierno y autorregulación, implica actualmente la rendición de cuentas, la transparencia y la responsabilidad social en retorno a la confianza que deposita en ella la sociedad. También es una condición que le permite asumir riesgos, en un entorno que le impone competencia, gestión profesional y desempeño eficiente, variando la concepción histórica del concepto de autonomía (Neave, 1998).

La autonomía universitaria ha sido siempre considerada como un principio fundamental para la autodeterminación y la libertad y una condición esencial para el desarrollo del conocimiento científico. Cuando las dos perspectivas del Estado Evaluador y la autonomía se juntan, se tienen herramientas potentes para la reforma y el cambio (Neave, 2012). El debate de la autonomía ha estado siempre presente para todos los actores de la universidad, los académicos, los funcionarios responsables de las políticas públicas y la sociedad, ya sea en defensa de su concepción original o en su gradual modificación bajo las presiones del desarrollo del mercado de la educación superior. Uno de los principales impulsores de la discusión de la autonomía institucional ha sido el Estado Evaluador, que le demanda a la universidad un contrato social que evoluciona desde la tradicional tarea de largo plazo asignada a las universidades a uno condicionado a la operación y al cumplimiento de metas inmediatas y de largo plazo (Neave, 2009).

En su acepción original, la autonomía universitaria, constituía una cuasi soberanía, comprendiendo en su definición a la libertad personal o de posición de sus miembros, además de una independencia completa en el uso de los recursos y en su relacionamiento con la sociedad. En la era actual, la perspectiva cambia a una autonomía institucional, en la que influyen decididamente aspectos de la administración, tales como el financiamiento condicionado a la rendición de cuentas, el aseguramiento de la calidad, la evaluación institucional y los procesos de acreditación. De esta forma, el entorno de la universidad se ve modificado, redefiniendo la autonomía a través de mecanismos indirectos, como la evaluación, que evoluciona desde su posición colegiada a una más profesional y ejecutiva, lo que no se contradice con la tarea de desarrollar pensamiento y conocimiento, e incluso, apuntar a la excelencia. En esta definición, la autonomía asume los principios de gobernanza y rendición de cuentas a las partes interesadas, *stakeholders*, como responsabilidad social (Neave, 2009).

Así re-significada, la autonomía no es soberanía ni condición perenne. Las universidades autónomas dependen del gobierno en su concepción histórica o moderna, sean públicas o privadas. Las públicas, por encontrarse financiadas por el Estado, las privadas porque su funcionamiento está supeditado a la legislación vigente. Por otro lado, también están sometidas a condicionalidad, sujetas a negociación permanente con la sociedad y el gobierno, lo que implica inestabilidad que a su vez impacta en la calidad. De esa forma, la dependencia y la condicionalidad reconfiguran la autonomía y la relación entre la academia y el Estado. La autonomía institucional se ve reorganizada en términos de liderazgo a nivel directivo, definición de los niveles de responsabilidad institucional, poniendo a la universidad bajo el escrutinio público, de forma antes impensable cuando la autonomía era considerada como un derecho adquirido, por lo cual las instituciones universitarias se ven a sí mismas bajo amenaza en este nuevo orden de relacionamiento con el gobierno y la sociedad. De la figura del Estado Administrativo al Estado Evaluador y de la Autonomía colegial a la Autonomía con obligación de rendición de cuentas, los actores institucionales se reposicionan para salvaguardar los intereses de la sociedad y contrapesar la influencia del mercado en la universidad (Neave, 2009).

Sin embargo, se debe precautelar que la educación superior no sea reducida a un conjunto de procedimientos técnicos operacionales, aislados de cuestiones como el poder, la autoridad, la influencia, los valores públicos y la ideología política, so pena de caer en la subordinación, la oligarquía o la arbitrariedad. En un ámbito cargado de valores, no debiera disfrazarse la evaluación como una operación técnica, políticamente neutra (Neave, 2012). El argumento de la transparencia es a menudo vinculado a la libertad de elección para diferentes actores, sean los estudiantes en su elección de universidad, las universidades en su elección de agencia de calidad nacional o internacional. Las demandas para aumentar la transparencia a través de la información pública acerca del desempeño institucional, tienen que ver con un aumento de libertad de

elección para diferentes actores. En este sentido, es bueno recordar que estas libertades están definidas por los parámetros de un mercado democrático y que hacen parte de un conjunto mayor de libertades socio políticas e intelectuales (Sigh, 2012). Los factores que redefinen a la autonomía y a su alcance, son la preocupación por un mayor control público sobre el gasto en educación, la presión por una rendición de cuentas institucional y la búsqueda por una mejor relación, más flexible, entre la educación superior, el gobierno y la sociedad, (Neave, 2012).

### 4.7 El Aseguramiento de la Calidad como Mecanismo para la Rendición de Cuentas

Desde el punto de vista gubernamental, se podría hablar de control de calidad y cuantificación o medición de la calidad que son ideas que convergen hacia la idea de recompensa o sanción, pero que también implican que una vez alcanzados ciertos niveles de calidad, podría no ser necesario ningún otro esfuerzo para mejorar la calidad. En el esquema ideal, afirma Vroeijenstijn (1995), la responsabilidad por la calidad es de las instituciones, las cuales deben rendir cuenta en reportes periódicos del resultado de su evaluación, validada por expertos externos y por una autoridad independiente. Esta inspectoría debiera ser independiente, autónoma e incluir a las instituciones de educación superior, las cuales debieran coordinar entre ellas un sistema externo de evaluación de la calidad de carácter público, enfocado a las tareas principales de las instituciones: educación, investigación y servicio a la comunidad o extensión. Sin embargo, Vroeijenstijn (1995, págs. 8-9) dice que el cambio en la burocracia profesional, tal como las universidades, no devendría de administradores que encaran procesos de reforma importantes ni de tecno-estructuras gubernamentales que intentan controlar a las universidades. El cambio procedería de la mudanza de actitud de los profesionales hacia su contribución en un programa educativo particular de la universidad. Este cambio de actitud solo puede venir de la opinión de sus pares y no de inspectorías o administradores. Por ello, el Gobierno no debiera

intentar guiar la educación superior de acuerdo a sus propios objetivos, sino más bien crear vínculos más fructíferos destinados a un incremento de poder y flexibilidad de las instituciones para responder a las necesidades de la sociedad, todo ello mediante una estrategia de fortalecimiento de la autonomía de las instituciones orientada al aseguramiento de la calidad en el sistema de educación superior. En esta figura es importante constatar que la autonomía sea real y no una autonomía restricta en el sentido que el gobierno imponga medidas de control a través de cuestiones remotas, como el desembolso de fondos u otros incentivos, financieros o no financieros (Vroeijenstijn, 1995).

El Aseguramiento de la Calidad, AC, es una cuestión de poder, especialmente de equilibrio de poderes entre los actores del triángulo de articulación de Clark. Esto incluye un compromiso con la colegialidad, respeto por la diversidad en el uso de métodos y procedimientos para asegurar la calidad, una orientación hacia la mejora continua, énfasis en la autonomía institucional y su responsabilidad social y una mirada en los insumos, procesos y resultados, en un marco de diálogo y consenso con los actores. Así considerado, el AC es una forma de "*soft power*", que utiliza la persuasión y la participación democrática para alcanzar los objetivos de la política de calidad de una forma más efectiva que el "*hard power*", ejerciendo el control y la coacción. El AC ha logrado instalar su agenda y su normativa, así como los valores que privilegian la acción colegial y colaborativa de los actores involucrados, instalando una nueva forma de gobernanza de la educación superior (Sigh, 2012). De esta forma los procedimientos acordados sirven para desarrollar una estrategia indirecta de desarrollo de políticas públicas, en la que deben asimismo cuidarse su uso para la transparencia, la rendición de cuentas y el debido proceso en política pública (Neave, 2012).

Para Brunner & Villalobos (2014), el tema del aseguramiento y del control de la calidad son dos de los asuntos más relevantes y activos en el ámbito de la educación superior, y que

influencian sustantivamente la gobernanza de aquellos. El AC posibilita la idea de la gobernanza de la educación superior, porque supone que en su nueva lógica de mercado, los sistemas nacionales se ven obligados a fortalecer la soberanía del consumidor, reduciendo las asimetrías de información, y ofreciendo protección de la ley a los usuarios del mismo. En lo relativo al gobierno del sistema, las políticas significativas, tienen que ver con mecanismos de cuasi mercado, en la búsqueda de mayor eficiencia interna y adaptación a las condiciones dinámicas del medio externo (Brunner & Villalobos, 2014).

# 5 El aseguramiento de la calidad de la educación superior. Impactos en los sistemas educativos

## 5.1 La definición de la calidad para la educación superior

La calidad es un término polisémico, un concepto relativo para quien usa el término y las circunstancias en las cuales lo utiliza, que conlleva los valores del usuario, por lo que resulta altamente subjetivo. Pensado como un concepto de construcción social que implicaría procesos de comunicación, reflexión y de construcción de relaciones, debates y esfuerzos colectivos que coadyuven en el logro de la calidad (Dias Sobrinho, 2006, pág. 293), puede variar según los intereses de los actores internos y externos a las instituciones (González & Espinoza, 2008, págs. 249-254).

En el ámbito de la educación superior, Salazar (2012, pág. 24) cita la clasificación de nociones de calidad de Barnett (1992), que se comenta seguidamente:

- calidad objetiva está asociada al uso de indicadores y pretende medir aspectos en todos los niveles institucionales, con base en una metodología común;
- calidad subjetiva por su parte, permite apreciar calidades diferentes, favoreciendo la diferenciación y permitiendo una jerarquización de instituciones o bien, su desempeño respecto de su finalidad:
- calidad incremental, permite apreciar las mejoras de desempeño institucional o de programa, respecto al pasado.

Por otro lado, de acuerdo a su propósito y la diversidad de visiones de la calidad en la educación superior, se cuenta con la clasificación de Harvey & Green (1993) y Harvey (1997), con cinco opciones distintas. Esta clasificación ha sido discutida y revisada por varios autores (CINDA-UNIVERSIA, 2012; Lemaitre & Atria, 2014; González & Espinoza, 2008; Salazar,

2012) ajustando su alcance y ajuste al ámbito de la educación superior, como puede verse a continuación.

1. Calidad como excepción: Definición tradicional de la educación superior, concierne a una medición absoluta y estática, asociada al prestigio y de difícil operacionalización. Se presentan al menos tres variantes:
    - Elitista y exclusiva, de clase superior.
    - Excelencia, logro de estándar muy alto, asociada a la reputación y los recursos institucionales. Asociada a los resultados de los estudiantes, como productos. A veces la reputación prevalece sobre la calidad, lo que dificulta la posibilidad de aislar los factores relacionados con aspectos relacionados a mecanismos y procedimientos internos de la institución.
    - Cumplimiento de estándares mínimos. Cabe la pregunta acerca de cuáles son los criterios utilizados para la fijación de estándares y qué pasa cuando cambian las circunstancias.
2. Calidad como perfección o consistencia: conformidad con formulación específica definida previamente (cero defectos, cultura de la calidad o hacer las cosas bien, responsabilidad compartida, calidad total). Enfoque proveniente de la producción industrial que asocia la calidad a un conjunto medible de atributos que devienen del proceso productivo a gran escala, está asociado a especificaciones y procesos, más que a insumos y productos. Su conceptualización se presenta alejada de la educación superior, la que implica una revisión continua de las especificaciones para los diversos procesos. De difícil aplicación en la educación, de alta diversidad y complejidad, donde los productos, sean graduados,

programas, proyectos, difícilmente sean idénticos entre sí. Es importante la consistencia, pero también lo es la diversidad.

3. Aptitud para el logro de una misión o propósito (fitness for purpose): representa el ajuste a un propósito o a especificaciones del cliente. Existe dificultad en determinar quién es el cliente, además, el cliente no siempre está en condiciones de especificar sus requerimientos. El logro de la misión se da por medio de la autorregulación que consiste en generar mecanismos, procedimientos y procesos para asegurar la entrega de la calidad deseada. Apunta a la relación entre la finalidad y el logro de la misma, lo que permite más de una alternativa de juicio, dependiendo de quién los realice, sean beneficiarios, productores, autoridades públicas. Esta definición es utilizada por los gobiernos para asegurarse que la asignación de los recursos es apropiada. Es posible su medición si la institución ha fijado un marco que permite su evaluación. Considera que la calidad debe ir más allá de los requerimientos planteados, y debe adecuarse a contextos cambiantes. Si bien la institución tiene una misión que se ha establecido claramente y que debe cumplir, no resulta suficiente lograr los propósitos, sino que además se debe demostrar que ellos son pertinentes a las exigencias del medio externo, traducidas en principios y prioridades, cuyo logro demuestren calidad, efectivamente.
4. Calidad como valor agregado (value for money): es usada en educación superior desde los años 80, está asociada a costo, eficiencia y efectividad. En este enfoque, se define la excelencia a precio razonable y el control de la variabilidad a un precio aceptable. Subyace en esta acepción el concepto de *accountability*, como la obligación de rendir cuentas ante los organismos que financian y los beneficiarios. La calidad se verifica cuando los que reciben el servicio o producto, creen que el precio que pagan por ellos es

justo. Se relaciona con la evaluación de desempeño y la eficiencia de las organizaciones, en cuanto a fijación de metas y medición de resultados. El supuesto es que el mercado se hará cargo del control de calidad, obligando a las instituciones a cumplir con los estándares. En términos de eficiencia y efectividad, se busca que se cumplan los criterios mínimos, de modo a garantizar la adquisición de las competencias y requisitos para el desempeño profesional.

5. Calidad como transformación: promueve el cambio cualitativo y cuestiona el enfoque centrado en el producto. La educación está centrada en el estudiante, a través de la cual el estudiante se transforma y enriquece y por lo mismo, entrega de poder al estudiante para influir en su propia transformación, adquiriendo responsabilidad en la forma y estilo de aprender. El proceso de transformación fortalece la capacidad de tomar decisiones. Este enfoque se podría considerar como la calidad intrínseca de los procesos formativos. A mayor transformación, mejor calidad. La apreciación es individual y está referida a los diversos procesos de evaluación concebidos para ese fin en la educación superior. La participación de los estudiantes en las decisiones institucionales democratiza el proceso, que deja de estar basado en la evaluación de los resultados, exclusivamente. La dificultad de ese enfoque radica en distinguir su acción de la de otros factores concomitantes.

Se pone en evidencia así, la complejidad de la definición de la calidad para la educación superior, que recoge de las definiciones precedentes elementos cuya consideración es relevante a la hora de la evaluación. Aspectos como la fijación de estándares adecuados, la atención de la diversidad institucional, el riesgo de la homogeneización, la consideración de los insumos y procesos, además de los resultados, la participación de los miembros de la comunidad académica, la centralidad del estudiante y su desarrollo personal, las declaraciones misionales y su valor

como marco institucional efectivo, son cuestiones que deben ser contempladas y monitoreadas en un proceso de aseguramiento de la calidad (Lemaitre & Atria, 2014).

En el Informe de Educación Superior en Iberoamérica, que enfoca el tema del Aseguramiento de la Calidad (CINDA-UNIVERSIA, 2012) fue acordada la definición de calidad entre las universidades participantes, como "el grado de ajuste entre las acciones que una institución, programa académico o carrera pone en marcha para dar cumplimiento a las orientaciones emanadas de su misión y propósitos institucionales y los resultados que de estas obtiene" (CINDA-UNIVERSIA, 2012, pág. 97). Este concepto, continúa el Informe, debe contemplar siempre dos dimensiones en la definición de sus propósitos institucionales: *consistencia externa*, de ajuste a las demandas del medio disciplinar, laboral, académico, de forma a asegurar la pertinencia de los propósitos institucionales *y consistencia interna*, que comprende la traducción de dichas demandas en los principios y prioridades internas de la institución, lo que posibilita la diferenciación institucional, diversificando la oferta de oportunidades de formación, como respuesta a las necesidades sociales.

## 5.2 El aseguramiento de la calidad, AC

El interés del Estado en la evaluación de la calidad de las instituciones de educación superior es la obligación constitucional de asegurar la calidad de la educación y la rendición de cuentas del dinero gastado en la educación superior. Puede utilizar los resultados para la habilitación de instituciones o de nuevos programas, un ranking para destinar fondos públicos, comprobar el alcance, la cobertura y la equidad en el acceso de la educación superior, el rol de las universidades en el desarrollo y otros aspectos que contribuyan por un lado, a brindar información a la población y por otro, al diseño de las políticas públicas para ese nivel educativo.

De acuerdo a Amaral (2007b), el Estado cuenta con mejor información que los consumidores, acerca del mercado y puede obtener mejores condiciones de compra de los proveedores, ya que es un comprador "mayorista", lo que es reforzado racionalmente por el carácter inmaduro de los estudiantes como consumidores. La información es relevante en términos de la ES, al menos en tres aspectos (Amaral, 2007b, pág. 6):

1. Es un bien vivencial, es decir que sus características relevantes solo pueden ser evaluadas por el consumo, no previamente. El estudiante solo tiene una verdadera idea de la calidad del programa asistiendo al mismo.
2. Es una compra rara, en el sentido que el estudiante se enrolará en un solo programa de grado a lo largo de su vida profesional. Por tanto, no tendrá la misma experiencia de la compra frecuente, como en el caso de comprar bienes como alimento o vestimenta.
3. Los costos de cambiar de programa o institución suelen ser altos y el proceso dificultoso.

Estas imperfecciones son razones por las cuales el Estado debe intervenir representando los intereses de los consumidores y haciendo contratos con instituciones competidoras en un cuasi mercado, donde proveedores independientes compiten entre sí en un mercado interno. En esta situación, los problemas están relacionados con el dilema del principal-agente, en el cual la agencia gubernamental (el principal) debe asegurar que la institución (el agente) actúe como el gobierno espera. Este dilema contradice las políticas neo liberales, que promueven la competencia entre instituciones bajo reglas del mercado, reduciendo al mínimo la regulación que proviene del Estado (Amaral, 2007b).

El Estado debe probar que las decisiones en términos de educación superior son correctas. La falta de eficiencia en el uso de los recursos que le son asignados y la falta de rendición de cuentas han resultado en una pérdida de confianza en las instituciones y sus profesionales,

convirtiendo a los sistemas de AC en una alternativa a la debilitada confianza. El aspecto crítico radica en la instalación de un marco de política de calidad en un sistema con baja inversión para mejorar las capacidades institucionales, especialmente en escenarios de creciente masificación (Sigh, 2012).

Es usual que el Estado sea quien tome la iniciativa para instalar mecanismos de aseguramiento de la calidad, considerando su interés en la calidad del servicio prestado o con otros objetivos. Una vez iniciada la aplicación, aparecen nuevos problemas y creencias subyacentes, que deben ser atendidos antes de pretender pasar a la etapa siguiente. Cada vez que un nuevo mecanismo de AC se instala para resolver problemas específicos, aparecen nuevos problemas, asunciones, creencias subyacentes, que se resuelven a lo largo del camino, en diálogo permanente entre los actores (Westerheijden, Hulpiau, & Waeytens, 2006). El Modelo de Fases (Jeliazkova & Westerheijden, 2002) describe las diversas etapas por las que atraviesa un sistema de AC, considerando que el mismo se desarrolla en un contexto social y político, en el cual hay ciertos temas que dominan sobre los demás. En la medida que aspectos más básicos son atendidos y resueltos, surgen nuevas demandas de mayor calidad y de atención a temas superiores. Estos temas conciernen a dinámicas sociales que afectan a la educación superior. También existen aspectos de la dinámica interna, que devienen de la aplicación de los mecanismos de AC y el consecuente aprendizaje por parte los miembros de la comunidad académica, lo que tiene resultados positivos cuando se profundiza en la reflexión sobre la práctica educativa, o negativos cuando se aprenden los trucos del sistema para cumplir con los requerimientos oficiales, sin cambiar la práctica efectiva.

Este modelo de desarrollo de los sistemas de aseguramiento de la calidad puede verse como un modelo de evolución de la relación entre el Estado y la educación superior, desde

mecanismos de contraloría hacia mecanismos más complejos y posiblemente más efectivos de rendición de cuentas, en los cuales la autonomía y la excelencia adquieren nuevos significados.

Tabla N°1. Modelo de Fases en los sistemas de AC

| Problemas | Rol del AC | Fuentes de información | Naturaleza de la evaluación externa |
|---|---|---|---|
| Fase 1: serias dudas acerca de los estándares educacionales | Identificación de los programas por debajo de los estándares | Informe diagnóstico<br>Indicadores de desempeño | Evaluación sumaria; acreditación; verificación de cumplimiento de los estándares<br>Informe al Estado |
| Fase 2: dudas acerca de la eficiencia del sistema de educación superior y/o las instituciones | a) Rendición de cuentas pública<br>b) Desarrollar cultura de la calidad en las instituciones | Informe diagnóstico o estratégico (de marketing institucional), cubriendo al menos<br>a) Desempeño<br>b) Procedimientos | Ranking de instituciones<br>Informe al Estado y a la institución<br>Identificación de buenas prácticas |
| Fase 3:dudas acerca de la capacidad de innovación y del aseguramiento de la calidad de las instituciones | Incentivar la capacidad de autorregulación de las instituciones<br>Rendición de cuentas pública | Informe de autoevaluación referido a:<br>a) Desempeño<br>b) Procedimientos | Informe de auditoría para la institución y el Estado |
| Fase 4: necesidad de estimular la sustentabilidad de la | Dividido entre:<br>Mejora de la calidad basada en autorregulación | Dividido entre:<br>Informe de autoevaluación acerca de procesos y | Dividido entre:<br>Informe de auditoría para la institución |

| Problemas | Rol del AC | Fuentes de información | Naturaleza de la evaluación externa |
|---|---|---|---|
| cultura de la calidad en las instituciones | Rendición de cuentas pública | estrategias, basado en un análisis DAFO[1] y evaluación comparativa Informe de autoevaluación en base a indicadores de desempeño | Verificación de información para su incorporación en base de datos pública |
| Nuevo desafío: transparencia decreciente en los sistemas de educación superior | Reglas de mercado: información a los clientes (estudiantes, empleadores) | Indicadores de desempeño acerca de los "productos" (conocimiento y habilidades de los estudiantes) | |

Fuente: (Jeliazkova & Westerheijden, 2002, pág. 435)

El Modelo de Fases se basa en los principios de dinámicas interna y externa, teniendo en cuenta la experiencia desarrollada en países pioneros en temas de política de AC en la educación superior. Se considera el aprendizaje como la principal fuente de dinámicas internas en los sistemas de AC, referido al aprendizaje que viene con la autoevaluación y el aprendizaje del rol de cada actor en los procesos de AC. Sin embargo, los riesgos que corre la aplicación del AC, después de las mejoras y el entusiasmo alcanzados en una primera vuelta de evaluaciones, es caer en la rutina, la burocracia y el "maquillaje" de la evaluación, convertida en una satisfacción de los requerimientos oficiales, sin reflexión hacia la mejora efectiva. La evaluación es un camino evolutivo, que ayuda a la solución, o atención a problemas básicos, los que una vez atendidos, permiten aflorar otros temas más complejos. Esto es lo que puede interpretarse como la dinámica

[1] DAFO: Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades

externa del Modelo de Fases. Mirando las dinámicas externas que afectan la educación superior, podría decirse que los problemas que aparecen están en relación jerárquica con la madurez del sistema de educación superior, especialmente en términos de la autonomía institucional y la influencia y desarrollo del mercado (Jeliazkova & Westerheijden, 2002).

### 5.3 La instalación de los procesos de aseguramiento de la calidad

El desarrollo de los esquemas de AC nacionales tiene clásicamente cuatro principios generales (Westerheijden, Hulpiau, & Waeytens, 2006, pág. 4):

1. Agencia de coordinación del AC
2. Autoevaluación de la unidad académica a ser evaluada
3. Visita in situ por pares académicos
4. Reporte de resultados (con parte publicable)

Este modelo clásico tiene variaciones, de acuerdo a los propósitos del AC en la educación superior. Los procesos de instalación han tenido una condición inicial de credibilidad en la selección de los directivos y técnicos, personas reconocidas y respetadas en el medio académico y social (Salazar, 2012). Asimismo, debido a la participación de actores vinculados marginalmente, como los pares evaluadores, su idoneidad e independencia son fundamentales para la legitimidad del proceso. Sin embargo, el desafío de legitimidad se da en la implementación de los criterios de evaluación, los procedimientos establecidos y los mecanismos de información y difusión de los resultados de los procesos. (Caillón, 2012).

En el ámbito privado los criterios podrían ser determinados en respuesta a las necesidades de los consumidores, independientemente del poder político, mientras que en el sector público, los criterios debieran servir al Estado evaluador para medir el éxito de sus programas y políticas. En cada caso los principios que rigen la evaluación son distintos: en el primer caso, devienen del

ámbito empresarial y en el segundo, de las ciencias sociales. La lógica de cada caso es distinta, por lo que es necesario sopesar los objetivos de la evaluación y las implicancias de su aplicación (Elliot, 2002).

### 5.4 Rendición de Cuentas o Mejora de la Calidad

Se considera así que el AC puede tener al menos dos enfoques. El AC entendido como el cumplimiento de unos estándares mínimos que garanticen las competencias del egresado para su desempeño profesional. Este enfoque es de relevancia en las carreras de riesgo social, como las de la salud, la educación y otras. El otro enfoque es el del mejoramiento de la calidad, en el cual, de forma voluntaria, se plantean metas de superación continua (González & Espinoza, 2008). Los sistemas de AC se desarrollan en el contexto de los sistemas de Educación Superior, en una diversidad institucional en cuanto a su gestión, pública o privada, su calidad, los mecanismos de rendición de cuentas y los procesos de reforma del sector, impulsados por los organismos multilaterales y los propios gobiernos. La discusión acerca de incluir o no ambos enfoques, si ello es posible o necesario, continúa sin llegar a consenso. Sin embargo, existe un acuerdo en que el contexto político requiere que ambos propósitos sean contemplados, como un retorno adecuado a la autonomía entregada a las universidades (Westerheijden, Hulpiau, & Waeytens, 2006). En términos de sistemas de AC para la educación superior, es importante mantener el delicado equilibrio entre la rendición de cuentas y la mejora continua. (Jeliazkova & Westerheijden, 2002).

En el ámbito de la educación superior el aseguramiento de la calidad, en adelante AC, puede ser entendido como la satisfacción de las expectativas de consistencia externa e interna; externas con el propósito de rendición de cuentas (externo, sumario, cumplimiento de estándares mínimos) e interna como el cumplimiento de las metas y objetivos previamente establecidos por

la institución y de la mejora continua de la calidad (interno, formativo, inherente a la autorregulación). Sin embargo, la rendición de cuentas y la mejora continua tienen propósitos distintos, aunque comparten la finalidad y procedimientos con aspectos metodológicos comunes. Existe en la literatura abundante discusión acerca de la conveniencia de combinar ambos propósitos, ya que algunos autores señalan que son mutuamente excluyentes, al diferir en los propósitos y metodologías. Otros autores reivindican la interacción de ambos procesos, en el marco de la dinámica compleja de la educación superior (González & Espinoza, 2008; Kis, 2005; Lemaitre & Atria, 2014; Vroeijenstijn, 1995; Westerheijden, Hulpiau, & Waeytens, 2006). La tabla siguiente (Vroeijenstijn, 1995. Pag. 10) resume ambos enfoques.

Tabla N°2. Enfoques del Aseguramiento de la Calidad

| | Gobierno | Instituciones de educación superior |
|---|---|---|
| Naturaleza del AC | Sumario | Formativo |
| Propósitos | acreditación (cumplimiento de mínimos) | mejora de la calidad |
| | rendición de cuentas (value for money) | responsabilidad ante el público |
| | políticas, planificación de la educación superior | autorregulación<br>aseguramiento de la calidad |
| | aseguramiento de la calidad como obligación constitucional | |
| | comparación, ranking, destinado a la distribución de recursos | |
| | eficiencia | |
| | información para estudiantes y empleadores | |
| Instrumentos | inspectoría | auto evaluación |
| | indicadores de performance | revisión por pares |

Fuente: Vroeijenstijn, 1995, pág. 10

Para las instituciones de educación superior la evaluación colegiada tradicional evoluciona mediante las teorías de la calidad hacia el concepto del AC, que permite enfocar la institución hacia el análisis y la valoración de sus propios sistemas internos, constituyendo en sí misma, una meta de mejora institucional y de desarrollo de la cultura de la calidad. Este proceso, realizado a través de la gestión sistémica y sistemática permite asimismo asegurar el cumplimiento de un conjunto de exigencias mínimas respecto de las funciones académicas, otorgando garantías a los grupos de interés externos a la institución (de Miguel Díaz, 2001). Desde el punto de vista de las instituciones, los procesos de autoevaluación involucrando a los miembros de la comunidad académica, contribuyen efectivamente a la rendición de cuentas institucional y la evaluación externa es siempre provechosa para la reflexión hacia la mejora. Para el gobierno, que tiene responsabilidad política, social y financiera en la educación superior, es preferible apoyar la mejora de la calidad de las instituciones a intervenirlas o cerrarlas (Kis, 2005).

Considerando su aplicación en los sistemas nacionales de educación superior de cada país, el aseguramiento de la calidad conlleva colaboración permanente entre el Estado y las instituciones para el desarrollo del sistema y el cumplimiento de la misión en el ámbito del desarrollo científico y tecnológico y la formación de los cuadros científicos, profesionales y técnicos que la sociedad requiere. El AC hace posible ser más eficientes en el uso de los recursos y entregar un servicio que dé garantías a la sociedad. El Estado debe, entre otros, apoyar el desarrollo del sistema, con visión a largo plazo, velar por los intereses de los ciudadanos y ser garante de las acciones que propendan a ese fin. A las instituciones les corresponde evaluarse de manera continua, en todas sus funciones, generando innovación, en el marco de la libertad de enseñanza y autonomía que les concede el país (González & Espinoza, 2008).

De esta forma, el aseguramiento de la calidad, AC, se ha constituido en una política de Estado, que busca precautelar los intereses de la sociedad, en términos de asegurar la calidad de la formación que imparten estas instituciones, destinada a formar profesionales para su desarrollo personal y el de la sociedad en la que se desenvuelven. Al respecto, en la región latinoamericana, con sistemas ya desarrollados y agencias implementadas desde los años noventa, se han visto procesos con finalidades diferenciadas, que pueden ser el control de calidad (licenciamiento), la rendición de cuentas (acreditación) o el mejoramiento (auditoría académica) (Salazar, 2012).

Lo que resulta innegable es el efecto movilizador que ha tenido en las instituciones de educación superior la instalación de estos procesos, generando el debate alrededor a la calidad y la forma en que estos sistemas impactan en la prestación del servicio educativo. En varios países se reconocen avances y se verifican procesos ex ante llevados adelante por los ministerios, a fin de verificar las condiciones mínimas de funcionamiento y de prestación de los servicios. Si bien los sistemas de educación superior son muy diversos, y existe una gran heterogeneidad entre las instituciones, se han logrado progresos, con muchas asimetrías, promoviendo la discusión en redes cooperativas, a fin de fortalecer la oferta de la región ante la creciente internacionalización. Sin embargo, en la región la tendencia es hacia la rendición de cuentas, a través de procesos de acreditación, aunque en la concepción de los sistemas se declare que estos tienen el sentido del mejoramiento de la calidad (Dias Sobrinho, 2006).

Cualquiera sea el objetivo del sistema, aseguramiento de la calidad, regulación o autoconocimiento, la esencia del mismo radica en la evaluación. El proceso de evaluación debe tener un patrón de comparación, estableciendo un estado deseable contra el cual contrastar el objeto de la evaluación y la evaluación debe ser realizada por pares, que comparten con los evaluados la disciplina y la práctica académica, por la importancia capital que tiene la legitimidad

de los procesos evaluativos en el aseguramiento de la calidad de la educación superior (Lemaitre & Atria, 2014).

### 5.5 Las agencias de aseguramiento de la calidad como organismos de regulación

Para la creación del sistema de AC se ha dado la aparición de las agencias de AC, de naturaleza también diversa, públicas, privadas o mixtas, de acuerdo al desarrollo del sistema de educación superior y de la relación pre existente entre el Estado y las instituciones de educación superior (Salazar, 2012). Las agencias de aseguramiento de la calidad de la educación superior se consideran instancias integrantes de un sistema de regulación en el ámbito público, sean ellas de gestión pública o privada. De esta forma, para la evaluación de la acción de las agencias y su contribución a la gobernanza de los sistemas de educación superior, estos organismos deben proporcionar una sólida base institucional en la resolución de problemas, que a la vez brinde confianza a los usuarios. Para ello, deben fundarse en una serie de principios fundamentales que establecen razonablemente la garantía de cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado con los agentes sociales, en el marco del aseguramiento de la calidad de la educación superior.

Estos principios y aspectos exigibles a los entes de regulación son tomados como referencia para la evaluación de la contribución de las agencias de AC a la gobernanza de los sistemas de educación superior. Seguidamente, se presentan los principios y valores que regirían a las agencias de aseguramiento de la calidad, a partir de lo discutido en el Apartado 2.5. Los organismos de regulación (Justiniano, Kreidler, & Morales Núñez del Prado, 1998; Quintanilla Acosta, 2004; Ortíz, 2007y Gordillo, 2013).

Desde el punto de vista de la organización institucional, se pueden tener dos modelos. El primero está referido a un cuerpo colegiado, con la ventaja de la pluralidad de criterio para el

manejo institucional, obligando a los miembros a concertar soluciones y sus decisiones son de carácter colegiado, donde la responsabilidad es solidaria y mancomunada. La desventaja es que en este caso la responsabilidad por la decisión se diluye.

La segunda figura, la del superintendente, sobre quien recae la facultad de decidir, estableciendo claramente la responsabilidad de las decisiones. El superintendente debe contar con el apoyo de un equipo técnico, obteniendo de todas formas una opinión multidisciplinaria. La ventaja es que las soluciones pueden ser más expeditas y se pueden evitar la conformación de grupos al interior del mismo grupo colegiado.

El modelo más común para las agencias de aseguramiento de la calidad es el del colegiado, conformado por expertos sin filiación política, con representación ministerial y de los regulados, las instituciones de educación superior, en su conformación. La legislación le provee de facultades y competencias, con capacidad de autorregularse.

Con respecto a su operación, la agencia se rige por ciertos principios, que se describen, seguidamente:

**Principio de distribución de competencias:** la agencia debe contar con normas específicas, originadas en normativa legal, como las leyes y los decretos, además de las normas reglamentarias de carácter técnico y de procedimientos.

**Principio de independencia:** la ley debe otorgar explícitamente la autoridad a la agencia de aseguramiento de la calidad, a fin de preservarla de injerencias políticas o de interés económico, lo cual no le exime de rendir cuentas a las autoridades que por ley tienen facultades de fiscalización.

**Principio de estabilidad:** comprende dos aspectos importantes, a saber:

*Estabilidad jurídica*: las normas que rigen el sistema en su conjunto brindan garantías de continuidad en el tiempo y no puedan ser alteradas en función de coyuntura alguna.

*Estabilidad del directorio:* las autoridades reguladoras deben ser designadas por periodos razonables de tiempo de forma a permitir que el sistema actúe con coherencia, conocimiento y profesionalismo, favoreciendo la confianza de los usuarios sectoriales en el sistema. Las autoridades de regulación deben tener la suficiente estabilidad funcionaria y su cambio o remoción debe obedecer a procesos administrativos o a la falta de cumplimiento de sus funciones específicas.

**Principio de la transparencia:** fundamentado en los siguientes aspectos:

- Todos los agentes que actúan en un determinado sector, incluidos los usuarios, deben tener clara la función de la entidad reguladora.
- Las reglas de actuación deben ser claras y por ello, de fácil comprensión y aplicación para evitar la discrecionalidad de la autoridad reguladora.
- Deben existir sistemas que posibiliten el acceso a la información sobre las decisiones que se tomen y los trámites que se lleven adelante.
- Se deben crear condiciones para posibilitar la apertura del sistema, posibilitando la competencia y por tanto, la transparencia sectorial (en el caso de las agencias de AC, este principio habilita la creación de agencias privadas).
- Es esencial la credibilidad de las personas encargadas de la regulación, a lo cual contribuye la forma de designación de las mismas.

**Principio de la responsabilidad administrativa:** las agencias de aseguramiento de la calidad están prestando un servicio público y por tanto, sus actos tienen una alta responsabilidad social y económica, por tanto se deben establecer claramente los procedimientos y sanciones a aplicar a los funcionarios que no cumplan a cabalidad sus funciones.

**Principio de la recurrencia procesal:** este principio permite al afectado contar con instancias administrativas y judiciales en caso de sentirse afectado injustamente por una resolución de la agencia, pudiendo solicitar la modificación o anulación de la resolución emitida por la autoridad competente del sistema regulatorio.

**Secuencia procedimental:** para la apelación de una medida de la agencia, en primera instancia, la autoridad puede modificar o anular su propia resolución bajo el concepto de revocatoria. En el caso que la autoridad rechace la solicitud y bajo el concepto jurídico de recurso jerárquico, el afectado podrá acudir a la autoridad jerárquicamente superior dentro del sistema regulatorio y finalmente, en recurso contencioso administrativo, la resolución puede ser demandada ante el Poder Judicial, instancia final de apelación. Este principio evita la intervención de autoridades políticas o administrativas, lo cual confiere credibilidad al sistema y evita la discrecionalidad funcionaria.

Además de estos principios, existen otros aspectos dignos de observar en el diseño y operación de los entres de regulación.

**Organización y funciones:** La ley de creación de las agencias debe establecer con precisión el alcance de las funciones asignadas y claramente la responsabilidad funcionaria.

**Financiamiento:** El financiamiento de las agencias debe provenir del mismo sistema mediante la aplicación de tasas de regulación, por servicios prestados por el ente. En el caso de establecerse multas es más conveniente que el producto de las mismas se destine a otras entidades, por lo general el Tesoro Nacional. En cualquier caso, el presupuesto de funcionamiento debe ser autónomo, de modo a respaldar su independencia y su autoridad. Es usual que el financiamiento operativo provenga del Estado, mientras que los procesos de evaluación, son normalmente financiados por las propias instituciones en evaluación.

**Estrategia política:** La participación del gobierno en la instalación de una agencia de aseguramiento de la calidad debe estar orientada exclusivamente a la definición de las políticas globales y generales de cada sector y establecer las normas de la manera más clara posible.

Considerando la instalación de las agencias de aseguramiento de la calidad, su acción efectiva estará óptimamente ajustada o será contingente con sus circunstancias ambientales específicas. En ese sentido, aun cuando se precautele por los códigos normativos los aspectos de su funcionamiento, la operación efectiva estará afectada por aspectos de su interacción en el medio.

Los factores de contingencia más notables son el ambiente, la tecnología, el tamaño y la centralización de la organización, relacionados a la activa utilización de los resultados de la evaluación interna y externa. El ambiente se refiere al contexto de actores relacionados a la educación superior, como los posibles estudiantes, empleadores, los financistas y los órganos del gobierno, relacionados al sector. En cuanto al tamaño, cuanto mayor sea el sistema a administrar, es mayor la necesidad de formalizar la normativa y los procedimientos. La centralización se refiere a la toma de control, por parte de los órganos de decisión de la organización. Finalmente, la tecnología se considera como la forma en que se transfiere el conocimiento y sus modos de formalización y sistematización, lo que no es menor debido a la complejidad de los procedimientos y la sensibilidad de los sujetos de aplicación (Fredericks, Westerheijden, & Weusthof, 1994).

Además de caracterizar a la organización, es posible caracterizar a los actores de dicha organización. En este ámbito, la reputación es un aspecto particularmente importante. En términos del poder, los responsables de las decisiones institucionales y los evaluadores, cada uno ejerciendo su poder, obtendrán los resultados de acuerdo a la reputación que detentan (Fredericks, Westerheijden, & Weusthof, 1994).

Estas condiciones de contorno son las que introducen los riesgos de politización y de captura, que buscan ser minimizados por una normativa clara, con las personas adecuadas para la función, sin olvidar los pactos sociales que son necesarios para su operación, como ya fuera presentado en el Apartado 2.5. Organismos de regulación, de este mismo trabajo. Es necesario tener presente que la normativa legal y administrativa es el fundamento para establecer las agencias, pero no se debe olvidar que su operación adecuada no es independiente de las personas a cargo, como en todo hecho humano y social.

Estas condiciones de funcionamiento de las agencias de aseguramiento de la calidad como organismos reguladores, son expresadas más adelante en términos de indicadores de gobernabilidad de las mismas, entendiendo su rol como el de entidades articuladoras de la gobernanza de los sistemas de educación superior.

## 5.6 Evaluación de las agencias de AC. Quis custodiet ipsos custodie.

Quis custodiet ipsos custodie. Guy Neave (2004) utiliza la frase de Juvenal, poeta romano (año 1-2 a. C.), para referirse a la probidad de las agencias de AC Es razonable y necesario que los órganos de inspectoría sean organizados en base a una seria de principios y valores, que se correspondan con las tareas que le son encomendadas y que además, rindan cuentas de su accionar (Amaral, 2007a).

En esta materia, se ha ido desarrollando experiencia y hoy día se cuenta con un corpus organizado de conocimientos, con instancias de capacitación permanente y además, existen asociaciones de profesionales que se dedican a esta actividad. Las agrupaciones de agencias tienen publicaciones periódicas que dan cuenta del estado del arte, como es el caso de INQAAHE, International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education, ENQA, European Association for Quality Assurance, EUA, European University Association, IAUP,

International Association of University Presidents, CNED, Consejo Nacional de Educación, Chile. Igualmente, las redes de agencias de aseguramiento de la calidad, han sistematizado sus experiencias y generado manuales de Buenas Prácticas para los procesos de evaluación de la calidad de la educación superior, como se verá más adelante (Lemaitre & Atria, 2014).

De esta forma, la práctica del aseguramiento permite que las agencias de AC también estén sometidas a procesos de rendición de cuentas. Para ello, se cuenta con la experiencia de cuatro iniciativas que establecen orientaciones para la evaluación de la calidad de las agencias (Salazar, 2012):

- La Guía de Buenas Prácticas (GGP, por sus siglas en inglés) de INQAAHE (International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education), que permite la comparabilidad de las agencias de AC, con el propósito de mutuo reconocimiento (INQAAHE, 2007)
- Los Criterios y Directrices (ESG, por sus siglas en inglés) de la European Association for Quality Assurance, ENQA, de carácter genérico, permiten su aplicación en contextos diversos (ENQA, 2009).
- El Manual para la Autoevaluación de Agencias de Evaluación y Acreditación de la Calidad de la Educación Superior, de la Red Iberoamericana para la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior, RIACES, que establece las buenas prácticas en un conjunto de dimensiones (RIACES, 2007)
- Además, la APQN, Asia Pacific Quality Network, cuenta con los Principios de Chiba, publicado en 2009 (Lemaitre & Atria, 2014).

Estos mecanismos se orientan a aumentar la confiabilidad y legitimidad del trabajo de las agencias, además de otros propósitos referidos a facilitar la movilidad estudiantil, potenciar la

diversidad de la oferta educativa y asegurar el cumplimiento de criterios de mínimos de calidad en todas ellas (Zenteno, 2014). Los instrumentos presentan dimensiones de evaluación que convergen en gran medida y se aproximan a los procesos de evaluación de la IES, lo que tiene la ventaja adicional de proveer un marco de evaluación ya conocido para los actores de la educación superior. Para el caso de las agencias, establecen un mecanismo de rendición de cuentas ante la sociedad, lo que de por sí se constituye en un sello de calidad (Rauret, 2014). En todos los casos, se prevé un procedimiento similar al utilizado por las agencias para la evaluación de instituciones de educación superior, y que comprende criterios de calidad, una autoevaluación de la agencia y una visita de evaluación externa (Salazar, 2012).

Los Criterios de Evaluación para las agencias son, en general, recomendaciones de buenas prácticas, a excepción de las ESG de la ENQA, que son de cumplimiento obligatorio para las agencias del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), en el que se busca la convergencia de la garantía de la calidad y la cooperación entre las agencias de los diversos países asociados (Rauret, 2014).

En todos los casos, los procesos se orientan a preservar la diversidad y fomentar la calidad y la innovación, si bien existen agencias que se orientan a la rendición de cuentas, con cumplimiento de requisitos mínimos y otras, que se acercan más al aseguramiento de la calidad, a través de la mejora continua (Salazar, 2012). En el contexto del presente estudio, genéricamente se utiliza el término de agencia de aseguramiento de la calidad.

Los criterios adoptados por cada red de agencias, son bastante similares, considerando el contexto en el que se desenvuelven y su origen. En el caso de las tres primeras redes, los criterios se refieren fundamentalmente a (Rauret, 2014, pág. 85):

- Organización, estructura y recursos

- Los procesos y procedimientos de evaluación y acreditación de instituciones o programas
- Los expertos que evalúan en nombre de la agencia
- Los informes que emiten y las decisiones que toman
- Las actividades externas.

El Manual de RIACES para la Autoevaluación de Agencias (RIACES, 2007) presenta un cuadro comparativo entre los criterios de calidad adoptados por los diversos mecanismos, incluidas las recomendaciones de la UNESCO para educación transfronteriza (UNESCO, 2006). De acuerdo a ese cuadro, existe una convergencia significativa entre los diversos modelos, siendo los criterios en común listados a continuación:

Cuadro N° 2. Criterios de calidad para agencias de aseguramiento de la calidad

| CRITERIOS | INQAAHE | ENQA | OECD-UNESCO | APQN | RIACES |
|---|---|---|---|---|---|
| Declaración de misión | ■ | ■ | | ■ | ■ |
| Relación agencia institución | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Toma de decisiones | ■ | ■ | | ■ | ■ |
| Comité externo | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Información pública | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Documentación | ■ | | ■ | ■ | ■ |
| Recursos | ■ | ■ | | ■ | ■ |
| Sistemas de apelación | ■ | ■ | | | ■ |
| Revisión externa de las Agencias | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Colaboración con otras agencias | ■ | | ■ | | ■ |
| Estatus y reconocimiento oficial | | ■ | | ■ | ■ |
| Elementos de la revisión externa | | | | | ■ |

Fuente: Manual de RIACES para la Autoevaluación de Agencias, 2007

En este trabajo se propone tomar en cuenta los criterios definidos en el ámbito académico, y compararlos con las definiciones del ámbito económico y jurídico, considerando a la agencia de aseguramiento de la calidad como organismo de regulación y en ese carácter, como entidad para la gobernanza de los sistemas de educación superior.

Las definiciones respectivas del Banco Mundial (Banco Mundial & Brookings Institution, 2013) sirven a dicho propósito, brindando un marco de trabajo, en conjunto con las condiciones necesarias para la constitución y el funcionamiento de los entes reguladores, en los ámbitos económico y jurídico (Justiniano, Kreidler, & Morales Núñez del Prado, 1998; Gordillo, 2013; Quintanilla Acosta, 2004).

Igualmente, considerando los esfuerzos internacionales en materia de acreditación de las agencias de aseguramiento de la calidad, se toman en cuenta los criterios definidos en el ámbito académico, por la natural convergencia que existe con las definiciones del ámbito económico y jurídico. Estas categorías serán analizadas para identificar patrones y relaciones, que permitan generar explicaciones al desarrollo y evolución de estos procesos.

## 5.7 Las Agencias de AC y su Rol en la Gobernanza de los Sistemas de Educación Superior

En la discusión precedente se ha presentado la escena cambiante de la educación superior, en particular, la universitaria, con todos aquellos factores que hoy la transforman de su formulación tradicional, colegial a un escenario de mercado, que le demanda relevancia, calidad y pertinencia. De acuerdo a Brunner & Villalobos (2014) la economía política de los sistemas universitarios se ha modificado, pasando a una lógica de mercado en el sector privado y de cuasi mercado en el sector público, modificando con ello sus formas de coordinación, gobernanza y vinculación con el Estado y la sociedad civil.

El aseguramiento de la calidad hace parte de las nuevas formas de gobernanza del sistema, incluyendo desde la evaluación de las instituciones hasta la de las agencias acreditadoras, la información pública y la rendición de cuentas. La coordinación del sistema se da través de interconexiones dinámicas entre diversos niveles y sus actores, que influyen en el diseño de las políticas, su implementación y evaluación. Esta progresiva reconfiguración de gobierno de los sistemas a través de nuevos instrumentos de política, da lugar a nuevas formas de gobernanza, donde intervienen múltiples actores, agencias y comunidades, lo que implica una transformación del gobierno de los sistemas nacionales en pleno desarrollo, contemplando cuestiones como la organización interna, los procesos de descentralización, la legislación, los incentivos y el funcionamiento de las burocracias involucradas (Brunner & Villalobos, 2014).

En el contexto actual, la evaluación académica se asocia a una nueva ética social relativa a la educación superior, que estimula la calidad, la eficiencia y el logro (Amaral, 2007; Brunner, 1993; Neave, 1998). La reconfiguración de los conceptos de autonomía universitaria y libertad académica como prácticas habituales, garantizadas por el propio Estado, tienen actualmente los desafíos de la rendición de cuentas y de la receptividad a los intereses externos, en una nueva configuración del contrato social de la universidad con la sociedad. Asimismo, siguen siendo una protección ante injerencias arbitrarias. La exigencia actual a las universidades radica en la rendición de cuentas y en la calidad, de la cual deben dar pruebas, como aspectos fundamentales de la política pública para el sector. Esto es decir que la autonomía y la libertad académica están cada vez más condicionadas por factores externos. En efecto, la sociedad le demanda el cumplimiento de sus compromisos, a cambio de apoyo y financiamiento, al igual que responsabilidad social, que es un servicio a la comunidad en la definición de sus prioridades para el desarrollo. El aseguramiento de la calidad es responsabilidad del Estado no solo para asegurar la meritocracia como base del servicio público, sino además para dar garantías de las

calificaciones para los servicios de los cuales el Estado es directamente responsable (Neave, 1998).

En todo este discurrir, la calidad es un tema de la agenda política para la educación superior, a través de la cual el Estado quiere demostrar a la sociedad su preocupación por la calidad de la oferta educativa y las universidades quieren mostrar que cumplen con su contrato social de responsabilidad por autonomía. Sin embargo, tal tarea es altamente demandante en tiempo y recursos, y se pretende además que sea continua, para lo cual se necesitan instancias responsables para su ejecución, considerando que la tarea del Estado es en primer lugar, seguir gobernando la nación y que las universidades deben impartir la formación, por lo que la tarea de mostrar la calidad es encarada por estructuras de interfaz, las que además, se ocupan de adecuar y facilitar la comunicación entre actores que hablan "idiomas" distintos. Para ello se instalan las agencias de aseguramiento de la calidad, que se ocupan de instrumentar una parte importante de la política de calidad, informando al público e instruyendo a las instituciones acerca de los procesos de evaluación (Brunner, 1993).

Las agencias de aseguramiento de la calidad se constituyen en articuladoras eficaces entre los actores del triángulo de Clark, gobierno, academia y sociedad (mercado), porque en su conformación contemplan la representación de los sectores afectados por su acción y los procedimientos y actividades responden a principios aceptados universalmente, que permiten su escrutinio y rendición de cuentas ante la sociedad. Sea cual sea su naturaleza, pública, privada o mixta, estas instancias se posicionan como garantes de la fe pública en la educación superior, con una buena percepción por parte del público, en general. Por otro lado, las agencias son instancias hábiles para acompañar a las instituciones en sus procesos de evaluación, apoyarlas con conocimiento y reflexión en la profesionalización de la gestión y en las mejoras de sus funciones. Asimismo, a través de ellas se desarrolla la cultura de la calidad, mediante las actividades de

entrenamiento de académicos para su acción como pares evaluadores, sean ellos internos externos, de los gestores universitarios, a través de la difusión de las buenas prácticas de gestión y de la sociedad, que recibe información calificada y oportuna para la toma de decisiones respecto de las opciones de educación superior. De esta forma, el Estado puede ejercer su función contralora y garante de una forma remota, tomando en consideración la información producida por un ente técnico, de carácter colegiado, autónomo en sus decisiones, integrado por los *stakeholders*.

Estas instancias contribuyen efectivamente a la gobernanza de los sistemas de educación superior, en particular, en lo concerniente a las universidades, entendida la gobernanza como los aspectos de organización interna del gobierno y la gestión institucional y su relacionamiento con el medio externo, sociedad y Estado, para alcanzar los fines de la educación superior (Brunner, 2011).

Las agendas de gobierno de los países en vías de desarrollo económico, en procesos de consolidación democrática, incluyen la descentralización y procesos de cambio institucional. En sus políticas públicas se contemplan temas de participación ciudadana y de distribución y acceso a los bienes públicos. Son temas importantes la gobernabilidad, la coordinación normativa y funcional de las políticas públicas. El debate contemporáneo en torno a la gobernabilidad se da en la re-significación de las reglas, procesos y prácticas del ejercicio democrático, ya que la noción de gobernabilidad tiene que ver con la eficiencia política y la legitimidad social. En ese marco, un gobierno políticamente eficiente es aquel que consigue atender las demandas de los grupos sociales, traduciéndolas en políticas públicas y consiguiendo resultados favorables a través de ellas y es capaz de encarar soluciones viables, que equilibran el costo-beneficio de las decisiones políticas. La legitimidad en tanto, es comprendida como el grado de compromiso de la acción gubernamental cuando responde a las necesidades de la sociedad, lo que implica una conversión

de las relaciones de poder en relaciones de autoridad para la construcción de legitimidad. La relación política de autoridad, a diferencia del poder ejercido de forma coercitiva, supone libertades de elección y de acción, por lo que una sociedad gobernable implica un consenso razonable, que articule intereses distintos en un escenario de continua negociación, en pos del bien común. El ámbito de la educación superior no escapa a estas transformaciones de la organización social, sumándose en la importancia para la economía y la sociedad del conocimiento en un contexto global, de ahí la preocupación creciente por su calidad, su eficiencia y la pertinencia de la formación, lo que la coloca como prioridad de las políticas públicas del sector. En contextos en los cuales la autonomía tiene fuerza normativa, la coordinación del sistema suele darse por medio de cuerpos representativos que se relacionan con el gobierno para negociar financiamiento, políticas y programas para el sector a cambio de rendición de cuentas. Esta articulación opera en el marco de mutuas concesiones (*trade-off*) (Rodríguez Gómez, 2009).

En la región latinoamericana, con una tradición arraigada de autogobierno institucional, constituye un desafío, no sin tensiones y retrocesos, aunque necesario para restablecer la confianza en el sistema universitario, bajo dos dimensiones fundamentales, la legitimidad y la efectividad (Brunner, 2011). La gobernanza interna se percibe a través de unidades de análisis institucional, fijación de metas, planificación, formalización de políticas e mecanismos de gestión y planes de mejora continua. Por el lado externo, la transparencia, la rendición de cuentas y la información pública son aspectos de gobernanza ante la sociedad y el Estado. Estas condiciones que hacen a la gobernanza de las universidades, se han hecho visibles mediante los procesos de evaluación, encarados por las agencias de aseguramiento de la calidad.

La educación superior en la era del conocimiento, además de la formación de los profesionales y ciudadanos responsables, se considera como esencial para el crecimiento económico, en un marco de sustentabilidad social y de desarrollo humano de un país. En estas

condiciones, tiene una especial relevancia la calidad de la investigación y de la formación, acerca de la cual las instituciones de educación superior deben rendir cuentas, y el Estado debe dar fe pública ante la sociedad que la solventa.

De este modo, es importante asegurar la calidad de la educación superior en razón de que es ella la encargada de formar a la élite intelectual y a las personas capaces de desarrollar al país, de forma endógena y sostenible. Para ello, los organismos gubernamentales cuentan con diversas políticas y mecanismos de regulación y control aplicados a las instituciones de educación superior, entre los que se encuentran los mecanismos de aseguramiento de la calidad.

La aplicación continua de los mecanismos de aseguramiento de la calidad en los sistemas de educación superior permite observar resultados, efectos e impactos de su aplicación en las instituciones, en las agencias de aseguramiento de la calidad y en la relación de ambas con el Estado, como ente regulador del sistema, impactando de esta forma, en el medio social y económico. En ese contexto se considera que las agencias son instancias concebidas para dar cuenta de la calidad de la educación superior de un país o región, en un marco que entiende la evaluación como un hecho social y que como tal, está influenciado por factores sociales, políticos y económicos, en su concepción y operación, es decir, son agentes que contribuyen a la gobernanza de los sistemas de educación superior (González & Espinoza, 2008), entendida como "*Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía*" (RAE, 2001).

En este sentido, las agencias de aseguramiento de la calidad de la educación superior están planteadas como instrumento de política pública que informa acerca de la calidad de las instituciones y sus programas, constituyendo una herramienta de diálogo entre estas y el Estado y la sociedad, contribuyendo a la gobernanza de la educación superior.

En el análisis se irán desagregando cada una de esas ideas, partiendo de un marco conceptual que permita establecer las variables del estudio, los criterios y sus facetas observables (indicadores), que permitan realizar un juicio de valor sobre la labor de las agencias en el sistema de educación superior.

# 6 Metodología de la Investigación

## 6.1 Definiciones metodológicas

### 6.1.1 El paradigma naturalista de investigación.

A fin de estudiar los fenómenos sociales, desde la perspectiva de los participantes y en su contexto natural, se emplea la metodología cualitativa, el cual se inicia con la idea de la investigación, la inmersión en el ambiente del tema (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2010).

De acuerdo a Guba, "El término naturalista define un paradigma de investigación, no un método" (Guba, 1989, pág. 149). Este paradigma es denominado también fenomenológico, antropológico o etnográfico. En el paradigma naturalista no se considera que las generalizaciones sean posibles, pudiendo apenas esperar "hipótesis de trabajo que se refieren a un contexto particular" (Guba, 1989, pág. 150). En la tabla siguiente se presenta la comparación de los paradigmas naturalista y racionalista, en la que se aprecian las distancias entre ambos paradigmas.

Tabla N°3. Paradigmas de investigación

| | PARADIGMA | |
|---|---|---|
| SUPUESTOS BÁSICOS | NATURALISTA | RACIONALISTA |
| Naturaleza de la realidad | Realidades múltiples interrelacionadas y la manipulación de una parte, influye necesariamente en las demás | Realidad única, pasible de ser fragmentada en partes que pueden ser manipuladas independientemente (variables) |
| Naturaleza de la relación investigador-objeto | Investigador y objeto (sujetos) en estudio están interrelacionados, influyéndose uno a otro | Investigador mantiene distancia del objeto de estudio |
| Naturaleza de los enunciados legales | La generalización no es posible, pudiendo esperarse solo hipótesis de trabajo para un contexto particular | La generalización es posible, implicando enunciados legales, independientes del contexto (leyes |

| | PARADIGMA | |
|---|---|---|
| SUPUESTOS BÁSICOS | NATURALISTA | RACIONALISTA |
| | | universales de validez universal) |
| Desarrollo del conocimiento | Ideográfico (describe acontecimientos o hechos particulares, buscando su comprensión) | Nomotético (enuncia leyes de validez universal, ) |
| Foco del estudio | Centrado en las similitudes tanto como en las diferencias | Atención en las similitudes de los objetos de investigación |
| Campo de aplicación más frecuente | Estudios de la conducta humana, individual o grupalmente | Estudios de las ciencias naturales, la tecnología |
| Métodos preferentes | Cualitativos | Cuantitativos |
| Criterios de calidad | Relevancia (validez externa) | Rigor (validez interna) |
| Fuentes de la teoría | La teoría nace de los propios datos analizados, con teoría de tipo modelo | Tipo hipotético deductivo, planteamiento de hipótesis en base a la teoría previa |
| Tipos de conocimiento utilizados | Conocimiento tácito (intuiciones, aprehensiones, sentimientos) | Conocimiento proposicional (se puede expresar de forma lingüística) |
| Instrumentos | El investigador es un instrumento, ganando en flexibilidad y oportunidad de construir sobre el conocimiento tácito | Instrumentos entre el investigador y el objeto de estudio, de modo a mejorar la objetividad y fiabilidad del estudio |
| Diseño | Abierto "emergente" que se despliega y se modifica en función de los hallazgos.<br><br>La investigación acaba cuando se agota la logística del estudio (el tiempo, los recursos) | Estructurado, se ajusta al diseño del estudio, sin aceptar cambios de tratamiento.<br><br>La investigación se acaba cuando lo establece el diseño. |
| Escenario | Mundo real, sin medidas de control sobre los acontecimientos que hacen al estudio. | Preferiblemente, en laboratorio, o en condiciones que ofrezcan control sobre el objeto de estudio |

Fuente: elaboración propia a partir de Guba, 1989

De forma a establecer las condiciones de cientificidad del paradigma naturalista se realiza un paralelo con el racionalista, definiendo la forma de tratamiento de los términos que hacen a las preocupaciones principales relacionadas con la credibilidad

Tabla N°4. Aspectos de credibilidad según paradigma científico

| Aspecto | ¿Cómo se determina? | Término naturalista | Término racionalista |
|---|---|---|---|
| Valor de verdad | Confianza en la verdad de los descubrimientos para los sujetos y el contexto particular de la investigación | Credibilidad | Validez interna |
| Aplicabilidad | Grado en que pueden aplicarse los descubrimientos a otro contexto o con otros sujetos | Transferibilidad | Validez externa<br>Pasible de generalización |
| Consistencia | Los descubrimientos se repiten de manera consistente con similares sujetos en el similar contexto | Dependencia | Fiabilidad |
| Neutralidad | Grado en el que los descubrimientos son producto de los sujetos y del contexto de la investigación y no de la percepción del investigador | Confirmabilidad | Objetividad |

Fuente: elaboración propia a partir de Guba, 1989

Las cuestiones de credibilidad en el paradigma naturalista se abordan mediante procedimientos orientados a mantener la integridad de los fenómenos en observación. En la tabla siguiente se presentan los diversos procedimientos que incrementan la probabilidad de credibilidad de la investigación, aunque no todos ellos son igualmente esenciales al tiempo de la investigación (Guba, 1989).

Tabla N°5. Modo naturalista de credibilidad

| Aspectos de la credibilidad | Se ve afectada por | Procedimientos que apoyan la credibilidad de la investigación |
|---|---|---|
| Credibilidad | Factores que encubren e interactúan (dificultades de interpretación) | Trabajo prolongado en el mismo lugar, para minimizar los sesgos personales del investigador.<br><br>Observación persistente para identificar cualidades persistentes así como características atípicas. Permite la comprensión de aquello que es esencial para el fenómeno estudiado.<br><br>Juicio crítico de pares, sometiendo el trabajo a la opinión de pares |

| Aspectos de la credibilidad | Se ve afectada por | Procedimientos que apoyan la credibilidad de la investigación |
|---|---|---|
| | | y reorientando su trabajo de acuerdo a las observaciones y juicios de los pares, a lo largo del tiempo.<br><br>Triangulación, por la que diferentes métodos, autores, teorías y perspectivas son considerados en el análisis, considerando explicaciones alternativas que se puedan comprobar.<br><br>Recogida de material de adecuación referencial en diversos soportes, que posibiliten la verificación posterior de las afirmaciones.<br><br>Comprobaciones con los participantes, mediante las que se corroboran los hallazgos y las interpretaciones de los datos.<br><br>Corroboración estructural, verificando la consistencia de las afirmaciones con los datos, para evitar las contradicciones y conflictos internos. |
| Transferibilidad | Dificultad de la repetibilidad, que dificulta la comparación | Muestreo teórico, que no pretende ser típico, y provee información que surge progresivamente sobre aquello que es relevante.<br><br>Recolección de datos descriptivos, que permiten comparar el contexto de la investigación con otros contextos posibles para comprobar el grado de correspondencia para la transferibilidad.<br><br>Descripciones minuciosas del contexto, con el fin de establecer correspondencia con otros contextos posibles. |
| Dependencia | Cambios instrumentales que podrían introducir inestabilidad | Métodos solapados cuando se detectan insuficiencia en los métodos individuales, fortaleciendo la estabilidad de los hallazgos.<br><br>Réplica paso a paso, verificando que el método sea adecuado y que existen datos adecuados que sustentan la interpretación.<br><br>Pista de revisión, que establece el examen delos procesos de recolección y análisis de los datos, así como de las interpretaciones.<br><br>Observador externo que verifique la consistencia de la pista de revisión. |
| Confirmabilidad | Preferencias (prejuicios) del investigador | Triangulación, ya descrita en credibilidad.<br><br>Ejercicio de la reflexión con otros investigadores, ante los cuales se someten los hallazgos<br><br>Revisión de la Confirmabilidad que puede hacerse con los mismos agentes externos ya mencionados |

Fuente: elaboración propia a partir de Guba, 1989

### 6.1.2 Tipo de estudio.

El investigador que estudia el mundo real, complejo, lo hace a partir de la observación, que puede ser falible, y la triangulación de los datos, para otorgarle fiabilidad a los hallazgos. El realismo, como perspectiva epistemológica acepta que la verdad está en correspondencia con los hechos y es independiente de nuestro conocimiento de la verdad (Yacuzzi, 2008).

Tabla N°6. Matriz de elección de método de investigación social

| Método | Forma de la pregunta de investigación | Requiere control sobre los acontecimientos | Se concentra en acontecimientos contemporáneos |
|---|---|---|---|
| Experimento | ¿Cómo? ¿Por qué? | Sí | Sí |
| Encuesta | ¿Quién? ¿Qué? ¿Dónde? ¿Cuánto? ¿Cuántos? | No | Sí |
| Análisis de archivos | ¿Quién? ¿Qué? ¿Dónde? ¿Cuánto? ¿Cuántos? | No | Sí/No |
| Historia | ¿Cómo? ¿Por qué? | No | No |
| **Estudio de casos** | **¿Cómo? ¿Por qué?** | **No** | **Sí** |

Fuente: Yin, 2013

Los estudios de caso se inician a partir de las preguntas de cómo y por qué, cuando el estudio es contemporáneo y no existe control sobre los acontecimientos. Estas preguntas son relevantes porque dan origen a las teorías (Yacuzzi, 2008). De acuerdo a Yin (2013), el estudio de caso es una metodología rigurosa adecuada para investigar fenómenos contemporáneos en su entorno real, en los que se busca dar respuesta a cómo y por qué ocurren, desde diversas perspectivas –y no desde una sola variable-, profundizar el conocimiento y ampliar la comprensión, lo que permite la emergencia de otros temas o de aspectos no considerados. Para su estudio se utilizan múltiples fuentes de datos y se plantean preguntas de investigación y proposiciones teóricas –no se plantean hipótesis- que contienen los constructos conceptuales que

sirven para la recolección de los datos. La investigación cualitativa corresponde a la fase heurística de descubrimiento, hecha de observación, descripción, reflexión y generalización inductiva, con miras a generar hipótesis, respuesta o explicación al fenómeno. El estudio de casos es más apropiado para la generación de teorías, pero no para su contrastación (Martínez Carazo, 2006).

El estudio de casos considera las cosas como hechos sociales, considerando que estos hechos son más sociales y artificiales que naturales e invariables (Hamilton, 1989) y corresponde al paradigma naturalista de la investigación. La metodología del estudio de caso estudia un fenómeno en la vida real, cuyo contexto y límites pueden no ser evidentes o no estar estudiados, pero cuya interpretación resulta de interés. Su estudio plantea proposiciones teóricas previas, que guían la recolección y el análisis de los datos, y se basa en múltiples fuentes de información, que permiten converger mediante la triangulación de los datos obtenidos. En la interpretación se utiliza la inferencia lógica, postulando relaciones entre las características, en un marco conceptual explicativo, trabajando con la lógica de la replicación literal, anticipando similitudes en los hallazgos de ambos casos y analizando la incidencia del fenómeno analizado y su contexto de desarrollo. Los estudios de casos múltiples refuerzan las generalizaciones analíticas al diseñar evidencia corroborada a partir de dos o más casos (Martínez Carazo, 2006). La teoría resultante podría ser aplicada a nuevos casos (Yacuzzi, 2008). Según Yin (2013), la generalización que se realiza es analítica (no estadística), que utiliza el caso para ilustrar, representar o generalizar una teoría.

### 6.1.3 La metodología del estudio de caso.

La metodología de estudio de caso es utilizada en varias disciplinas como la medicina, la psicología y el derecho para estudiar fenómenos atípicos o sobre los cuales se conoce poca o ninguna información. Es una metodología útil para entender los procesos organizacionales, por lo

que se utiliza en las ciencias empresariales para la investigación y para la docencia. En las ciencias sociales su uso es antiguo y generalizado, desde su surgimiento en el siglo XIX, como estrategia para la gestión del conocimiento. Las bases para su desarrollo se encuentran en Marx y Weber, en sus estudios sobre el capitalismo, Durkheim, en sus estudios sociológicos y Freud, en el campo de la psiquiatría. En los comienzos del siglo XX, la Escuela de Chicago promovió el estudio de caso para el estudio de los fenómenos sociales. En la sociología moderna Merton, con importante labor en el campo de la sociología de la Ciencia, es considerado como el introductor formal del estudio de caso como metodología de investigación en las ciencias sociales, en la década del 70 (Díaz de Salas, Mendoza Martínez, & Porras Morales, 2011, Arzaluz Solano, 2005). Sin embargo, el estudio de caso ha tenido críticas con respecto a su rigurosidad científica, porque presentaría problemas de fiabilidad y validez, frente a lo establecido para los métodos cuantitativos, sacrificando la generalidad por la profundidad. Asimismo, se objeta que involucra al investigador en el estudio, por lo cual no sería posible garantizar la objetividad en el estudio (Ortega Expósito, 2012).

### 6.1.4 Condiciones para la selección de los casos para el estudio.

Inicialmente, se plantean una serie de proposiciones basadas en el desarrollo de los procesos en estudio y el contexto en el cual se desarrollan, de forma sincrónica, contextualizando el periodo temporal seleccionado, por su relevancia para el caso y observándolos desde ángulos diferentes, en el ánimo de profundizar el análisis e interpretar comprensivamente el fenómeno en estudio. Definido en un espacio temporal determinado, el estudio de casos considera como dimensiones fundamentales para su interpretación la dimensión social, la cultural, y la psicológica, en un contexto de significaciones históricamente producidas, que condicionan su propio desarrollo, por eso es frecuente que el investigador sea un miembro de la comunidad que se analiza (Hernández Assemat, 2010).

Seleccionados los casos a ser analizados, las definiciones fundamentales están referidas a los datos que son relevantes para el análisis y qué hacer con esa información (Yin, 2013). Los datos que se obtienen en el estudio de casos son fuertes, pero complejos en su organización, presentando los conflictos, los acuerdos ente los puntos de vista de los participantes, lo que en conjunto con el análisis documental, provee una base para la generalización y puede dar origen a reinterpretaciones posteriores (Hernández Assemat, 2010).

De acuerdo a Stake (2007) parece difícil generalizar a partir de uno o de unos pocos casos, sin embargo, estudiados en profundidad los casos permiten la generalización, proveyendo mediante el análisis constante e iterativo, una comprensión más completa del fenómeno en estudio. La característica más distintiva de la investigación cualitativa es la interpretación. Para perfeccionar la búsqueda de compresión, los investigadores cualitativos perciben lo que ocurre en clave de episodios o testimonios, representan los acontecimientos, con su propia interpretación directa, historias y relatos. El diseño de toda investigación requiere una organización conceptual, desde lo que ya se conoce hacia lo que se desea indagar, permitiendo guiar la recolección de los datos, el análisis y la forma de presentar la interpretación del caso a otras personas. La epistemología del investigador cualitativo es existencial y constructivista, y está atada a la idea de que los fenómenos y su comprensión requieren la consideración de una amplia variedad de contextos: temporales y espaciales, históricos, políticos, económicos, culturales, sociales y personales (Stake, 2007).

La generalización en el estudio de caso radica en el desarrollo de una teoría que pueda ser transferida a otros casos, por ello, se prefiere la palabra transferibilidad a la de generalización. El estudio de caso es una metodología rigurosa adecuada para investigar fenómenos en los que se busca dar respuesta a cómo y por qué ocurren, permiten estudiar un tema determinado, desde diversas perspectivas, profundizar el conocimiento y ampliar la comprensión, lo que permite la

emergencia de otros temas o de aspectos no considerados En el estudio de casos tienen mucha importancia el diseño y las estrategias de recolección y análisis de datos para darle credibilidad a las conclusiones (Martínez Carazo, 2006).

### 6.1.5 Tipología de los estudios de caso.

La metodología de estudio de caso es un método apropiado para la investigación y para la enseñanza y en la segunda parte del siglo XX ha probado ser de especial utilidad en el estudio de las organizaciones. De acuerdo a Yin (2013) es adecuado cuando se trata de investigar temas nuevos porque permite la indagación sobre un fenómeno contemporáneo en su entorno real, donde los límites entre el fenómeno y su contexto no están claramente definidos, además permite la utilización de fuentes de datos diversas y puede estudiarse un caso simple o múltiples casos. Estas posibilidades permiten explorar múltiples perspectivas y no solo desde una sola variable, profundizar y ampliar el conocimiento sobre un fenómenos, lo que permite emerger nuevos hallazgos (Martínez Carazo, 2006).

La tipología de los casos varía de acuerdo a la cantidad de casos a abordar y de las unidades de análisis, como se ve en la tabla siguiente, en la clasificación debida a Yin (2013).

Tabla N°7. Tipos básicos de diseño para estudios de casos.

| | **Diseños de caso único** | **Diseños de casos múltiples** |
|---|---|---|
| Global u holístico (unidad simple de análisis) | Tipo 1<br>Caso simple, diseño holístico: el estudio se desarrolla sobre un solo objeto, proceso o acontecimiento, realizados con una unidad de análisis. | Tipo 3<br>Múltiples casos, diseño holístico: se persigue la replicación lógica de los resultados repitiendo el mismo estudio sobre casos diferentes para obtener más pruebas y mejorar la validez externa de la investigación. Realizados con una unidad de análisis. |
| Inclusivo o encapsulado (Unidades múltiples de análisis) | Tipo 2<br>Caso simple, diseño incrustado: el estudio se desarrolla sobre un solo | Tipo 4<br>Múltiples casos, diseño incrustado: se persigue la replicación lógica de los resultados repitiendo el mismo estudio |

| | Diseños de caso único | Diseños de casos múltiples |
|---|---|---|
| | objeto, proceso o acontecimiento, utilizando dos o más unidades. | sobre casos diferentes para obtener más pruebas y mejorar la validez externa de la investigación. Realizados con dos o más unidades de análisis. |

Fuente: Díaz de Salas, Mendoza Martínez, & Porras Morales, 2011

La unidad de análisis ayuda en la definición del alcance del caso y puede ser un individuo, un colectivo, una organización y se define a partir de las preguntas de investigación Se utiliza el diseño holístico cuando se estudia el caso de forma general y no se visibilizan -unidades de análisis, o bien, si se estudian dos o más sub-unidades, se recurre a un diseño encapsulado. El caso simple es útil cuando se tiene un caso crítico o crucial, que es utilizado para probar una teoría. Los casos múltiples suelen ser más robustos y convincentes. En general, la cantidad de casos a ser incluidos en un estudio se va definiendo en la medida que el estudio avanza, a medida que la teoría va emergiendo y los datos siguientes se hacen predecibles, a partir de la teoría, es decir, se llega a la saturación (Yacuzzi, 2008).

De acuerdo a las funciones de producción del conocimiento existen tres tipos principales de estudios de caso, si bien en la práctica estas categorías pueden superponerse, uno de los enfoques será el predominante (Díaz de Salas, Mendoza Martínez, & Porras Morales, 2011):

Tabla N°8. Tipos de estudio de caso de acuerdo a su propósito

| 1. Explicativo. | 2. Descriptivo |
|---|---|
| El propósito es explicar las relaciones entre los componentes de un programa. | Más focalizados que los casos explicativos, su propósito es dar cuenta de una situación problemática en términos de una lógica centrada en un análisis primario del sujeto/objeto de estudio. |
| 1.1. Implementación del Programa. Investiga las operaciones, en varios terrenos de manera normativa. | 2.1. Ilustrativo. De carácter descriptivo, tiene el propósito de añadir realismo y ejemplos de fondo al resto de la información acerca de un programa, proyecto, o política. |
| 1.2. Efectos del Programa. Examina la causalidad en términos de la lógica de causa-efecto. | 2.2. Exploratorio. Apunta, a generar hipótesis para investigaciones posteriores. |

| | |
|---|---|
| 1. Explicativo.<br>El propósito es explicar las relaciones entre los componentes de un programa. | 2. Descriptivo<br>Más focalizados que los casos explicativos, su propósito es dar cuenta de una situación problemática en términos de una lógica centrada en un análisis primario del sujeto/objeto de estudio. |
| | 2.3. Situación Crítica. Examina una situación singular de interés único, o sirve como prueba crítica de una aseveración acerca de un programa, proyecto problema o estrategia de trabajo. |

Fuente: Díaz de Salas, Mendoza Martínez, & Porras Morales, 2011; Yin, 2013

### 6.1.6 Etapas del estudio de caso

El diseño del estudio de caso consta de cinco etapas (Yin, 2012):

1. Preguntas del estudio
2. Proposiciones de la misma, si las hay, que dirigen su atención a algo que debe ser examinado dentro del estudio
3. Definición de las unidades de análisis
4. Establecimiento de la relación lógica entre las preguntas y las proposiciones
5. Definición de los criterios para interpretar los resultados

Todos los estudios de caso se inician por una razón: el deseo de lograr un entendimiento profundo de uno o de un pequeño número de casos, que se desarrollan en el contexto del mundo real, especialmente cuando los límites entre el contexto y el caso no están claramente definidos. En el estudio de caso, el estudio y la comprensión del contexto son casi tan importantes como el propio caso. A medida que se profundiza, el rango de tópicos a cubrir en temas de contexto y complejidades del caso, aumenta, por lo cual el estudio de caso va más allá del estudio de variables aisladas. La característica del estudio de caso es que los datos relevantes para el estudio, puede provenir de múltiples fuentes de información. Puede estudiarse un caso único como múltiples casos (Yin, 2012).

### 6.1.7 Validez y confiabilidad de los estudios de caso

La investigación bajo el paradigma naturalista tiene sus propias consideraciones para establecer la validez y confiabilidad de manera científica, como fuera anteriormente discutido en el Apartado referido a este tema (6.1.1. El paradigma naturalista de investigación).

En el paradigma racionalista la validez y la confiabilidad se basan en una serie de técnicas estadísticas, que pueden desarrollarse a partir de los métodos cuantitativos. Los estudios de caso se fundamentan en el paradigma naturalista, y pueden utilizar métodos cuantitativos y cualitativos, si bien en la investigación de fenómenos sociales, se tiende a los cualitativos, por su capacidad de proveer comprensión a partir de la participación de los diversos actores pertinentes. Sin embargo, la popularidad de la metodología de estudio de caso ha permitido que puedan desarrollarse pruebas convincentes para evaluar la validez y la confiabilidad de un estudio de caso. La tabla siguiente presenta las pruebas y sus medios de verificación, de acuerdo a Yin (2013):

Tabla N°9. Validez y confiabilidad de los estudios de caso

| **Prueba** | **Concepto** | **Táctica de estudio de caso** | **Fase de la investigación en la cual se aplica** |
|---|---|---|---|
| Validez del constructo | Establece las variables (factores) que deben ser estudiadas y las medidas operacionales correctas para los conceptos que se eligieron para el estudio. | Triangulación: uso de múltiples fuentes de evidencia | Obtención de los datos |
| | | Establecimiento de la cadena de evidencia | Obtención de los datos |
| | | Revisión del reporte preliminar por informantes clave | Composición |
| Validez interna | Relaciones causales bajo ciertas condiciones y sus variaciones ante otras condiciones para distinguir relaciones espurias | Establecimiento de patrones de comportamiento | Análisis de datos |
| | | Construcción de la explicación del fenómenos | Análisis de datos |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | Realización del análisis de campo | Análisis de datos |
| Validez externa | Dominio de transferencia (generalización) de los resultados | Uso de la lógica de réplica en estudio de casos múltiples | Diseño de la investigación |
| Confiabilidad | Medida en que las operaciones del estudio y los procedimientos de obtención de los datos pueden ser repetidos, con resultados similares por otros investigadores | Uso de un protocolo de estudio de caso | Obtención de datos |
| | | Desarrollo de base de datos de los casos de estudio | Obtención de datos |

Fuente: (Yin, 2013; Arzaluz Solano, 2005; Martínez Carazo, 2006; Guba, 1989)

### 6.1.8 Protocolo de estudio de caso

Para asegurar la objetividad del estudio, en términos de validez y confiabilidad, Yin (2013) recomienda elaborar el protocolo de estudio de caso como instrumento para la fase de obtención de evidencias. Los elementos que integran el protocolo de caso se detallan seguidamente (Martínez Carazo, 2006):

- SEMBLANZA
    - Antecedentes del proyecto
    - Principales tópicos a investigar
    - Proposiciones teóricas por confirmar
    - Literatura relevante
- PREGUNTAS DEL ESTUDIO DE CASO
    - Destinadas a ser respondidas por el investigador
    - Garantizan que se obtenga la evidencia para contrastar las proposiciones teóricas
    - Se responden con la información proveniente de fuentes diversas, verificadas por medio de la triangulación de datos
- PROCEDIMIENTOS A SER REALIZADOS
    - Definir los mecanismos para acceder a los informantes clave

    - Tener en cuenta los imprevistos de campo
    - Contar con un cronograma de obtención de evidencia
- GUÍA DEL REPORTE DEL ESTUDIO DE CASO
    - Definir un esquema básico que facilite la obtención de evidencia
    - Especificar el funcionamiento del protocolo del estudio y servir como una guía para el desarrollo del estudio
    - Permitir una revisión constante de la literatura durante su elaboración

Este protocolo de estudio de caso se ha desarrollado en el presente trabajo, a través de los diversos capítulos, en particular en el Capítulo 1, en el que se presenta el problema a estudiar y en el Capítulo 6, que aborda la metodología de la investigación.

## 6.2 Definición de los casos de estudio

Para el estudio se utiliza el método comparativo, estableciendo concordancias y diferencias, para identificar factores que afectan a los casos en estudio y las causas de su variación, en la idea que la comparación es fundamental en el ámbito de las ciencias sociales. Sin desconocer que la investigación comparativa es sensible a los contextos concretos, por lo cual se hace necesario el conocimiento de éstos para estudiar el significado de los fenómenos en estudio.

En la investigación cualitativa se pretende la construcción de teorías, a partir de una serie de observaciones de la realidad, haciendo uso del método inductivo, según el cual se parte de un estado sin teoría preexistente. Sin embargo, el conocimiento (teoría) acumulado previo al estudio es importante para el diseño de la investigación y es difícil que algún tema pueda ser abordado sin conocimiento previo de su emergencia y desarrollo (Martínez Carazo, 2006; Yacuzzi, 2008).

El estudio realizado es un estudio cualitativo, de naturaleza descriptiva, utilizando el análisis de casos múltiples, los casos de los sistemas de aseguramiento de la calidad de la

educación superior en Argentina y Chile, con unidad de análisis única, la agencia pública de aseguramiento de la calidad de la educación superior en cada país.

### 6.2.1 Inmersión inicial en el tema

En este trabajo se parte de un conocimiento previo por parte de la investigadora, de los procesos de aseguramiento de la calidad de la educación superior, y de su formulación en la región, por haber participado por más de diez años (1998-2009) en el diseño de los procesos de acreditación regional, para el Mercosur Educativo, lo que ha permitido un contacto prolongado con los sistemas de educación superior y de aseguramiento de la calidad de ambos países. Asimismo, se ha desempeñado como evaluadora externa de procesos institucionales en Chile, desde 2004 a la fecha y participado como observadora de alguna reunión de consistencia para carreras de ingeniería, para la CONEAU. Con las agencias de ambos países ha desarrollado una trayectoria de cooperación, en el marco de la conformación de la agencia de aseguramiento de la calidad paraguaya, de la que ha formado parte desde la formulación de la ley, de la que fue proyectista (2000-2003) y miembro titular del Consejo Directivo (2003-2009). Esta interacción le ha permitido profundizar en los códigos legales y procedimentales de ambas agencias, apreciando la complejidad y riqueza de su desarrollo. En este contexto, ha participado de la constitución de la RIACES y coordinado grupos de discusión de criterios de calidad de carreras de grado y posgrado, así como de la elaboración de los criterios de calidad para la evaluación de las agencias de aseguramiento de la calidad.

En el ámbito de la investigación, ha participado en los estudios de CINDA para la elaboración de los Informes de Educación en Iberoamérica, desde 2009 a la fecha, como especialista país, pero también encargada de capítulos de grupos de países, lo que le ha permitido trabajar en estudios comparados de educación superior, analizando contexto, resultados e impactos, en cada caso.

### 6.2.2 Selección de los casos de estudio.

De todos los casos estudiados con anterioridad, los que ofrecían las condiciones para estudiar el rol de las agencias de aseguramiento de la calidad en la gobernanza de los sistemas de educación superior, en la región, eran tres, a saber, Argentina, Chile y Colombia, en base a los siguientes criterios: tiempo en que se han venido desarrollando y los resultados e impactos que pueden presentar de su acción en el contexto país (CINDA-UNIVERSIA, 2012). La proximidad a los casos de Argentina y Chile ha sido decisiva para la selección de los casos para el estudio.

Los casos de Argentina y Chile que son los países objeto del presente estudio, han sido seleccionados con base en el desarrollo de sus sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior, en la región sur de Sudamérica. Partiendo de sus sistemas políticos y su concepción social y económica, se analizan sus sistemas de educación superior y los mecanismos e instancias de aseguramiento de la calidad, no sin dificultades y retrocesos.

El interés en el análisis deviene de los resultados e impactos de los sistemas de aseguramiento de la calidad durante dos décadas, periodo temporal suficiente para evaluar su desempeño como agentes para la gobernanza de los sistemas de educación superior, el alcance de su actuación y plantear algunos desafíos en el futuro inmediato, en base a lo realizado.

### 6.2.3 Criterios de selección de casos

Criterios constantes:

i. Desarrollo temprano del aseguramiento de la calidad de la educación superior, en la región

Ambos países desarrollan sistemas de aseguramiento de la calidad a partir de una preocupación creciente por los cambios en la educación superior, de masificación, privatización y globalización. A la fecha del presente estudio, presentan resultados e impactos que son significativos en la sociedad en la que se desempeñan.

ii. Vinculación de la instalación de los sistemas de aseguramiento de la calidad con las recomendaciones de los organismos multilaterales

Tanto Argentina como Chile, instalan los procesos de aseguramiento de la calidad de su educación superior en el marco de las reformas políticas y económicas de finales del siglo XX, que proponían reformas para el ámbito de la educación superior, impulsadas y financiadas por los organismos multilaterales.

iii. Gestión estatal

Las agencias del estudio son ambas de gestión estatal y son las que rigen y ordenan los sistemas de aseguramiento de la calidad en sus respectivos países.

En ambos países existen agencias privadas, si bien en el caso de la Argentina las dos creadas, no se encuentran en funcionamiento. En el caso de Chile, las privadas operan bajo coordinación de la agencia estatal para acreditación de carreras de grado y posgrados de disciplinas específicas.

iv. Capital relacional y técnico de las agencias

Las agencias de ambos países han desarrollado un importante capital relacional nacional e internacional, habiendo contribuido al desarrollo de sistemas similares en otros países, así como en criterios regionales de acreditación y en la conformación de una red regional de agencias, RIACES, que cuenta con su propia propuesta de criterios de calidad para la acreditación de agencias.

Criterios variables:

i. Instrumentos oficiales que le dieron origen

En el caso argentino, el sistema de aseguramiento de la calidad se genera a partir de la Ley 24.521, de Educación Superior, de 1995, que instala la agencia. En Chile, el sistema empieza a operar de manera experimental en el periodo 1998, con la creación de la CNAP y la CNA y se

establece definitivamente con la Ley 20129 de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, recién en 2006, ocho años más tarde.

ii. Facilidad de acceso a la información

La accesibilidad a la información de ambos países fue un factor determinante, fundamentado en el conocimiento previo de la investigadora, ya comentado anteriormente, en este mismo capítulo.

iii. Facilidad de acceso a informantes clave

El conocimiento previo de la experiencia en los dos países ha sido también importante para llegar a los informantes clave, que fueran sugeridos por los expertos consultados, en este caso, los directores de la tesis.

### 6.2.4 Universo, población y muestra.

- Universo temporal: periodo de Reformas Neoliberales en Latinoamérica (Chile: 1980, Argentina: 1990), principalmente el coincidente con el desarrollo de los procesos de aseguramiento de la calidad de la educación superior (1990-2010).
- Universo espacial: sistemas de educación superior de Argentina y Chile.
- Población: sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior de Argentina y Chile.
- Muestra: agencias de aseguramiento de la calidad de la educación superior, en Argentina y Chile.
- Unidad de análisis: agencias públicas de aseguramiento de la calidad de la educación superior, en Argentina y Chile.

## 6.3 Estrategias para el análisis de la información.

### 6.3.1 Estructura del desarrollo del análisis

El estudio de casos ha llevado un proceso cíclico en su desarrollo, validando y ajustando los supuestos, en la medida que la investigación fue avanzando. A partir de la elaboración del marco teórico, se fue profundizando la observación y generando las hipótesis, que luego fueron traducidas en el análisis documental y en un cuestionario aplicado a los expertos entrevistados, buscando la validación de las hipótesis explicativas generadas, para retroalimentar el análisis documental. A través de la iteración, los constructos conceptuales se van afinando, permitiendo explicar de forma plausible el desarrollo del fenómeno en estudio.

En el estudio de caso la triangulación de los datos es de suma importancia para darle validez interna de los hallazgos de la investigación, y dotar de objetividad a la investigación cualitativa que el estudio de caso significa. Este procedimiento permite ver si los datos convergen hacia las proposiciones del estudio. Las fuentes utilizadas han sido documentos de organismos públicos multilaterales y nacionales, documentos legales y estadísticas relacionadas al tema del estudio y que se encuentran en las páginas web de los organismos oficiales de cada país. En ese sentido, la Internet es un auxilio fundamental para la investigación, que permite el acceso a información oportuna y actualizada (Martínez Carazo, 2006).

El diagrama de flujo en la figura presenta en forma gráfica el desarrollo de la investigación.

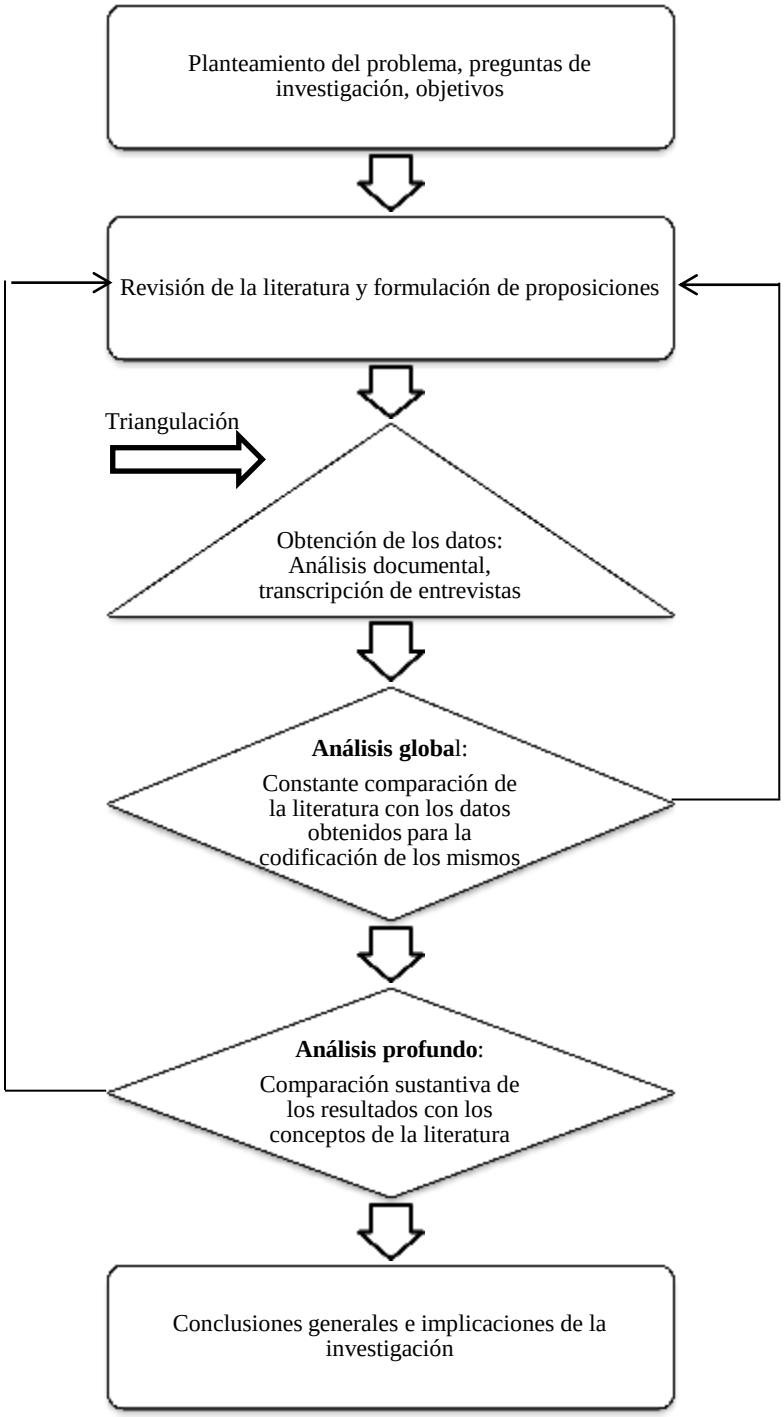


Figura N° 6. Diagrama de flujo de la investigación
Fuente: elaboración propia a partir de (Martínez Carazo, 2006) (Yin, 2013)

### 6.3.2 Fuentes de información e instrumentos para la recolección de datos.

El análisis de la información ha sido encarado siguiendo el diagrama de flujo del Apartado anterior, teniendo en consideración las siguientes fuentes de información:

a. Fuentes secundarias: documentos

    i. Contexto de caso: para el contexto de cada caso se han establecido niveles para el análisis, de lo general a lo particular, para identificar los factores y actores que articulan la gobernabilidad de los sistemas de educación superior.

Nivel Macro: Los documentos analizados para el análisis de caso están comprendidos en primer término, por documentos históricos que registran los procesos de conformación y desarrollo de la educación superior, en cada país, analizando el contexto político, económico y social desde su fundación hasta el periodo de análisis temporal, de modo a propiciar la comprensión de las condiciones en las que se producen las reformas y la instalación de los sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior.

Nivel Meso: se han tomado en cuenta los documentos legales y reglamentarios que ordenan la educación superior, y proveen información acerca de las políticas públicas para el sector, el rol del Estado en la educación superior, los organismos de política pública que ordenan su funcionamiento, así como los instrumentos financieros y de información pública, que apoyan a su desarrollo y los enfoques educativos relacionados, de forma a evaluar la relevancia y pertinencia de la oferta educativa y su valoración en el medio social.

Nivel Micro: los documentos analizados se refieren a los documentos legales y reglamentarios que rigen el aseguramiento de la calidad y el funcionamiento de las agencias respectivas, su conformación, tipologías, funciones, procedimientos y resultados, así como los impactos en los regulados.

ii. Evaluación de las agencias como agentes de gobernanza de la educación superior

Se analizan documentos referidos a los entes de regulación, como instancias de gobernanza de los sistemas administrativos, sus definiciones jurídicas y los antecedentes de sistemas de evaluación para las agencias de aseguramiento de la calidad, presentes en el medio educativo, para compararlos con los indicadores mundiales de gobernabilidad, establecidos por el Banco Mundial, para estimar la eficacia institucional en la gobernanza de los sistemas públicos de los países, alrededor del mundo.

b. Fuentes primarias: entrevistas

Fueron realizadas entrevistas a expertos, en base a las matrices diseñadas, lo que permitió retroalimentar el análisis documental y las matrices de análisis, de forma a controlar el riesgo del sesgo de la investigadora, siempre posible en el estudio de casos. Para la selección de expertos ha sido explorado el sector, relevando la importancia de los funcionarios de gobierno presentes en la conformación de los sistemas de aseguramiento de la calidad, a nivel de ministerios o comisiones asesoras (Estado), que hayan participado en la discusión y elaboración de los cuerpos legales para la constitución de las agencias, miembros de las agencias en la fase de instalación, e investigadores de la educación superior (academia), que hayan participado en proyectos de reforma de la educación superior en el periodo temporal analizado.

De la muestra se han excluido a las instituciones de educación superior, objeto de evaluación por considerarse que su percepción sería más oportuna para el análisis del impacto del aseguramiento de la calidad en las propias instituciones, y su relevancia para la gobernabilidad institucional, lo que escapa del alcance del presente estudio. Sin embargo, la presencia de varios estudios del impacto de los sistemas de aseguramiento de la calidad en la gobernanza de las

instituciones de educación superior, han permitido conocer hasta dónde han llegado los resultados y qué ámbitos aún deben ser mejor desarrollados.

El borrador preliminar ha sido devuelto a los entrevistados, de forma a recoger sus impresiones respecto de la calidad de la información recabada y como mecanismo de validación del constructo. Las opiniones vertidas por los mismos han sido valoradas y consideradas en el trabajo finalizado.

c. Instrumentos

Los instrumentos utilizados son:

- La guía de análisis documental puede apreciarse en el Apartado 6.4 del presente capítulo.
- El cuestionario de entrevistas a actores clave, en el Anexo I, también apreciable en el Apartado 6.6 del presente capítulo y que cubre todos los campos de análisis documental.

En la investigación cualitativa los datos están destinados a dar una comprensión del objeto de estudio, por lo cual debiera guiarse su análisis por la lógica inductiva, partiendo del marco teórico. Para ello, se ha seguido el diagrama de flujo del Apartado anterior, realizando la lectura y relectura, a la luz de nuevos hallazgos o cuestiones emergentes, que hasta la finalización del trabajo, han sido modificadas permanentemente. El análisis ha sido organizado mediante categorías y códigos adjudicados a los hallazgos, de acuerdo a los conceptos de la literatura consultada.

El cuestionario de entrevista ha sido elaborado siguiendo esas misma s categorías, y las entrevistas han sido transcriptas e incluidas en el cd (disco compacto) adjunto al presente trabajo. El contenido de las transcripciones ha sido analizado a la luz de las categorías establecidas con la literatura y han retroalimentado el análisis documental con nuevos hallazgos y categorías emergentes, hasta completar el análisis de conceptualización.

El proceso de análisis ha sido acompañado por los directores de la tesis, lo que ha permitido afinar el análisis e incorporar perspectivas ajustadas del tema, a fin de validar los hallazgos y converger hacia las conclusiones del estudio. Igualmente, se ha sometido a lectura de expertos externos para la validación y ajuste del trabajo.

## 6.4 Matrices de datos para el análisis

Con base en dicha experiencia, se plantean las dos matrices para el estudio, la primera es una matriz de dimensiones de análisis para el contexto de la investigación previa al desarrollo del estudio, partiendo de la hipótesis de que el conocimiento de la conducta humana es raramente independiente del contexto y las diferencias son tan importantes como las similitudes para comprenderla (Guba, 1989, pág. 150). La segunda matriz parte de la definición de los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad, IGM, del Banco Mundial, BM, a fin de analizar la acción de las agencias como agentes de gobernabilidad para el sistema de educación superior (Banco Mundial & Brookings Institution, 2013), elección realizada en función de documentos del BM que establecen la importancia de asegurar la calidad de la educación superior, como elemento relevante para garantizar el desarrollo y la gobernabilidad democrática de los países (Banco Mundial, 2000; World Bank, 1994; UNESCO, 1998).

### 6.4.1 Dimensiones para el análisis.

Los procesos de Aseguramiento de la Calidad, AC, se desarrollan en contextos insertos a su vez, en un medio humano, que se desarrolla social, política y económicamente. Estas condiciones de desarrollo son aspectos que definen la institucionalidad, el enfoque y el alcance de las instancias que regulan la convivencia social, por ello, no es posible describir y analizar las instancias de regulación en un medio abstracto, sin sumergirse el medio en el que se desenvuelven y los condicionamientos a los cuales se ven sometidas, entrando luego a analizar el

objeto de regulación, la educación superior, con particular énfasis en la universitaria, sin desconocer los otros niveles, de forma a conocer su organización y procesos de desarrollo, llegando finalmente a las instancias de AC, su concepción, su organización y su desempeño, ligados al ambiente en el que se desarrollan, en el entendimiento de que como todo proceso humano no resulta independiente del contexto social en el que se desenvuelve.

El enfoque parte desde el contexto país en el que se desarrollan estas instancias, considerando al menos el escenario de desarrollo político, el modelo económico y el marco social y cultural, en la hipótesis de que como acto social, el aseguramiento de la calidad está construido en un entorno histórico determinado. Así en cada país, se analiza el entorno político, económico y social, en lo que se denomina Nivel Macro.

Seguidamente, se realiza un análisis documental de los cuerpos legales y procedimentales pertinentes, ligados al sistema educativo y al aseguramiento de la calidad, los instrumentos de política pública para el sector y su eficacia para el desarrollo de estos procesos y sus resultados reales sobre la gestión de las agencias y las instituciones de educación superior, a fin de interpretar su desarrollo, desde su instalación hasta la fecha. Se define este como el Nivel Meso de análisis

Finalmente, se analiza la instalación y evolución en el periodo considerado (1990-2010) de las agencias de calidad, que se denomina Nivel Micro. En la Tabla N°10 se detallan las dimensiones de dicho análisis.

Tabla N°10. Dimensiones para el análisis

| DIMENSIONES | OBSERVACIONES | POLÍTICO | ECONÓMICO | SOCIAL |
|---|---|---|---|---|
| **NIVEL MACRO** | | | | |
| Antecedentes País | Histórico | Sistema Político Vigente | Modelo Económico | Modelo de Desarrollo Social |
| Procesos de reforma | Procesos de reforma de la década del 90 | Estímulo a la Democracia | Recomendaciones de Ajustes | Desarrollo Social |
| **NIVEL MESO** | | | | |
| Sistemas de Educación Superior | | Políticas Públicas | Financiamiento | Actores del Sistema |
| | | Rol del Estado en la ES | Mecanismos de rendición de cuentas | Pactos sociales, jerarquías de IES por historia, relevancia u otros factores que ordenan a las IES |
| | | Organismos de Política Pública | Incentivos financieros y no financieros para el aseguramiento de la calidad. Carácter de los incentivos. Directos, indirectos. Punitivos, compensatorio | Consensos en torno al aseguramiento de la calidad |
| | | Instrumentos de políticas: leyes, decretos, etc. | Recursos para financiamiento de la ES. Origen y eficacia en la aplicación | Información pública |
| | | Enfoque | Resultados | Pertinencia y |

| DIMENSIONES | OBSERVACIONES | POLÍTICO | ECONÓMICO | SOCIAL |
|---|---|---|---|---|
| | | educativo | económicos en las IES y en los egresados | valoración social de los resultados |
| **NIVEL MICRO** | | | | |
| Agencias de aseguramiento de la calidad | | Representación (quién se encarga de evaluar la calidad) | Quién paga los procesos de evaluación | Capacidad técnica y de negociación |
| | | Gobierno de las agencias<br><br>Grado de autonomía Gestión pública/privada | Incentivos Financieros y No Financieros para el aseguramiento de la calidad | Normas y expectativas explícitas |
| | | Poder de la Evaluación Externa Presencia de Externos a la Universidad, a los que se permite controlar la calidad | Costos del proceso. Origen y eficacia en la aplicación de los fondos | Resultados (Atención tanto al proceso como a la calidad del mismo) |
| | | Independencia del Poder Político | Autarquía financiera o dependencia del presupuesto público | Integridad |
| | | Respaldo de las Instituciones | | Percepción Pública |
| | | | | Percepción IES |

Fuente: elaboración propia a partir de análisis documental

### 6.4.2 Los indicadores de gobernabilidad para las agencias de aseguramiento de la calidad de la educación superior.

En el análisis se parte de la premisa de instalación de las agencias por ley, como se ha venido dando en la tradición regional, así como en la definición de su misión, de entidad abocada al aseguramiento de la calidad, en un contexto histórico y cultural particular, en el cual busca promover la responsabilidad de las instituciones y fomentar la calidad de la educación superior, todo ello traducido en políticas claras, con un plan de gestión y metas que son medibles. Se comprende también que las agencias del análisis entienden que los procesos de evaluación de la calidad en su ámbito, contemplan la autoevaluación y la evaluación externa por pares, estableciendo una base común para la consideración de los factores que permiten estimar a las agencias como agentes de gobernanza de la educación superior, y su contribución a la gobernabilidad del sistema.

Partiendo de dichas definiciones se establece una matriz para los Indicadores de Gobernabilidad para las Agencias de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, en adelante IG. Estos indicadores parten de las definiciones de los indicadores de gobernabilidad, del rol y de las condiciones para la instalación de los entes reguladores como organismos del ámbito político y jurídico para su funcionamiento (Justiniano, Kreidler, & Morales Núñez del Prado, 1998; Gordillo, 2013; Quintanilla Acosta, 2004) y los criterios definidos en el ámbito académico, para la evaluación de la calidad de las agencias de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Para su ordenamiento se ha tomado como una referencia los indicadores definidos por el Banco Mundial (Banco Mundial & Brookings Institution, 2013, Berensztein, 2007). La síntesis que recoge la discusión realizada en los Apartados anteriores de este mismo trabajo, se presenta en la Tabla siguiente.

Tabla N°11. Relación de ámbitos político, jurídico y académico para las definición de las agencias

| **3.5. Entes de regulación (ámbito político)** | **5.5. Las agencias como entes de regulación (ámbito jurídico)** | **5.6. Evaluación de las agencias de AC. Quis custodiet ipsos custodie (ámbito académico)** | **3.7. IGM BM (ámbito económico)** |
|---|---|---|---|
| Supone previamente su establecimiento por ley | Distribución de competencias (existencia legal oficial) | Estatus y reconocimiento oficial | I.G.2. |
| Mandato independiente | Principio de independencia | | I.G.2. |
| | Estabilidad jurídica | | I.G.2. |
| Estabilidad del directorio<br><br>Criterios de designación | Estabilidad del directorio | | I.G.2 |
| Transparencia | Transparencia | Documentación, Información pública | I.G.1.<br><br>I.G.6. |
| Accountability | Responsabilidad administrativa | Toma de decisiones<br><br>Revisión externa de las Agencias | I.G.1.<br><br>I.G.4. |
| Procedimiento de apelación | Recurrencia procesal | Sistemas de apelación | I.G.5.<br><br>I.G.6. |
| | Secuencia procedimental | | I.G.5.<br><br>I.G.6. |
| Personal calificado y adecuado | Organización y funciones | Declaración de misión<br><br>Relación agencia-instituciones<br><br>Recursos | I.G.3.<br><br>I.G.4. |
| Presupuesto autónomo | Financiamiento | Recursos | I.G.2 |
| | Estrategia política (acción | | I.G.1. |

| 3.5. Entes de regulación (ámbito político) | 5.5. Las agencias como entes de regulación (ámbito jurídico) | 5.6. Evaluación de las agencias de AC. Quis custodiet ipsos custodie (ámbito académico) | 3.7. IGM BM (ámbito económico) |
|---|---|---|---|
| | del gobierno en la agencia) | | |

Fuente: elaboración propia a partir de análisis documental

La matriz de análisis recoge estos indicadores y propone un paralelo para la relación de la educación superior con el gobierno y la sociedad, considerando a las agencias de aseguramiento de la calidad como agentes de gobernanza, en su contribución como articuladoras en la gobernabilidad de los sistemas de educación superior. Para ello, se definen criterios individuales que se desagregan en indicadores observables, que irán siendo enriquecidos y modificados con el avance de la investigación, según sea factible su medición o adaptación conceptual, con base en el análisis realizado en los capítulos anteriores.

Tabla N°12. Indicadores de Gobernabilidad aplicados a las agencias de aseguramiento de la calidad de la educación superior

| Indicadores de gobernabilidad agregados (tomando como base los IGM del BM) | Criterios individuales propuestos para las agencias de aseguramiento de la calidad | Indicadores desagregados en factores observables |
|---|---|---|
| I.G.1. VOZ Y RENDICIÓN DE CUENTAS | 1. Rendición de cuentas de las agencias | a. Acreditación de las agencias |
| | | b. Informes periódicos de gestión |
| | | c. Información pública |
| | 2. Participación de los actores pertinentes | a. Mecanismos de participación de los actores pertinentes en las definiciones de la agencia |
| | | b. Confianza en los mecanismos de elección de representantes |
| | | c. Integridad en la aplicación de la normativa para elección de representantes |

| Indicadores de gobernabilidad agregados (tomando como base los IGM del BM) | Criterios individuales propuestos para las agencias de aseguramiento de la calidad | Indicadores desagregados en factores observables |
|---|---|---|
| I.G.2. ESTABILIDAD POLÍTICA Y FALTA DE VIOLENCIA | 1. Estabilidad de la conducción institucional | a. Estabilidad jurídica: las normas brindan garantías de continuidad en el tiempo y no puedan ser alteradas en función de coyuntura alguna. |
| | | b. Idoneidad para la función |
| | | c. Las autoridades reguladoras deben ser designadas por periodos razonables de tiempo de forma a permitir que el sistema actúe con coherencia, conocimiento y profesionalismo, favoreciendo la confianza de los usuarios sectoriales en el sistema. |
| | 2. Autonomía | a. Académica |
| | | b. Económica/financiera |
| | | c. El ente regulatorio no tiene jurisdicción administrativa |
| | 3. Independencia de las presiones políticas | a. Legitimidad de las autoridades de la agencia, a lo cual contribuye la forma de designación de las mismas |
| | | b. Mecanismos de relacionamiento con actores políticos |
| | | c. Capacidad de articulación con los actores pertinentes |
| I.G.3. EFECTIVIDAD DEL GOBIERNO | 1. Competencia burocrática | a. Capacidad técnica |
| | | b. Conocimiento de la normativa vigente |
| | | c. Estabilidad de los cuadros profesionales |
| | 2. Calidad de la prestación de servicios | a. Eficiencia. Buen uso de los recursos. Cumplimiento de los plazos |

| Indicadores de gobernabilidad agregados (tomando como base los IGM del BM) | Criterios individuales propuestos para las agencias de aseguramiento de la calidad | Indicadores desagregados en factores observables |
|---|---|---|
| | | b. Eficacia. Pertinencia de los procedimientos para evaluar la calidad |
| I.G.4. CALIDAD REGULATORIA | 1. Calidad de la reglamentación y de los procedimientos vigentes | a. Capacidad para desarrollar su propia reglamentación |
| | | b. Normas y expectativas explícitas |
| | | c. Pertinencia normativa |
| | 2. Consensos y pactos sociales | a. Mecanismos de consulta y participación |
| | | b. Participación efectiva de los actores pertinentes |
| | | c. Capacidad de negociación |
| I.G.5. IMPERIO DE LA LEY | 1. Responsabilidad administrativa | a. Vigencia de la ley y sus reglamentos |
| | | b. Cumplimiento de la normativa vigente |
| | | c. Claridad de procedimientos y sanciones en caso de incumplimiento |
| | 2. Recurrencia procesal | a. Independencia de los juicios |
| | | b. Existencia de mecanismos de recurribilidad |
| | | c. Secuencia procedimental de apelación |
| I.G.6. CONTROL DE CORRUPCIÓN | 1. Mecanismos de control | a. Existencia explícita de mecanismos de control |
| | | b. Efectividad en la aplicación de los mecanismos de control |

| Indicadores de gobernabilidad agregados (tomando como base los IGM del BM) | Criterios individuales propuestos para las agencias de aseguramiento de la calidad | Indicadores desagregados en factores observables |
|---|---|---|
| | 2. Transparencia | a. Claridad de las funciones |
| | | b. Conocimiento público de las funciones y reglas de actuación |
| | | c. Mecanismos de acceso a la información sobre las decisiones que se tomen y los trámites que se lleven adelante |
| | | d. Credibilidad de las personas encargadas de la regulación |
| | | e. Mecanismos de apertura del sistema, posibilitando la competencia y por tanto, la transparencia sectorial |

Fuente: elaboración propia a partir de marco teórico

## 6.5 Entrevistas a actores clave

Igualmente, fueron realizadas entrevistas a actores clave de los procesos, como parte de la profundización del estudio, para validar o reformular los hallazgos de la investigación. En principio, estos actores clave incluyen a personas que participaron efectivamente en la constitución de los mecanismos de aseguramiento de la calidad, desde el desarrollo de las políticas públicas, códigos legales y procedimentales, miembros de las agencias en sus inicios, e investigadores de educación superior que han participado fehacientemente de los procesos desde sus comienzos, lo que establece tres categorías de actores clave entrevistados. La selección de los entrevistados fue realizada en conjunto con los directores de la tesis, en los dos países. Esto ha facilitado el acceso a los mismos, quienes han respondido generosamente en tiempo y conocimiento del tema, facilitando literatura pertinente y orientando la búsqueda en cuestiones emergentes.

Los cuestionarios fueron elaborados en base a las matrices de análisis que se presentan en el capítulo metodológico, en dos versiones, una por cada país, considerando que en Chile existen y operan de manera regular, agencias de acreditación privadas para carreras de grado. Esa es la distinción entre ambos cuestionarios. A los participantes se les dio la alternativa de responder el cuestionario y enviarlo posteriormente por correo electrónico o de conceder una entrevista por Internet, utilizando el Skype. En un caso, el entrevistado utilizó ambos soportes, enviando el cuestionario y concediendo la entrevista por Internet. Los contactos fueron realizados en noviembre de 2015. Las entrevistas y la recepción de cuestionarios se han dado entre los meses de diciembre de 2014 y febrero de 2015.

La selección de los entrevistados fue realizada en base a su participación en los procesos de aseguramiento de la calidad, desde la discusión previa a la instalación de los mismos, hasta su promulgación, instalación y desarrollo, de modo a obtener la visión de dos décadas de actuación de las agencias de aseguramiento de la calidad, en Argentina y Chile, y para establecer su relevancia, fueron ordenados de acuerdo a tres categorías:

1. Funcionarios de gobierno que hayan participado en la elaboración de las políticas e instrumentos públicos de instalación de los sistemas de calidad
2. Miembros de las agencias en la etapa de instalación
3. Investigadores de la educación superior

En varios casos, los entrevistados han coincidido en más de una categoría, a lo largo de las dos décadas que abarca el estudio. En esos casos, se plantea una numeración múltiple, especificando en ella la sucesión cronológica de las categorías asignadas. En la convocatoria a dichos expertos se han tenido en cuenta su actuación en el ámbito político, como política de partido, habiendo sido gobierno u oposición durante el periodo del estudio, diseñadores y gestores de políticas públicas para el sector de educación superior, en particular, referidas al

aseguramiento de la calidad de la educación superior y académicos e investigadores, que hayan o estén participando como técnicos calificados, en las agencias de aseguramiento de la calidad.

Seguidamente, se presentan los códigos asignados y la modalidad y fecha de consulta

Tabla N°13. Códigos asignados a entrevistados

| Identificación por rol del entrevistado | Entrevista | Cuestionario |
|---|---|---|
| **Argentina:** | | |
| A.1.123 | | 15/11/2014 |
| A.2.13 | | 10/12/2014 |
| A.3.23 | 12/12/2014 | 10/12/2014 |
| A.4.23 | | 28/11/2014<br>24/02/2015 |
| A.5.23 | | 20/12/2014 |
| A.6.23 | 10/12/2014 | |
| **Chile:** | | |
| C.1.13 | 13/12/2014 | |
| C.2.3 | 20/01/2015 | |
| C.3.32 | | 11/01/2015<br>01/02/2015 |
| C.4.23 | 07/01/2015 | |
| C.5.32 | | 30/11/2014 |
| C.6.3 | 09/01/2015 | |

| Identificación por rol del entrevistado | Entrevista | Cuestionario |
|---|---|---|
| C.7. 1 | | 10/12/2014 |
| C.8. 13 | 19/01/2015 | |

El procesamiento de los cuestionarios y entrevistas se ha llevado a cabo en base a la mismas matrices de análisis, presentadas en el Apartado 6.4 del presente capítulo, identificando convergencias y divergencias con las mismas, así como la explicación a los diversos fenómenos que se han venido desarrollando en el ámbito de las agencias de aseguramiento de la calidad en el periodo de estudio.

La cantidad de entrevistados se ha determinado hasta llegar a la saturación de las respuestas a las preguntas del cuestionario. De esa forma, han sido entrevistados seis (6) expertos en la Argentina y ocho (8) expertos en Chile. Todos los entrevistados son figuras notables en el tema del aseguramiento de la calidad y han tenido notoria participación en los procesos de instalación de los sistemas de aseguramiento de la calidad en sus respectivos países, ocupando posiciones clave en dichos sistemas, siendo además muy importante, que siguen activos en temas de aseguramiento de la calidad de la educación superior hasta la fecha.

## 6.6 Análisis de los cuestionarios

Para el análisis de los cuestionarios, se procedió a codificar las preguntas, de modo a levantar los indicadores respectivos que pudieran solventar las matrices de análisis del Apartado 6.4 del presente Capítulo. En el caso de los Indicadores de Gobernabilidad, las preguntas pueden dar respuestas a más de uno de ellos, como puede verse en la Tabla siguiente.

Tabla N°14. Códigos y categorías para las respuestas de las entrevistas

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 1.1. | ¿Cree usted que las Reformas del Estado, encaradas en los años 90, han influenciado el ámbito de la educación superior en su país? | RE: Reformas de Estado | |
| 1.2. | ¿En su percepción, de qué forma afectaron las medidas de ajuste económico de dicha década al ámbito educativo en general, y al de la educación superior, en particular? | AE: ajustes económicos y su influencia en la ES | |
| 2.1. | ¿Se han dado procesos de reforma de la educación superior, en el marco de las reformas del Estado de las dos últimas décadas? | RES: Reformas de la ES | |
| 2.2. | ¿Cuáles han sido los resultados de esas reformas? | RRES: Resultados de las RES | |
| 3.1. | De acuerdo a su conocimiento, ¿cuál ha sido el origen de la discusión acerca de la calidad de la educación superior en su país? | DAC: origen de la discusión del AC | |
| 3.2. | ¿Ha tenido que ver con un proceso de reforma de la educación superior? | RLAC: relación de la reforma de la ES con la discusión del AC | |
| 3.3. | O bien, ¿qué motivos han impulsado su discusión y su incorporación a la agenda pública de la educación superior, en particular, la universitaria? | MAC: otros motivos que hacen relación con la DAC | |
| 4.1. | ¿Cuáles son y cómo funcionan las estructuras responsables de las políticas públicas para la educación superior? | EPP: estructuras responsables de las políticas públicas para ES. Dos indicadores: cuáles son y cómo funcionan | |
| 4.2. | De ser así ¿son ellas efectivas en su tarea, reconocidas por las instituciones y por el público, en general? | EER: efectividad, legitimidad | |
| 4.3. | ¿Tienen resultados tales como instrumentos de política (leyes, decretos), sistemas de información pública? | IPP: instrumentos de política pública: leyes, decretos, SIP | |
| 4.4. | ¿Y estos instrumentos, tienen su impacto en el sistema de educación superior? | IMP: impacto de los IPP en los SES | |

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 5. | Ligado a lo anterior, las agencias de aseguramiento de la calidad hacen parte de la política pública para la educación superior. En dicho carácter, ¿responden a alguna instancia oficial de políticas públicas, que monitoree su funcionamiento, lo apoye y respalde? | | I.G.1.2.a.<br>I.G.1.2.b. |
| 6.1. | Para la instalación de las agencias de aseguramiento de la calidad en su país, se ha debido trabajar con los actores pertinentes, en cuanto a Estado, instituciones y sociedad. Por lo general, la implementación de este tipo de instancias implica la construcción de consensos y pactos sociales para su instalación y desarrollo ¿Podría referir cuáles de estos consensos o pactos sociales fueron los más resaltantes y por qué los considera así? | | I.G.2.3.b.<br>I.G.4.2.c. |
| 6.2. | ¿Siguen vigentes? | | I.G.2.3.c. |
| 6.3. | ¿Cómo se han materializado? | | I.G.4.2.a. |
| 6.4. | ¿Existen consensos entre los actores acerca de la calidad que debe tener la educación superior? | | I.G.4.2.b. |
| 7.1. | ¿Se dispone de incentivos financieros y no financieros para la educación superior? | IFNF: presencia de incentivos | |
| 7.2. | ¿Están ellos conectados con los mecanismos de rendición de cuentas y con el aseguramiento de la calidad? | | I.G.1.1.b. y c. |
| 8.1. | En cuanto al gobierno de la agencia (aclare si se refiere a más de una, privada, por ejemplo) ¿cuentan con estabilidad de la conducción institucional? | | I.G.1.2.c.<br>I.G.2.1.a.<br>I.G.2.1.c.<br>I.G.6.2.e. |
| 8.2. | ¿Son los integrantes de los órganos de gobierno legítimos representantes de los sectores afectados? | | I.G.2.3.a.<br>I.G.2.1.b. |
| 8.3. | ¿Cuentan con idoneidad para desempeñar la función asignada con independencia de juicio? | | I.G.3.1.a., b. y c. |
| 9.1. | A su criterio, ¿qué tipo de autonomía se les otorga a la agencia (académica/financiera)? Describa cuál es el concepto/alcance de autonomía que usted emplea en | | I.G.2.2.a. y b. |

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| | este caso. Por favor, aclare cuando se refiere a pública o privada | | |
| 9.2. | Las agencias como organismos técnicos suelen estar preservadas como tales de las cuestiones políticas. En su caso, ¿son independientes de las presiones políticas? | | I.G.2.2.c.<br>I.G.2.3.b.<br>I.G.5.2.a. |
| 10.1. | ¿Cuál es la valoración de la calidad de la prestación de los servicios? (son eficaces, son eficientes) | | I.G.3.2.a. y b. |
| 10.2. | ¿Se cumplen los contratos de evaluación y acreditación? | | I.G.5.1.b. |
| 11.1. | ¿Considera usted que la normativa aplicada por las agencias es explícita, responsable y pertinente, apropiada a las instituciones/programas a los cuales se aplican? | | I.G.4.1.a., b. y c.<br>I.G.5.1.c. |
| 11.2. | ¿Cómo fueron los mecanismos de participación en su elaboración? | | I.G.4.2.a. |
| 11.3. | ¿Se somete a evaluación dicha normativa? | | I.G.1.1.a. |
| 11.4. | ¿Cuáles son los resultados? | | I.G.5.1.a. |
| 12.1. | ¿Son estos procesos de evaluación respetuosos de los derechos de las personas y de las instituciones y reconocidos por los actores, en tal sentido? | | I.G.6.2. a., b. c. y d. |
| 12.2. | ¿Existen instancias de recurribilidad? ¿Se emplean, son eficientes? | | I.G.5.2.b. y c. |
| 13.1. | ¿Existen mecanismos de control de conflictos de interés para las agencias? | | I.G.6.1.a. |
| 13.2 | ¿Son efectivos, se cumplen a cabalidad? | | I.G.6.1.b. |
| 14.1. | De acuerdo a su percepción, ¿constituyen las agencias instancias de gobernanza de los sistemas de educación superior? | GOB | |
| 14.2. | ¿Cuáles serían los aspectos resaltantes que permitan valorar su acción como instancias de gobernanza para la educación superior? | INGO | |

## 6.7 Discusión de los hallazgos

Seguidamente, se da discusión de los hallazgos, ubicándolos en la matriz de análisis a fin de verificar el cumplimiento o ajuste de los supuestos planteados. Para ese propósito se han integrado el análisis documental y el análisis de los cuestionarios aplicados a los expertos entrevistados, siguiendo las matrices de análisis del presente Capítulo.

La discusión ha sido compartida con lectores externos y participantes del estudio, de forma a obtener una retroalimentación, siempre orientada a la comprensión del problema en estudio, permitiendo la evaluación de la interpretación y conceptualización del fenómeno estudiado, lo que le confiere validez a la investigación.

# 7 Argentina: Dimensiones de Análisis documental

## 7.1 NIVEL MACRO

### 7.1.1 Antecedentes históricos.

El modelo de la universidad latinoamericana podría referirse como una universidad transferida de los modelos europeos de la época, que tuvo una duración de dos siglos y medio en la región latinoamericana. En el caso argentino, el Colegio Máximo de Córdoba, dirigido por los jesuitas, inicia sus actividades universitarias en 1614, con cátedras de latín y teología, adquiere la categoría de Universidad de Córdoba del Tucumán oficialmente en 1623 con todas las características de la universidad colonial, dedicada a la enseñanza de la teología, fundamentalmente (Buchbinder, 2010). En 1776, con la expulsión de los jesuitas, pasa a manos del gobierno que luego la entrega a los franciscanos y al clero secular (Krotsch, 2009).

Buchbinder (2010) refiere que durante el siglo XVIII existió un proceso de reformas, con mayor intervención de la Corona española en las universidades de sus colonias, a partir de la expulsión de los jesuitas y la orden de entregar la dirección de la misma al clero secular, que no fue cumplida por el Virrey, conflicto que duró hasta 1800, cuando se ordena fundar la Real Universidad de San Carlos y Nuestra Señora del Montserrat, dando final a la antigua universidad fundada por los jesuitas, que se pone en marcha recién en 1808. Hacia 1795, con la instalación de la Audiencia de Buenos Aires, se hace necesaria la formación de abogados. De este modo, hacia mediados del siglo XIX surge lo que en la Argentina se conoció con “la universidad de los abogados” (Krotsch, 2009), desarrollada en la Universidad de Córdoba y en la Universidad de Buenos Aires, está última fundada en 1821 siguiendo el modelo napoleónico, con dependencia administrativa y política del Estado. La formación en jurisprudencia obedece al modelo económico de exportación vigente en la época, fortaleciendo la prevalencia política porteña, con

la formación a las élites gobernantes (Buchbinder, 2010). Durante el gobierno de Rosas es retirada toda subvención a la universidad (1838), la que queda librada a su suerte, hasta la muerte de Rosas, en 1852, cuando se le restituyen los fondos (Krotsch, 2009).

La primera ley universitaria argentina, la Ley 1597 o Ley Avellaneda, data de 1885, en respuesta al crecimiento de las universidades públicas argentinas entre 1870 y 1880, basada en el modelo napoleónico de corporación de facultades, presididas por un Rector, que las representa. Esta ley establecía el régimen administrativo, dándoles libertad en los demás ámbitos de su accionar, dotándolas de gran autonomía, ejerciendo funciones de formación para el ejercicio profesional y para la investigación. Financiadas por el *Estado docente,* las universidades formaban a las élites decimonónicas, admitiendo a un número reducido de estudiantes, cuyas principales opciones eran el Derecho y la Medicina, organizada en cátedras, de orientación docente (Mollis, 2009). La insuficiencia de este modelo y la profunda transformación de la sociedad argentina, contribuyeron a diversos cuestionamientos, acerca de la autonomía y el sostenimiento de las universidades, llegando incluso a plantearse el arancelamiento de los estudios, lo que fue rechazado (Buchbinder, 2010).

Entre 1875 y 1930 se da un importante desarrollo económico de la Argentina, con alta tasa de escolarización en educación básica y media, aumentando la demanda de la educación universitaria como vía de movilización social. A finales del siglo XIX se funda la Universidad de La Plata, con un modelo diferente, siguiendo las tendencias que en esa época se veían en Europa, con un planteamiento integral y sistemático de organización, siguiendo el modelo anglosajón, sin regirse por la Ley Avellaneda (Buchbinder, 2010). La Universidad de La Plata será nacionalizada en 1905, la del Litoral en 1919 y la de Tucumán en 1921 (Krotsch, 2009).

La universidad argentina experimenta una importante reforma en 1918, protagonizada por actores locales, que se rebelan en contra de las condiciones institucionales. Esta universidad sigue

siendo de élite, no alcanzando a cubrir el 15% del grupo etario de 20 a 24 años (Krotsch, 2009). Con un levantamiento estudiantil, que deviene en la denominada *Reforma de Córdoba,* se apunta a recuperar el carácter corporativo de la universidad napoleónica, introducir la participación en los órganos directivos de estudiantes, docentes y graduados, reglamentándose la selección docente por concurso público, la libertad de cátedra, la organización curricular, las condiciones de acceso y cursado, entre otros (Mollis, 2009).

En ese periodo se cuestiona el carácter profesionalista de la formación y la orientación positivista de la investigación realizada en las universidades. El diploma universitario se veía como un instrumento para ocupar cargos públicos y el acceso a los círculos políticos dirigentes, con un claro predominio de abogados, quienes también accedían a cargos docentes en las universidades nacionales, cristalizando el modelo formativo y el acceso a la élite dirigente, con seria injerencia en la autonomía universitaria de los políticos de la época (Buchbinder, 2010).

Buchbinder (2010) refiere que la intervención realizada bajo gobierno de Hipólito Yrigoyen, entrega el gobierno universitario al conjunto de profesores, desplazando las academias de miembros vitalicios como ya se había hecho en la Universidad de Buenos Aires, en 1906, con la reforma estatutaria. Ya en 1910, la Universidad de Buenos Aires reunía al 80% de la población universitaria argentina, posibilitando el ingreso de los hijos de inmigrantes. Esta reforma se extiende a las universidades de La Plata e influencian los estatutos de las universidades del Litoral y de Tucumán, nacionalizadas poco después de los acontecimientos de Córdoba. Los principios de la Reforma de Córdoba tuvieron un eco importante en la universidad latinoamericana y sus postulados rigieron a la universidad argentina hasta mediados del siglo XX, no sin contramarchas de parte de las élites oligárquicas, provocando intervenciones de las universidades nacionales durante el gobierno militar de Uriburu, que había derrocado por un golpe militar al Presidente constitucional Yrigoyen. Las universidades se normalizan en 1932,

con el ascenso a la presidencia de Agustín P. Justo, con la restauración de los estatutos aprobados en la década del 20, aunque en la práctica, la impronta conservadora siguió empoderada en la universidad argentina durante la denominada *Década infame*, durante la cual se mantiene y fortalece el perfil de universidad profesionalista, con orientación utilitaria, tan objetado en la Reforma de 1918. Durante ese periodo los conflictos políticos comenzaban a afectar la vida universitaria, persecuciones ideológicas e incluso religiosas se traducen en expulsiones y discriminaciones de parte de grupos conservadores y autoritarios, fuerte injerencia política en la autonomía universitaria, que a pesar de todo, fue preservada hasta la ruptura de 1945.

En 1943, luego del golpe militar, se orientó a una transformación profunda del país y en particular, del sistema educativo, impulsando una matriz confesional, autoritaria y tradicionalista, que introdujo la enseñanza obligatoria de la religión católica en las escuelas públicas. Las universidades nacionales fueron intervenidas lo que generó una reacción airada de estudiantes y docentes, que fueron expulsados o cesados, hasta que finalmente en 1945 las protestas fuerzan un proceso de normalización. En ese ambiente se polarizan los bandos de la política nacional, los grupos afectos al régimen militar gobernante, con el apoyo de los sindicatos y la clase obrera industrial, que se aglutinan alrededor de la figura de Juan D. Perón, y por otro lado, los conservadores, los nacionalistas, las clases medias y tradicionalistas, además de los universitarios. Esto llevó a un enfrentamiento de ambos grupos, provocando una nueva intervención en la universidad, con una expulsión masiva de docentes. De esta manera, el ascenso del peronismo significó una fragmentación irreconciliable en la comunidad académica argentina. Durante ese periodo se crea la Universidad Obrera. (Buchbinder, 2010).

En 1947 se promulga una nueva ley universitaria, la Ley 13.031 que dejaba de lado los principios reformistas de 1918, y sometía a las universidades al poder político. Dicha ley fue reemplazada en 1954 por la Ley 14.297, de orientación doctrinaria (Sánchez Martínez, 2002).

Más tarde, en 1950 la universidad inicia un rápido proceso de transformación impulsado por la demanda creciente de estudios universitarios, ligado a los procesos de migración urbana e industrialización, con sustitución de importaciones. La herramienta de desarrollo es la planificación, que en Latinoamérica se distanció de la función original de hacer coherente el funcionamiento de las diferentes esferas sociales del Estado de bienestar, como en los países centrales, excediendo en su implementación el aspecto político- técnico para la idea de un Estado ideal, capaz de realizar el progreso, modernización, desarrollo e integración social. En la década del 50 se generaliza el modelo universitario norteamericano, promoviendo la educación como factor de desarrollo en la región latinoamericana, de forma a transformar la sociedad tradicional hacia una con una creciente industrialización, en la que, a través de la planificación se pudieran anticipar las necesidades del sector productivo. Esta reforma proponía asegurar el financiamiento, desarrollar nuevos métodos administrativos, adecuar el modelo al régimen universitario americano, organizado en departamentos, con énfasis en la investigación y modernización del currículo. Esta propuesta prosperó a medias, debiendo ser reinterpretada en el contexto de las tradiciones y estructuras existentes. Sin embargo, la reforma permitió la ampliación del acceso y la diversificación institucional, si bien esto último experimentó un fuerte rechazo de la participación del sector privado, movilizando masivamente a la sociedad argentina en el año 1958 (Krotsch, 2009). Durante los primeros años de la década se dieron dos fenómenos que impulsaron la conformación de una academia fuera de la universidad (Buchbinder, 2010), el florecimiento de las editoriales, que convirtieron a Buenos Aires en uno de los principales polos de la producción de libros en lengua española y la creación de centros y organismos de investigación, conformados por los docentes y científicos expulsados de las universidades públicas, que contaban con espacios de discusión, publicaciones periódicas y que constituyeron la *Universidad en las sombras*, preparada para reemplazar a la existente.

Luego del golpe de 1955, asume la coalición denominada Revolución Libertadora y las universidades fueron nuevamente intervenidas, esta vez con una clara orientación reformista y otorgando un rol central a los estudiantes. Las universidades se reorganizan cesando a todos los docentes, más con criterio político que académico. El sistema de selección pasa a ser por concurso, pero incluso aquí los criterios fueron políticos. La idea era *desperonizar* las universidades, que habían sido fuertemente controladas por el régimen a través de normativas y reglamentos que buscaban uniformizar el gobierno y el funcionamiento interno de las instituciones. En un primer momento, la coalición intentó reimponer la Ley Avellaneda, que fue inmediatamente reemplazada por el Decreto 6.403, que estableció dos aspectos muy importantes para el rediseño del sistema, la restitución de la autonomía universitaria y la autorización para la creación de universidades privadas (Sánchez Martínez, 2002). Como era de preverse, las primeras universidades privadas autorizadas fueron las Católicas, primero en Buenos Aires y luego en Córdoba y Santa Fe, que en 1962 fundan el Consejo de Rectores de las Universidades Privadas, CRUP. En 1955 también se suprimen los aranceles de la educación, establecidos en 1950 (Buchbinder, 2010).

El periodo entre 1955 y 1966 se recuerda como la *edad de oro,* caracterizada por la modernización curricular y el prestigio de los docentes e investigadores, y una política gubernamental que reconocía la ciencia como instrumento esencial para el desarrollo, aunque se mantuvo el atraso científico en el ámbito de las ciencias sociales y el avance en las universidades del interior fue mucho más lento. En el periodo de modernización (1957-1962) se rediseñan las carreras con carácter profesionalista a un perfil más científico y técnico. Se departamentaliza la universidad, se pasa a ciclos cuatrimestrales, buscando superar el enciclopedismo, organizando la carrera por ciclos, se instituyen los títulos de licenciado, se renueva el cuerpo docente, se crean nuevos centros de investigación (Dono Rubio & Lazzari, 2009). En 1958 se crea el Consejo

Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, CONICET, y se aumentaron sustancialmente los recursos públicos destinados a la investigación. Asimismo, entre el 57 y el 58, se crea el Consejo Interuniversitario, que congrega a los rectores de las universidades públicas y privadas.

Durante los primeros años de la década del 60, con el aumento de estudiantes y la complejización académica creciente, se fueron complicando las relaciones entre los estudiantes y la dirección universitaria, lo que provocó movilizaciones y debates intensos (Fernández Lamarra, 2002).

Durante el gobierno de Onganía se establece el cese de la autonomía universitaria y del gobierno tripartito y se convierte a los rectores en interventores y se prohíbe la actividad política a los docentes y estudiantes, mediante el Decreto Ley 16.912. En el marco de la Doctrina de la Seguridad Nacional, se reprime la disconformidad de los universitarios, con episodios como el recordado como "La noche de los Bastones Largos", el 29 de julio de 1966, ocasionando la renuncia de muchos profesores, mientras que otros se alinean para permanecer (Dono Rubio & Lazzari, 2009). En ese día docentes, directivos, investigadores y estudiantes de la Universidad de Buenos Aires, fueron brutalmente reprimidos y encarcelados para desalojar la sede universitaria. Este hecho ocasionó la renuncia en masa de destacados docentes y científicos y tuvo su eco en la Provincia de Córdoba, con el *Cordobazo*, del 29 de mayo de 1969, lo que provocó más tarde la caída del poder de Onganía (Fernández Lamarra, 2002). A partir de ahí, grupos nacionalistas católicos y liberales desarrollistas ocupan los puestos en la conducción del sistema educativo, las concepciones tecnocráticas se expanden en un contexto autoritario y despolitizado, en un marco de neutralidad y eficiencia (Dono Rubio & Lazzari, 2009).

El sistema de educación superior argentino se vio sometido al control de los regímenes autoritarios (1966-1973 y 1975-1983), y si bien creció en la cantidad de instituciones y matrícula,

no se actualizó ni innovó en materia de formación y la investigación fue desarrollada fuera de la universidad y la represión sobre los principales actores del sistema produjo un quiebre en su historia, aún sin resolver (Krotsch, 2009). La creciente insatisfacción con las condiciones universitarias y con el sistema político oficial aumentaron la resistencia estudiantil y por parte del gobierno, la reglamentación tanto las universidades públicas como para las privadas. En esta etapa se crean 12 nuevas universidades nacionales, entre 1971 y 1973, a partir del Plan Taquini, o Plan de Creación de Nuevas Universidades (1970), cuyo autor fue el académico Alberto C. Taquini (hijo), que impulsó la creación de universidades nacionales y colegios universitarios en el territorio argentino, en una iniciativa destinada a descentralizar la educación superior, promover la articulación de la educación superior no universitaria (profesorados e institutos superiores técnicos) con la universitaria, la conformación de la *universidad científica*, el desarrollo regional y la despolitización.(Taquini (hijo), 2010; Buchbinder, 2010; Fernández Lamarra, 2002).

El peronismo vuelve al poder en 1973, con el gobierno de Héctor Cámpora, y la universidad adquiere un protagonismo importante, en la búsqueda de una educación que responda a las necesidades del país, la UBA se convierte en la Universidad Nacional y Popular de Buenos Aires, retornando la política a la actividad universitaria, con un régimen que reconoce saberes previos, el compromiso social de la educación y la integración de trabajo, estudio e investigación (Dono Rubio & Lazzari, 2009). Ese mismo año, asume nuevamente Perón, luego de la renuncia de Cámpora, lo que desata un enfrentamiento que llega a ser sangriento, entre la izquierda y la derecha peronista, en el recinto universitario. Esta situación desemboca en la cesantía y persecución de miles de docentes y estudiantes. Antes de la muerte de Perón, en 1974, se aprueba la ley 20.654, Ley Orgánica de Normalización, alineada con los principios reformistas, con base en un acuerdo entre el peronismo y el radicalismo. Sin embargo, no llega a ponerse en práctica,

porque el conflicto estalla nada más fallecido Perón (Fernández Lamarra, 2002). La muerte de Perón posibilita la instalación de un modelo retrógrado, violento, que anticipa lo que sería la dictadura militar posterior (Dono Rubio & Lazzari, 2009).

En 1976, con el ascenso de la dictadura militar, denominado Proceso de Reorganización Nacional, las universidades quedaron bajo la ley 21.276, que establece el régimen de funcionamiento de las universidades públicas argentinas, prohibiendo la actividad política en los recintos universitarios y la incompatibilidad de la docencia universitaria y las funciones académicas con actividades que se aparten de lo establecido por el Proceso de Reorganización Nacional (Art. 12) (Dono Rubio, Lazzari, & Mollis, 2009). Bajo este estatuto se dio la desaparición o el exilio de un gran número de docentes, estudiantes e investigadores. Al mismo tiempo, se estimuló la producción científica, otorgando recursos abundantes al CONICET, promoviendo un sistema científico fiel al régimen militar, con numerosas limitaciones en su producción intelectual. Durante este periodo se instaura un sistema arancelado, con acceso regulado y que exige certificado de antecedentes a los ingresantes, los sistemas de evaluación se hacen más exigentes, so pretexto de mejorar la calidad de los estudiantes, reduciendo la matrícula universitaria. Se instala una resignificación de la libertad de cátedra y de la autonomía universitaria, ambas supeditadas al orden establecido, terminando de borrar todo rastro de la Universidad Nacional y Popular anterior (Dono Rubio & Lazzari, 2009). La dictadura tuvo como misión la transformación de la sociedad, aliado el poder militar a los preceptos liberales y los principios confesionales conservadores. Estos últimos cumplieron un papel cohesivo, dotando de sustento intelectual y de una matriz trascendental a las acciones del Proceso. Este Proceso tuvo su origen ya durante el gobierno de Isabel Perón, en el que ya la violencia y la represión aparecen como preponderantes, también en el ámbito educativo (Dono Rubio, Lazzari, & Mollis, 2009). Entre 1974 y 1980 se crean 3 nuevas universidades públicas (Taquini (hijo), 2010).

Con el regreso a la democracia se dio un proceso de reconfiguración de la educación, a través de la convergencia de tres procesos: la normalización universitaria, la emergencia de nuevas agencias y la reconstrucción de las capacidades estatales para el gobierno y la regulación de la educación. Este periodo ha sido objeto de poco estudio, atrapado entre la dictadura militar y las reformas de la década del 90. Sin embargo, es en la segunda mitad de la década del 80 que se dan las dinámicas, que en la década siguiente conducirían a las transformaciones estructurales propias de la reforma.

En primer lugar, la ampliación de la base institucional de las agencias productoras de conocimiento. Esta dinámica fue el motor de la diferenciación y especialización de las agencias (centros de investigación, organismos internacionales, fundaciones, think tanks, y otros). Por otro lado, contribuyó igualmente la reactivación de organismos estatales responsables de la cuestión técnico-pedagógica, el planeamiento, la sistematización de los datos y su transformación en diagnósticos y diseño de políticas. Persiste la baja efectividad burocrática frente a nuevos estilos de gestión técnica experta, lo que seguirá dándose en las transformaciones futuras, a nivel estatal.

En segundo lugar, la expansión de las demandas de carreras en un mercado laboral cada vez más diverso, y en tercer lugar, la renovación de los enfoques teóricos y planes de carreras en ese mismo periodo. Todo ese contexto se realiza entre tensiones entre el orden establecido y las nuevas tendencias, hasta las reformas de la década del 90 de orientación neoliberal. La pérdida de la centralidad del Estado se traduce en un enfoque tecnocrático, que toma el poder de los organismos públicos de la educación. La disponibilidad de los intelectuales para asumir este nuevo rol en el ámbito público-estatal y la aparición de un mercado profesional de venta de servicios intelectuales, consultorías, asistencia técnica e investigación, que apuntan a la generación de políticas, se da en un ambiente de profesionalización docente e investigadora creciente en las universidades, si bien con bajas remuneraciones (Suasnábar, 2009).

En 1989, en una complicada situación económica, con una galopante hiperinflación, asume el gobierno Carlos Saúl Menem, quien implementó medidas económicas que ayudaron a controlar la inflación y que al mismo tiempo, consiguió el consenso social para la privatización de las empresas públicas, altamente deficitarias en ese momento. Para la universidad pública, este periodo significó la discusión de la universidad pública abierta y gratuita, cuestionándose la magnitud del gasto público en educación superior. En el ámbito de esa agenda, aparece con claridad la discusión de la evaluación de la calidad. En esta primera parte de la década aparece la Secretaría de Políticas Universitarias, SPU, en 1993 y en 1995, se promulga la Ley 24.521, de educación superior.

Durante el gobierno aliancista (1999-2001) deviene una importante crisis económica que obliga a un recorte de fondos del 40%, incluidos los de educación superior, que representaban el 20% del presupuesto. Esta acción motivó que el entonces Ministro de Economía, Ricardo López Murphy sugiriera que las universidades buscasen otras fuentes de financiamiento, lo que generó reacciones en diversos sectores, incluida la renuncia del Ministro de Educación Hugo Juri, y fuera denominado como la "segunda noche de los bastones largos" por la vicerrectora de la Universidad de Buenos Aires, Susana Mirande (Santori, 2009). Esta situación pone en debate el arancelamiento de la universidad pública argentina, con la premisa que la población estudiantil de la misma, estaba en su mayoría constituida por estudiantes del sector de mayores ingresos, por lo que podría llegar a plantearse un arancelamiento diferenciad o de aquellos que tuvieran mayores recursos y una política de becas para estudiantes de bajos ingresos (Diario La Nación, del 11 de abril de 2001, citado por Santori, 2009, p. 70). El debate se centra en el arancelamiento selectivo, fomento al acceso a carreras determinadas de acuerdo a las prioridades fijadas por el gobierno y el establecimiento de un examen de egreso. Se instala la Comisión de Reforma, que plantearía las bases para una nueva ley de educación superior. El año siguiente, el CIN se pronuncia en la

definición de criterios objetivos comunes para la asignación de presupuesto, de acuerdo con el número de alumnos, docentes e investigadores. Paralelamente, se presentó la propuesta del Proyecto Petrei (2001), que constituía una sobretasa al impuesto a las ganancias para familias con hijos en la universidad pública, que podría alcanzar a cubrir el 25% del presupuesto universitario. Santori (2009) refiere que el fracaso de la propuesta fue debido a la estructura del no diálogo o veto cruzado, que favorece el statu quo en materia de financiamiento universitario y es propio de la cultura universitaria argentina y su relación con el Estado. La falta de discusión amplia, que permitiera a los actores entender claramente el objeto y el alcance del proyecto y la simplificación de la discusión al debate arancel sí-arancel fueron cuestiones que no permitieron llevar adelante esta propuesta, que quedó fuera de la discusión luego de la caída del gobierno aliancista (Santori, 2009).

Antes de la devaluación del 2002, los índices cuantitativos de la universidad argentina estaban próximos a los de los países más desarrollados. Las restricciones presupuestarias no lograron modificar las condiciones de educación pública no arancelada, acceso directo y la universidad siguió teniendo un altísimo nivel de adhesión social La política de los años 90, centrada en temas de evaluación de la calidad, no logró modificar las variables básicas de la vida universitaria, en términos de duración de la carrera, deserción ni reorientación de la matrícula. De acuerdo a Buchbinder (2010) las carreras de abogacía, contaduría pública y medicina concentraban el 25% de la matrícula en el año 2003 y pese a que la cuestión presupuestaria no mejoró, pasó a segundo plano ante la creciente degradación institucional, con crisis de representatividad, y una élite docente que actuaba en forma corporativa y defendiendo sus privilegios, en un reflejo de la crisis institucional que vivió el país en ese periodo. En este contexto, Krotsch (2009) señala que las funciones que una universidad desempeña tienen estrecha relación con la sociedad en la que se desenvuelve (Krotsch, 2009).

La Ley 24.521, de Educación Superior de 1995 estableció de forma institucional diversas instancias para la gobernabilidad del sistema, si bien fue muy observada, incluso criticada en términos de una excesiva intervención del Estado en la vida universitaria. El mismo impulsor de la ley, Juan Carlos del Bello, nombrado por Pérez Rasetti (2007), se refirió a la norma como una "sobre legislación inductora de cambios" y que debería ser revisada (Pérez Rasetti, 2007).

La Ley 26.206, de Educación Nacional, promulgada el 27 de diciembre de 2006, que reemplaza a la Ley 24.195, Federal de Educación, ratifica la regulación del sistema de educación superior establecida en la Ley 24.521 y establece el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (Ley de Educación Nacional N° 26.206, 2006). Esta ley establece el Consejo Federal de Educación, CFE, como un organismo superior de coordinación, responsable de definir las políticas transversales para el sistema en su conjunto. La ley también establece nuevos incentivos para fortalecer los CPRES, al igual que la SPU, y ha fijado como prioridad su consolidación como organismos de la descentralización (Rodríguez Gómez, 2009).

La promulgación de esta ley trae a discusión la necesidad de revisión y cambios en la Ley 24.195, motivando la presentación en el Congreso de la Nación de varios proyectos de ley alternativos, o al menos de modificación del marco legal existente. Los proyectos coinciden en su mayoría, en señalar la indelegable responsabilidad del Estado en cuanto a la planificación y financiamiento del sistema, debaten la dependencia administrativa del Poder Ejecutivo como actualmente, o del Legislativo, y en la composición del órgano de evaluación y acreditación en el cual se cruzan los intereses del Estado, de las asociaciones profesionales y de las universidades. Asimismo, se discute la autonomía, la regulación y el gobierno de las instituciones del sector público y del privado, el financiamiento y el régimen para la investigación. Tampoco podrían estar ausentes del debate el ingreso directo y la gratuidad de la educación superior pública. Sin

embargo, de acuerdo a Galarza (2009), los proyectos remiten a ampliar o modificar aspectos de la Ley 24.521, sin atacar problemas emergentes ni hacer modificaciones de fondo.

Pérez Lindo (2009) plantea los desafíos para la universidad del futuro, analizando prospectivamente la educación superior para la Argentina del 2020, y señala que son aquellos que devienen del contexto de la sociedad del conocimiento, donde la educación y la innovación son cuestiones consideradas básicas para el desarrollo sustentable de los países. De ahí que una mayor inversión en el sector de ciencia y tecnología y en la expansión de la cobertura y de la matrícula de la educación superior, sean de importancia para el nivel educativo, en la búsqueda de la mayor inclusión. Igualmente, las nuevas tecnologías y los métodos pedagógicos modernos impactan al ámbito docente, forzando su actualización. El ambiente de la educación se complejiza con la internacionalización, la integración de los bloques regionales, como el MERCOSUR Educativo y las redes globales de universidades y centros formativos. Esto conlleva ajustes en los sistemas de gobierno y de aseguramiento de la calidad, considerando que la gestión del conocimiento se constituye en un elemento estratégico para la competencia del sistema de educación superior.

### 7.1.2 Reformas de la educación superior argentina 1990-2010.

En la Argentina, el sistema de educación superior se ha visto ampliado por un importante crecimiento de la oferta, pública y privada, y una demanda creciente, con una población que en 2012 era de más de 1.800.000 estudiantes (Curti, 2012), una política pública activa, la creación de organismos intermediarios entre el Estado y la universidad y la creación de una nueva Ley de Educación Superior. El cambio en la educación superior se produce en el marco de la revolución tecnológica, con nuevas demandas de la sociedad del conocimiento, lo que coincide con políticas orientadas a estimular la autogestión y la descentralización para la mejora de la eficiencia,

sumando la evaluación y la rendición de cuentas como procesos destinados a garantizar la fe pública (Krotsch, 2009).

Las décadas del 80 y del 90 fueron muy dinámicas para la educación superior internacional, con políticas en el ámbito del aseguramiento de la calidad y del financiamiento, amparados en nuevos instrumentos legislativos. Gran parte de las políticas públicas aplicadas a la educación superior argentina, tienen su origen las reformas de los años 90, logrando avances importantes en términos de la articulación del sistema educativo, en las diferentes funciones y en la vinculación universidad- sector productivo. También contribuyeron a mejorar las capacidades de los órganos públicos en el nivel de educación superior (García de Fanelli, 2009). Así se promulga la Ley de Educación Superior N° 24.521, en agosto de 1995, reglamentando el quehacer de las universidades públicas, nacionales y provinciales, privadas, y la educación superior no universitaria, al tiempo que pone en marcha los procesos de evaluación a través de órganos creados específicamente para tales fines, internos dentro de las universidades y de evaluación externa, a través de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, CONEAU, que se integra con representantes de las instancias pertinentes y funciona en la jurisdicción del Ministerio de Cultura y Educación. Las disposiciones de la Ley 24.521 fueron en algún momento objetado por algunas universidades públicas (Buenos Aires, Rosario, La Plata y Mar del Plata), que consideraron que la ley violaba los preceptos constitucionales de la autonomía universitaria (Mollis, 2009). El ámbito del posgrado y su acreditación fue el escenario para la controversia. Este nivel de cursos se encontraba en una etapa de crecimiento expansivo, con una oferta de carácter profesionalista vinculado con la demanda del mercado laboral, y que además permitía una fuente de ingresos genuinos muy interesante para las universidades, incluidas las públicas, al estar arancelados. La obligación de publicar los resultados de la acreditación significó una medida de control estatal sobre un ámbito de importancia creciente,

resistido por algunas universidades públicas, en lo que Lavatelli (2009) señala como un reacomodo de poderes entre actores con distinto grado de autonomía y dependencia del Estado, como la UBA, la CONEAU y la SPU. La reciente instalación de estos procesos, con su consecuente falta de experiencia permitieron argumentar el conflicto, sin embargo, estas cuestiones fueron superadas con el tiempo, mediante la negociación entre los actores pertinentes. Durante este periodo se instalan varias políticas para el desarrollo de la educación superior, que serán comentadas más adelante, en este mismo estudio.

En los años 90 el presupuesto del Estado para las universidades públicas aumentó un 67%, entre 1989 y 1997. Los programas de incentivos de los años 90 permitieron reforzar la dotación docente, las bibliotecas y las infraestructuras. La expansión de la matrícula y la aparición de nuevas instituciones públicas y privadas permitieron a la universidad argentina una desarrollo notable en la primera década del siglo XXI, en el sistema más público, si así cabe decir, de toda la región latinoamericana, cuya universidad pública sigue siendo gratuita y de acceso directo, excepto para algunas instituciones, que arancelan los estudios de posgrado y carreras como la medicina, que requieren de examen de ingreso (Buchbinder, 2010). Asimismo, con las reformas se otorgó autarquía a las universidades públicas, que a partir de entonces reciben una suma global *(block grant*), que le da libertad para fijar sus prioridades de desarrollo e inversión (Sánchez Martínez, 2011). De acuerdo a Pérez Rasetti (2007), la LES inaugura un sistema de autonomía *quasi política*, al otorgarles a las universidades públicas la autarquía, sumada a las ya tradicionales, autonomía académica e institucional.

De esta forma, se verifica que las reformas de los años 90, si bien venían de la mano de medidas neoliberales, no resultaron nocivas para la universidad argentina. No se arancelaron los estudios de grado masivamente ni se restringió el acceso. Dice Buchbinder (2010) que antes de la crisis de 2002, los índices cuantitativos de la educación universitaria en la Argentina, eran

similares a los de los países desarrollados y los recortes presupuestarios que se intentaron aplicar en 1999, bajo el gobierno de Menem, los recortes fueron aplicados durante los últimos tres años de su gobierno por ejecución presupuestaria limitada, ya que fracasaron los intentos de achicar el presupuesto por ley (Pérez Rasetti, 2014) y en 2001, bajo gobierno de la Alianza, provocó un rechazo generalizado por parte de la comunidad académica con un fuerte respaldo de la sociedad y del Congreso, con un importante apoyo del bloque opositor. Sin embargo, la política de la evaluación no consiguió modificar sustancialmente el escenario universitario en temas como la deserción estudiantil, la duración real de las carreras o la reorientación de la matrícula hacia disciplinas diferentes de la medicina, el derecho o la contaduría, que en 2003 concentraban el 25% de la matrícula universitaria. Para el mismo autor (Buchbinder, 2010), los problemas actuales de la universidad argentina radican en la degradación institucional, que condice con la situación que vive el país. La autonomía concedida por la LES es hoy la garantía de control de las universidades por grupos reducidos de docentes concursados en procesos complejos y prolongados en el tiempo, que actúan en forma corporativa, defendiendo sus privilegios (Buchbinder, 2010). Al respecto, Krotsch refiere que las funciones que una universidad desempeña tienen estrecha relación con la sociedad en la que se desenvuelve (Krotsch, 2009).

## 7.2 NIVEL MESO

### 7.2.1 Sistemas de Educación Superior.

La universidad argentina heredada del régimen militar presenta, según Krotsch (2009) débil capacidad de producción de conocimiento, poca diversidad y especialización disciplinaria, es de una fuerte impronta profesional y tiene un estilo de cambio fundamentalmente exógeno, como producto de la presión externa. En la educación superior las instituciones son de base pesada, por lo que es difícil llegar al núcleo disciplinar (Krotsch, 2009). Este diagnóstico se basa

en la historia de la universidad argentina que presenta una baja articulación entre los niveles educativos, bajo porcentaje de profesores con dedicación exclusiva y bajos salarios docentes, que contribuyen a generar también baja innovación en los procesos pedagógicos. Por otro lado, esto repercute en la deserción y el fracaso estudiantil (Fernández Lamarra, 2003). Durante los años 90 se verificó un importante crecimiento de la oferta universitaria privada, cuyo funcionamiento se justificó como mecanismo para elevar la competencia, y por ende, la eficiencia del conjunto de instituciones, contribuyendo también al financiamiento del sistema. En 1985 había 20 instituciones privadas, que llegaron a 44 en los primeros años de la década, con un crecimiento de matrícula importante, muy superior al sector público, y diferenciación. En el caso de las universidades públicas, entre 1989 y 1995 se crearon seis universidades en el conurbano bonaerense, se realizó la nacionalización de la Universidad de La Rioja y se crearon las universidades de Formosa, Patagonia Austral y Villa María, en varios casos por motivaciones políticas y sin estudios serios de factibilidad. Las nuevas universidades contribuyeron efectivamente a la descentralización y adhirieron a sistemas organizativos modernos, que permitían la articulación de la docencia y la investigación (Buchbinder, 2010). Entre 1995 y 2001 se crearon las de General Sarmiento, Lanús, Tres de Febrero y entre 2002 y 2009 se crearon 8 universidades nacionales : Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, Chilecito, Río Negro, Chaco Austral, Avellaneda, Villa Mercedes (en San Luis), del Oeste y la de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur (Taquini (hijo), 2010). En el 2009 se crean además las de la Defensa Nacional y la de José Clemente Paz.  Para el año 2010 se habían creado 45 universidades privadas.

En la jerarquía de las universidades argentinas, la Universidad de Buenos Aires sigue siendo la más importante del país, seguida de la Universidad de la Plata y la de Córdoba, que son las más antiguas y tradicionales, entre las públicas. De hecho, en el ranking web de

universidades, para la Argentina, los doce primeros puestos los ocupan las universidades nacionales entre las más antiguas. Recién en el puesto 13 aparece la primera privada, la Universidad de Palermo (Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2015). Es reconocida la relevancia del sector público en la educación universitaria argentina, de larga tradición en educación pública, gratuita y equitativa, aspectos garantizados en su tradición y consagrados en la Reforma Constitucional de 1994.

### 7.2.2 Políticas Públicas ligadas a la Reforma de la Educación Superior.

Las políticas públicas han sido un factor importante en las reformas de la educación superior, muchas de ellas orientadas a mejorar la eficiencia interna, la calidad y la autonomía (Krotsch, 2009). En la Argentina puso en marcha una agenda política en el campo de las universidades, que incluía un nuevo marco regulatorio, un fondo de financiamiento de proyectos, un sistema de evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior, autarquía para las universidades públicas, descentralización y sistemas de información (Buchbinder, 2010). Estas políticas, dice Pugliese (2014), suponen un cambio de la relación entre el Estado y las universidades, mediante las cuales se reconoce su autonomía y su valor estratégico para la sociedad.

De acuerdo a Marquis, ya en 1988 se comienza a hablar del tema con el Subproyecto 06, que no fue puesto en marcha hasta 1991, en un contacto permanente con los actores universitarios, y la política empezó a desarrollarse no sin conflictos y contradicciones, propios de la etapa de instalación de estos nuevos instrumentos (Marquis, 2014). El desarrollo efectivo de estas políticas ha tenido lugar entre 1991 a 1995, iniciando con la definición del problema e instalación del tema a nivel nacional, posteriormente su discusión en la universidad y en el mercado, hasta su aprobación en la Ley de Educación Superior 24.521 y el Decreto 499/95. En el año 1991, el Ministerio de Cultura y Educación, a través de la Dirección Nacional de Asuntos

Universitarios (DNAU), presenta un proyecto de Ley para el Sistema Universitario Argentino, entre cuyos lineamientos se incluye la evaluación y acreditación. En 1992, en el mismo Ministerio, se elabora también un proyecto de Ley Federal de Educación. El Senado no aprueba este último y presenta otro proyecto, la Ley General de Educación, que tampoco es aprobado (Corengia, 2009).

Los organismos de coordinación y consulta de la educación superior, queda establecidos en la ley, conformando el sistema universitario En 1993 se crea la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) en el Ministerio de Cultura y Educación, lo que es un hito para la definición de la política universitaria argentina. Entre sus funciones se encontraba la evaluación y el seguimiento del sistema educativo universitario. Ese mismo año se crearon los CPRES, para analizar la oferta de educación superior y el Consejo Nacional de Educación Superior (CNES), órgano asesor del Ministerio, que tuvo una actuación significativa para la definición de las política en materia de evaluación y acreditación que fuera adoptada, finalmente (Buchbinder, 2010). En ese mismo año, el Ministerio firmó acuerdos con universidades y asociaciones de facultades para llevar adelante procesos de evaluación institucional. En 1993 se aprueba la Ley Federal de Educación N° 24.195, que incorpora un capítulo referido a la evaluación de la calidad de todos los niveles del sistema educativo (Corengia, 2009), reglamentando la educación superior.

El marco regulatorio incorpora en 1994, de la definición de los títulos universitarios y sus incumbencias, acotando mediante el Decreto 256/1994 las titulaciones que requieren de esa definición, por estar reguladas por ley, y deja en libertad la labor científica y académica de las universidades, como una garantía a la autonomía universitaria. Esto constituye un hito en el sentido que la universidad argentina estaba, hasta ese momento, híper regulada por el Estado, sin libertad para resolver su oferta, contenidos de los planes de estudio, régimen laboral y salarial de

los docentes, lo cual limitaba en gran medida su autonomía real. También en 1994 se crea la Comisión de Acreditación de Posgrado (CAP), como respuesta a la proliferación de posgrados de dudosa calidad y constituye un antecedente relevante para el sistema de acreditación de posgrados que luego es incorporado en la Ley de Educación Superior (Corengia, 2009).

Para la Ley de Educación Superior, la SPU remite un proyecto a la Cámara de Diputados y también se presentan otros proyectos, respaldados por el Partido Justicialista (PJ) y por la Unión Cívica Radical (UCR), principales partidos políticos argentinos. Finalmente, el proyecto de la SPU es aprobado como Ley de Educación Superior N° 24.521. Las universidades privadas, a través del Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), presentaron sus discrepancias y aportes, para su incorporación en la ley, más en la línea de la Ley Avellaneda. De esta forma, se aprueba un proyecto de ley impulsado por el Poder Ejecutivo, con interesante participación del Poder Legislativo y que ha tenido participación de la academia, fundamentalmente, a través del CNES, del CIN y del CRUP, de un sector del mercado, a través de la UIA, no se releva participación de los consejos profesionales y los estudiantes tuvieron una presencia más bien testimonial, en la manifestación llamada "abrazo estudiantil", en repudio a la ley, pero no presentaron propuestas alternativas (Corengia, 2009). Paralelamente, se implementan dos mecanismos para la transformación de la planta docente: el FOMEC –fondo para cofinanciar proyectos y programas en las universidades públicas, en materia de reformas académicas e inversiones en equipamiento e infraestructura y formación de posgrado para docentes- y el Programa de Incentivos a la investigación científico-tecnológica, para incentivar la investigación en la universidad pública (Buchbinder, 2010).

A inicios del año 1994, mediante un acuerdo con el BM, a través del BIRF, se obtiene financiamiento para el Programa de Reforma de la Educación Superior, PRES, administrado por el Ministerio de Cultura y Educación, con tres componentes, el FOMEC, Fondo de Mejoramiento

de la Calidad, el Sistema de Información Universitaria, SIU, y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, CONEAU (Mundet, 2003). En este marco, se crea dentro de la SPU, la Comisión de Acreditación de Posgrados, CAP, estableciendo la acreditación como requisito para acceder a los fondos del FOMEC (Solanas, 2009).

En materia de la evaluación de la calidad, la Ley 24.195 ya instala un sistema de evaluación y acreditación de la calidad (Art. 48 al 50), primero a través de la Comisión de Acreditación de Posgrados, asociada al fondo FOMEC, que más tarde se daría por la Ley 24.521 a través de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, CONEAU, (Art. 44 al 47). La Ley Federal de Educación incorpora también un ensayo de distribución de presupuesto público en base a indicadores objetivos, autarquía económica y financiera para el nivel universitario (Corengia, 2009).

La DNAU es también el ámbito de ejecución del SUBPROYECTO 06, Fortalecimiento de la gestión y coordinación universitaria, entre cuyos objetivos se encontraba el diseño de metodologías de evaluación para mejorar la calidad universitaria. El Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), que nuclea a las universidades estatales, se reúne con el Ministerio, a fin de implementar el Subproyecto 06, con el cual colabora proveyendo infraestructura, el apoyo de todas las universidades públicas y los coordinadores. Las universidades privadas no han participado en los trabajos relacionados con la evaluación de la calidad del Subproyecto 06, señalando que cualquier sistema de evaluación de la calidad universitaria debe estar dado por la propia universidad, sin intervención de agentes externos, ya sean del Estado o del mercado (Corengia, 2009).

Entre 1991 y 1995 se aplicaron la serie de medidas mencionadas anteriormente, que llevaron a la aprobación de la Ley de Educación Superior. La discusión giró alrededor de cuestiones como la autonomía real de las universidades sometidas a un sistema de evaluación y

acreditación, obligatorio para las carreras reguladas por ley, su relación con el Estado evaluador y con el mercado, que demandan mayor eficiencia y racionalidad en la función formativa de las universidades (Corengia, 2009). Durante 1991-1992, se producen encuentros universitarios para discutir el tema de la evaluación de la calidad. En esta etapa no se registra participación de los estudiantes. El sector empresarial participa a través de la Unión Industrial Argentina (UIA), que conforma, convenio mediante, un grupo de trabajo con el Ministerio para la discusión del tema de la evaluación de la calidad universitaria, a partir de 1986 y hasta 1991 (Corengia, 2009).

La Ley 24.521 ha sido muy criticada por diversos sectores. Pérez Rasetti (2007) señala que desde el mismo momento de su promulgación han existido propuestas para reformarla, si bien, argumenta, los cuestionamientos eran más en términos de la distribución del poder, que se pensaba que cambiaría la organización del gobierno de las universidades nacionales, aspecto al que se le adjudica el objetivo de desestabilizar políticamente a las universidades. La mayor argumentación en contra se refiere precisamente al tema de la evaluación y la acreditación, que resultan obligatorias y la reglamentación del gobierno de las universidades nacionales. Estas críticas se fueron debilitando con el tiempo, en la medida que el diálogo y la participación de las universidades, permitió la implementación de la política pública establecida en la ley y aparecieran otros incentivos como el Proyecto de Mejoramiento de la Enseñanza de la Ingeniería (PROMEI), durante los años 2004 y 2005, que apoyaba a carreras que ya hubieran pasado por procesos de acreditación, independientemente del resultado obtenido. También fue creado el fondo FUNDAR, Fondo Universitario para el Desarrollo Regional (2005), una iniciativa que entre otras cosas apunta a fomentar el desarrollo de las áreas específicas que confieren a cada universidad una característica distintiva y el apoyo a la implementación de contrato-programa, tomando como base el resultado de la evaluaciones institucionales (obligatorias) para financiar

los proyectos institucionales y programas de mejoramiento para las carrera de agronomía e ingenierías faltantes, según avanzaban los procesos de acreditación (Pérez Rasetti, 2007).

También a partir de 2003 se dieron varios incentivos para la mejora de la calidad, a través de programas de apoyo económico para carreras acreditadas (Ingeniería, Medicina, Agronomía, Veterinaria, Bioquímica y Farmacia, Arquitectura y Odontología) y proyectos de apoyo a áreas que se consideran prioritarias para el desarrollo nacional (Técnicos Informáticos, Inter-U, PACENI, PROSOC, PROHUM, Acciones Complementarias, Becas Bicentenario), que se mantienen hasta la fecha. Además se introdujeron los Contratos-programa plurianuales, Contratos de asignación con fines específicos, ambos contribuyendo al fortalecimiento de la capacidad institucional y la innovación en las universidades. Su impacto puede juzgarse como positivo, considerando que un proceso de mejoramiento, con financiamiento del Estado, compromete activamente a la universidad con la sociedad (Pugliese, 2014).

### 7.2.3 Rol del Estado en la Educación Superior.

Durante los años 90, la universidad argentina se ve sumergida en la agenda internacional de modernización de los sistemas de educación superior, como también ocurrió en otros países de Latinoamérica. El retiro del Estado contralor dejó en manos de los cuerpos colegiados el control académico, dándole aún mayor autonomía a las universidades (García de Fanelli, 2009). De acuerdo a Mollis (2003) estas medidas, de corte neoliberal, dieron paso a las restricciones presupuestarias, al ajuste fiscal y a la transformación del contrato social entre el Estado argentino y la sociedad, mercantilizando el conocimiento, desnaturalizando la identidad de la universidad como ámbito del saber. La Argentina, sigue diciendo Mollis (2003), implementó fielmente la agenda de modernización de la educación superior, impulsada por los organismos multilaterales, que implicó cambios fundamentales en la relación universidad-Estado, poniendo en marcha los

mecanismos de evaluación y acreditación y la búsqueda de mecanismos alternativos de financiamiento.

Otros autores (Galarza, 2009; Krotsch, 2009; Corengia, 2009) mencionan que si bien las reformas del 90 fueron neoliberales, dieron el resultado opuesto en la educación universitaria argentina. En educación superior se establecieron temas de política pública que enfatizaron la descentralización, los incentivos a la productividad, el énfasis en la autonomía y la evaluación, como herramienta de control a distancia por parte del Estado. En los años 90 se dio énfasis al aseguramiento de la calidad de la oferta universitaria, con el propósito de lograr una mayor transparencia y resguardar la fe pública. En este escenario, el Estado se retira del rol de prestador de servicios para introducir nuevas normas de regulación del sistema para garantizar la calidad del servicio educativo, es decir que la intervención del Estado es mayor, a través de la evaluación. Estos procesos se traducen en políticas públicas, que han sido muy dinámicas las dos últimas décadas. Las políticas públicas son la forma en que el Estado se hace presente, descentralizando su función de proveedor y financista del sistema, propiciando la participación de la sociedad (Krotsch, 2009) y la política pública encarada en los años 90 establece una autonomía maximizada, pero con rendición de cuentas e información pública (Pérez Rasetti, 2007). De acuerdo a Marquis (2014) la década del 90 ha mostrado la presencia de un Estado responsable de la educación universitaria, que puede verificarse a través de la promulgación de la Ley de Educación Superior, la instalación de la CONEAU, una creciente inversión de recursos en las universidades públicas y un control estricto sobre las privadas, entre otras políticas de afianzamiento del sector en la Argentina. También Marquis señala que las políticas y prácticas desarrolladas en la educación superior se diferenciaron sustancialmente de las estrategias privatizadoras de las políticas neoliberales de la época (Marquis, 2014).

En la Reforma Constitucional de 1994 se establece como responsabilidad indelegable del Estado en la educación, garantizando los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales (Sánchez Martínez, 2002), fortaleciendo la educación universitaria pública argentina, en sus tradiciones más fundamentales. La Ley de Educación Superior 24.521 es la primera ley de educación superior que contempla a todo el sistema y no solo a las universidades nacionales, fijando reglas básicas para el ordenamiento del sistema y sienta bases para su transformación incorporando la evaluación y acreditación de la calidad y conformando los organismos que articulen y coordinen la educación superior (Sánchez Martínez, 2002).

La discusión de la reforma de la Ley 24.521 es un tema en debate, reforzado por las reformas estatutarias de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad de La Plata, las de mayor prestigio entre las universidades nacionales (Atairo & Camou, 2011).

### 7.2.4 Aseguramiento de la calidad en la Educación Superior.

El desafío por mejorar la calidad del servicio educativo debe ir acompañado por políticas públicas explícitas. La evaluación y la acreditación sirven como instrumentos para la mejora cuando contribuyen a desarrollar la cultura institucional de la calidad, es indudable que la evaluación periódica puede ayudar a las instituciones a avanzar en los mecanismos de autorregulación (Sánchez Martínez, 2011). En la opinión de Popovsky estos procesos son beneficiosos porque ayudan a que las universidades reflexionen sobre su gestión, identificando problemas e intentando superarlos, en función de los estándares de calidad establecidos (Popovsky, 2011).

Durante la década del 90, la Argentina encara las reformas de la educación superior impulsadas en toda América Latina, orientadas a la mejora de la eficiencia, de la calidad y de orientación hacia el mercado. En ese escenario, la evaluación tiene un papel central como política

de control a posteriori, reemplazando el planeamiento como política, desarrollada en las décadas del 60 y del 70. A partir de 1980 se habla del giro evaluativo y del reemplazo de la confianza tradicional por el juicio del mercado (Krotsch, 2009).

Aun con estos antecedentes, la instalación del sistema de aseguramiento de la calidad, no ha sido sencilla en la Argentina, por temor que pudiera afectar la autonomía de las universidades. Varias universidades públicas se opusieron a la acreditación obligatoria, pero solo la Universidad de Buenos Aires obtuvo una sentencia favorable en algunos de sus reclamos acerca de algunos artículos objetados de la Ley, y a partir de entonces ha tenido una relación ambivalente con los procesos de acreditación, de adhesión en el tema de posgrado, en 1997, con suspensión de procesos en el 2000 y reinicio de relación con la CONEAU en 2001 (Marquina, 2014).

No obstante lo anterior, la instalación de un sistema de evaluación y acreditación obedeció a la reacción de la propia comunidad académica, que no aceptó otras medidas alternativas, más autonómicas, como la separación entre la certificación académica y la habilitación para el ejercicio profesional. La oposición de las universidades a la evaluación externa por fuera del sistema universitario, llevó a la autorización por tres años, de agencias privadas de evaluación y acreditación, constituidas por las propias universidades, mediante el Decreto reglamentario 499/95. Estas políticas de aseguramiento de la calidad, se ubican en las llamadas reformas de segunda generación, que se ocuparon de la mejora de la calidad en áreas de funciones indelegables del Estado, una de ellas, la educación (Corengia, 2009). La creación, en el ámbito del Estado de una instancia técnica, que conversa con la comunidad universitaria a través de la actividad evaluativa con un valor social, político-jurídico y con reconocimiento internacional, constituye un logro importante. La evaluación externa es una oportunidad disponible para las instituciones, que ya no la perciben como amenaza para la autonomía universitaria, por ser procesos no exógenos al sistema universitario. En todo el desarrollo se ha

notado poca incidencia de las corporaciones profesionales. Esta participación resultaría favorable para introducir la voz de la vida profesional en los procedimientos (Stubrin, 2009).

Así, aquello que se consideró una presencia extraña en la universidad, los procesos de evaluación y acreditación, se instaló para quedarse, no sin dificultades, considerando la complejidad de los mismos por la movilización interna que ocasionan y los recursos que demandan tanto su desarrollo como los compromisos de mejora asumidos por la institución, a su finalización. En esas condiciones, la evaluación se vincula con el financiamiento, y las universidades públicas cuentan con un programa presupuestario que las apoya en esos requerimientos, a través de la SPU. De esta forma, el aseguramiento de la calidad es hoy una condición básica para el sistema y un desafío mayor para las instituciones, que debe ir acompañado de políticas públicas explícitas, para que los procesos de evaluación y acreditación no se conviertan en formalidades burocráticas, sin mayores consecuencias. Los procesos de aseguramiento de la calidad establecidos por la Ley de Educación Superior promueven a la autorregulación, a través de su aplicación periódica, porque permiten generar una toma de decisiones informada (Sánchez Martínez, 2011). El riesgo que se corre es que los procesos se burocraticen y cristalicen una forma de evaluación que no lleve en cuenta la evolución del conocimiento, generando en las instituciones la preocupación por cumplir los procedimientos más que en observar la calidad de su servicio educativo (Popovsky, 2011).

## 7.3 NIVEL MICRO

### 7.3.1 Agencias de aseguramiento de la calidad.

La Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, CONEAU, fue creada por la Ley 24.521, de Educación Superior, con el propósito de instalar la evaluación como mecanismo de aseguramiento de la calidad universitaria. La CONEAU es un organismo

descentralizado y autónomo, integrada por 12 miembros, tres de ellos designados por el Senado, tres por la Cámara de Diputados, tres por el CIN, uno por el CRUP, uno por el Ministerio de Educación y uno por la Academia Nacional de Educación. Son sus funciones la evaluación institucional y la acreditación de las carreras de grado y de posgrado, conforme a los estándares que establezca el Ministerio de Educación en consulta con el Consejo de Universidades. Asimismo, se pronuncia sobre la consistencia y viabilidad del proyecto institucional que se requiere para que el Ministerio de Educación habilite una nueva institución universitaria nacional o reconozca una institución universitaria provincial, así como también prepara los informes requeridos para otorgar la autorización provisoria y el reconocimiento definitivo de las instituciones universitarias privadas (Ley de Educación Superior N° 24.521, 1995).

De acuerdo a Buchbinder (2010), la creación de la CONEAU es resultado directo de las recomendaciones del Banco Mundial para mejorar la eficiencia del sistema universitario, que fueran parte de las exigencias del organismo multilateral y de otros similares, para otorgar financiamiento al sistema. Su conformación garantiza la representatividad de los sectores pertinentes de la educación superior y del Estado. La ley consideró la acreditación como obligatoria, lo que al inicio fue considerado como una violación de la autonomía universitaria, y rechazado por varias universidades, principalmente la Universidad de Buenos Aires. Este enfrentamiento tuvo también un cariz político entre el gobierno y las autoridades universitarias, que pertenecían a diferentes agrupaciones políticas. Paulatinamente, su trabajo fue siendo aceptado, contribuyendo al ordenamiento de los títulos y carreras de posgrado y de grado universitario y la evaluación institucional de universidades, así como los dictámenes respecto a la habilitación de universidades privadas.

Stubrin (2009) señala que en su etapa inicial, la CONEAU logró la instalación y desarrollo de una instancia técnica dentro del aparato estatal, con capacidad de diálogo con las

comunidades académicas, sirviendo de apoyo al Ministerio en la habilitación de nuevas instituciones y un importante capital de saberes técnicos institucionales. Todo ello tiene un importante valor social, jurídico y político, lo que es reconocido internacionalmente. Las observaciones que podrían hacerse giran en torno de la falta de incentivos directos a la mejora de la calidad, para que las instituciones se animen a presentarse periódicamente a estos procesos. Otra crítica que realiza Stubrin (2009) está referida a la ausencia de las asociaciones profesionales en el gobierno de la CONEAU. Villanueva (2009) por su parte, refiere que la CONEAU logró instalar la preocupación por la calidad en el mundo universitario argentino, propiciando también un mutuo conocimiento y una integración de las respectivas disciplinas. Su debilidad principal es que no ha conseguido desarrollar un sistema de información articulado con el Ministerio y el mundo universitario. Sigue diciendo Villanueva (2009) que la sobre regulación en términos formales sobre ocupa la agencia con funciones de cumplimiento obligatorio, y esto podría conducir a que la misma pierda su importancia relativa en la política pública de educación superior, para convertirse en una instancia meramente burocrática.

La CONEAU fue instalada en un contexto de revitalización del sistema universitario, con un incremento del gasto público en la universidad y la demanda de calidad de la formación. La evaluación de la CONEAU siendo de carácter obligatorio y condicionando inversiones directas por parte del Estado en las universidades y sus programas, se ha generalizado rápidamente y su reconocimiento por parte de la comunidad académica le ha brindado respaldo en su desempeño, no sin resistencias ni críticas, pero puede considerarse como un organismo establecido en el sistema de manera permanente, con actuación destacada en el medio internacional, igualmente.

Por otro lado, un problema que se le señala a la CONEAU es la cantidad de funciones asignadas desde su creación, considerando su dimensión de agencia pequeña y con recursos limitados. Se reconoce adecuada la rigurosidad para aprobar nuevas instituciones y el desempeño

de los evaluadores externos para darle legitimidad y brindarle adhesión del medio universitario. Sin embargo, es escaso el impacto en la mejora de la calidad de los procesos pedagógicos e investigativos que tienen los mecanismos de evaluación y acreditación (Giustiniani & Carbajal, 2008). Villanueva (2009) señala los riesgos que corre la CONEAU de caer en un sesgo conservador que frene la innovación educativa y además de que el celo en la habilitación de nuevas instituciones no permita una cobertura adecuada en el territorio ante la demanda creciente por matrícula, lo que puede conducir a que las universidades más prestigiosas, públicas y privadas, abran sedes y filiales que no tengan las condiciones adecuadas para dar una formación de calidad.

En el año 2003 la CONEAU recibió un informe de evaluación externa, denominado Informe Isuani (Isuani, 2003), como evaluación de resultados e impacto de las actividades de la CONEAU en el marco del Programa de Reforma de la Educación Superior, PRES, puesto en marcha en 1995, con fondos del Banco Mundial y llevado a cabo a través de la Secretaría de Políticas Universitarias, SPU, del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, y de la Unidad Ejecutora de Préstamo UEP/PRES, que había contemplado el financiamiento inicial de la CONEAU. También se cuenta con el Informe de Evaluación Externa realizado por la IESALC/UNESCO (IESALC/UNESCO, 2007), a pedido del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. En 2012 la CONEAU publicó el Informe *La CONEAU y el sistema universitario argentino. Memoria 1996-2011* (Laforgue, 2012), presentando los resultados de 15 años de gestión del organismo. En ese periodo de tiempo fueron realizadas numerosas evaluaciones en diversas áreas.

Las áreas de trabajo de la CONEAU comprenden la Evaluación Institucional (once funciones), organizada en dos áreas: Proyectos institucionales y Evaluación Externa. Por otro lado, la Acreditación de Carreras comprende la Acreditación de Grado para titulaciones de interés

público y de Posgrado en todas las disciplinas. Es innegable la creciente incidencia de la CONEAU en el medio universitario argentino y de 1996 a 2011 se han evaluado proyectos institucionales de 17 instituciones privadas y una universidad extranjera, con sede en Argentina, además de una internacional, y realizado seguimiento de estas instituciones con autorización provisoria. Ha otorgado reconocimiento definitivo a 20 instituciones privadas, actuado en los trámites de puesta en marcha de 13 universidades nacionales, y evaluado a 70 de 93 instituciones universitarias en condiciones de evaluación externa. También ha realizado 1166 trámites de procesos de acreditación de carreras de grado y 5260 para programas de posgrado (Laforgue, 2012).

Los informes citados coinciden en señalar el alto reconocimiento y la imagen de competencia técnica y objetividad en los juicios, que le otorga legitimidad, a lo que se suma la percepción de su autonomía en su esfera de competencia (Isuani, 2003; IESALC/UNESCO, 2007).

Se reconoce además la utilidad y pertinencia de los lineamientos y procedimientos, aunque los mismos se refieran a recursos y procesos, y no a resultados, que se señala como una limitación. El consenso se da en torno a que el proceso de acreditación ha creado un piso mínimo de calidad en las carreras de grado y posgrado (Isuani, 2003; IESALC/UNESCO, 2007). En cuanto a la evaluación externa se da en general el acuerdo con respecto a la competencia e imparcialidad de los evaluadores (Isuani, 2003), si bien esto puede conducir a la prevalencia de una visión academicista, que pueda conspirar en contra de la diversidad, la flexibilidad y la innovación (IESALC/UNESCO, 2007). Por otro lado, se presentan inconformidades acerca de las evaluaciones externas, referidas a la poca experiencia de los pares en su papel de evaluadores, el sesgo disciplinar o institucional (Marquina, 2014) o la profundidad de los informes de evaluación descriptivos y poco propositivos, entre otros (Isuani, 2003).

Un aspecto fundamental ligado a la permanencia de la agencia es sin duda, el tema de los incentivos ligados a la evaluación y la acreditación, porque tienen el propósito de contribuir a la mejora de la calidad y también, para la continuidad del interés de las universidades en seguir presentándose a estos procesos. Los programas financiados por el gobierno, destinados a la implementación de los planes de mejora de las carreras sometidas a procesos de acreditación, independiente del resultado del proceso, así como los programas de apoyo a ciertas áreas consideradas prioritarias, ya descritos ambos programas anteriormente, constituyen una acción de política concreta que contribuye al mejoramiento de la calidad y al afianzamiento de la agencia de aseguramiento de la calidad. Todas estas acciones están destinadas a las universidades públicas, si bien para cubrir todo el sistema, debiera extenderse a las privadas con mecanismos apropiados para el sector (Pugliese, 2014).

Se percibe que la política de evaluación y acreditación va tomando un giro evolutivo desde el propósito de la rendición de cuentas –*accountability*- hacia la promoción efectiva de la mejora de la calidad (Pugliese, 2014, Marquina, 2014), Stubrin, 2009).

Los riesgos que se señalan están referidos a la burocratización limitándose a cumplir los requerimientos de la ley, la sobrecarga de trabajo de la agencia y la falta de interés por parte de las instituciones (Isuani, 2003; IESALC/UNESCO, 2007; Marquina, 2014; Marquis, 2014).

# 8 Chile: Dimensiones de Análisis documental

## 8.1 NIVEL MACRO

### 8.1.1 Antecedentes históricos.

Chile se considera como el país de la región latinoamericana con mayor estabilidad política, modernidad institucional y difusión del progreso económico. Además, se cuenta como el país que ha sido objeto de una aplicación del modelo neoliberal, de forma ortodoxa, durante la primera fase del gobierno militar. También se lo relaciona con una economía abierta de mercado, que ya en la etapa democrática prosigue con la aplicación más pragmática de ese modelo, buscando el crecimiento con equidad a través del fortalecimiento del componente social en lo que podría entenderse como una continuidad en la política pública, con cambios incrementales fundados en la situación política de la transición y la necesidad de cambios sociales ingentes. El "modelo chileno" –en revisión actualmente- es fruto de un diseño neoliberal ortodoxo, que entre 1976 y 1990 utilizó a Chile como un laboratorio social y económico para su implementación. La Concertación, que asumió la democratización del país, a partir de 1990, se vio impedida para realizar transformaciones profundas y se limitó a suavizar los efectos políticos y sociales de la aplicación de dicho "modelo" (Atria, Larraín, Benavente, Couso, & Joignant, 2013).

A principios del siglo XX, Chile atravesaba una situación de progreso material, ligada al sector exportador y una conciencia política acerca del rol del Estado en la promoción del progreso económico. Un recorrido por su historia muestra a una sociedad en la búsqueda del desarrollo económico y social, que no siempre se ve alineada con los cambios políticos que se suceden en el país. En esa situación de crecimiento económico y social, Chile es alcanzado por La Gran Depresión, que afectó económicamente al mundo y también a este país que presenció el derrumbe del sector exportador, prolongándose la crisis hasta la década del sesenta. Sin embargo,

en ese periodo se ven acciones políticas y fiscales que buscaban revertir la situación de crisis, apuntando a fortalecer la producción industrial, sustituyendo las importaciones. La crisis de las primeras décadas del siglo XX favoreció un alto consenso político respecto al rol del Estado en el fomento de la producción. Así es que en 1939 se crea la Corporación de Fomento, CORFO, vigente hasta la actualidad. Los años 40 encuentran a Chile desarrollándose industrialmente y con un salto cualitativo en cuanto a organización institucional y desarrollo tecnológico. Sin embargo, ya en la década del 50, esta situación se ve afectada por deficiencias del sector industrial, la desaceleración del sector exportador y el estancamiento de la agricultura, lo que lleva a nuevas demandas sociales que reaccionan ante el deterioro de la calidad de vida (French- Davis, 2003). También a principios del siglo XX, llegan a Chile los ecos de la Reforma de Córdoba, de 1918, con sus principios de autonomía universitaria y compromiso social (Krotsch, 2009).

Durante el periodo 1958-1964, el gobierno conservador- liberal se orientó a conseguir una modernización de corte capitalista, fortaleciendo la institucionalidad, con un Poder Ejecutivo con mayor capacidad de reforma y un sector empresarial más dinámico, en pos del desarrollo. Estos objetivos fueron alcanzados a medias, debido a la alta inflación y al desequilibrio de la balanza de pagos, por crecimiento de la importación sobre la exportación. El gobierno siguiente, demócrata cristiano, asume medidas de modernización industrial, desarrollo tecnológico y exportación de sectores no tradicionales, sumado a un programa de reformas estructurales y sociales, orientadas a conseguir una efectiva democratización política. Esto no resultó suficiente para lograr desarrollar efectivamente esta estrategia progresista, debido a la poca organización política y la baja institucionalidad, que sumadas a la falta de una alianza política adecuada, tenía poca fuerza para su implementación (Ffrench-Davis, 2004). Hacia 1967 se da un proceso de reforma universitaria, llegándose a implementar el cogobierno, en algunos casos, y en otros la

participación de los estudiantes en el gobierno institucional y procesos de modernización organizacional y de apertura del acceso a mayor número de jóvenes (Brunner, 2009).

El gobierno de la Unidad Popular (1970-1973) profundizó los cambios estructurales, si bien no contaba con una mayoría social y política, por lo cual se buscó aumentar la base electoral aplicando medidas de corte populista, y si bien las medidas económicas hicieron crecer la productividad inicialmente, el deterioro se hizo sentir por fallas de la gobernabilidad y desequilibrios macroeconómicos, conduciendo la economía a una hiperinflación y generando efectos negativos en la política, que llevaron finalmente al golpe de Estado de 1973 (Ffrench-Davis, 2004).

El gobierno militar que asume luego del golpe, se desarrolla entre 1973 y 1990, desarrollando su estrategia en dos fases, que pueden ser denominadas como de neoliberalismo puro, de 1973-1981 y una fase más pragmática, entre 1982-1989. En la primera de ellas el Estado limita su acción, estimulando la participación de los privados en la inversión y la industrialización, sumado a la eliminación de medidas de control sobre el mercado, en un ambiente de alta inflación y en medio del primer shock del petróleo (French- Davis, 2003). Después del golpe militar, las universidades fueron intervenidas, y rectores delegados, nombrados por la Junta Militar asumieron el control de las mismas, con poderes discrecionales sobre el estatuto, el gobierno institucional, la oferta académica y disminución del financiamiento estatal. Hasta ese momento, las ocho universidades existentes, dos públicas y seis privadas, eran enteramente financiadas por el Estado. De acuerdo al diagnóstico realizado por la dictadura, las reformas universitarias de 1967-1973 condujeron a la politización de la universidad, poniendo en riesgo la seguridad nacional y el carácter monopólico de las ocho universidades existentes, impedía el desarrollo del sector, por lo cual se encara una profunda reforma, con una nueva legislación que abría al mercado la educación superior (Brunner, 2009).

Debido a las crisis originadas por las políticas ortodoxas de ese periodo, en la segunda fase se podría hablar de un mayor pragmatismo, aunque favoreciendo a los sectores de mayor ingreso –incluidos subsidios importantes- a expensas de los sectores de medio y bajo ingreso. Ante las quiebras de los sectores productivos y el descontento político y social, el gobierno dictatorial encaró una estrategia reactivadora, a costa de un mayor deterioro en la distribución del ingreso. Así, la década del 80 finalizó con una economía reactivada, ayudada por mejoras transitorias del precio del cobre. En esa situación, Pinochet entrega un país con una economía en crecimiento, pero con desequilibrios macroeconómicos importantes y profundas deudas sociales. En lo político, el descontento generalizado permitió a los partidos y movimientos democráticos acceder al gobierno mediante el Plebiscito de 1988 y la elección presidencial de diciembre de 1989, Chile conquistó el retorno a la democracia con reglas impuestas por la dictadura (Ffrench-Davis, 2004).

El proyecto neoliberal de Chile abarcó todas los ámbitos de la vida social chilena, incluidas la salud, la educación y la seguridad social. Su culminación fue la Constitución de 1980, establecida mediante un Plebiscito fraudulento (Garretón, 2012). En ese marco, las instituciones políticas chilenas de 1980 no fueron diseñadas para representar, sino para neutralizar, para vetar la acción política. Las instituciones del veto están conformadas por el sistema electoral binominal, que impide las mayorías parlamentarias necesarias para encarar los procesos de cambio, y los quórums de aprobación necesarios para aprobación de cambios en las leyes orgánicas constitucionales que requieren de mayorías absolutas –implica 4/7 de los votos, lo que obliga a negociar ofreciendo a la minoría con poder de veto algo que le convenza para renunciar al veto- y un Poder Ejecutivo, al que la Constitución de 1980 le concede poderes de control de “iniciativa exclusiva” sobre temas de mayor relevancia y de “urgencia”, lo que sumado a la disposición constitucional referida al Congreso Nacional, según la cual el Poder Legislativo

debe pedir patrocinio al Presidente de la República para iniciar cualquier discusión de agenda legislativa, subordinando el Congreso a la voluntad del Presidente de la República (Atria et al, 2013; Garretón, 2012)

A partir de 1990, con la llegada de la democracia, se perfeccionó el modelo de mercado, fortaleciendo el componente social, incluyendo reformas laborales y tributarias, además de políticas que apuntaron a restituir el entorno macroeconómico estable y sostenible, orientado a conseguir el desarrollo económico. En esta etapa, Chile alcanza crecimiento con equidad, elevando sus indicadores económicos y sociales (Ffrench-Davis, 2004). Sin embargo, en el ámbito político la Concertación que asumía el gobierno democrático se limitó a administrar un "modelo" heredado de la dictadura (Atria et al, 2013). En el ámbito de la educación superior, el regreso a la democracia significó una revisión total de su desarrollo, la restitución de sus garantías constitucionales y el planteamiento de nuevas políticas de Estado para su evolución, incluyendo el tema de la calidad y de la equidad, si bien las transformaciones planteadas no pudieron implementarse inmediatamente, debido a la transición política que se implementaría no sin resistencias por parte de los sectores conservadores (Brunner & Peña, 2008; Brunner, 2009).

Si se pudiera describir un modelo para Chile, se puede tomar la definición realizada por Atria et al (2013), en sus dimensiones constitucional, política y económica. Así, la dimensión constitucional estuvo diseñada para sostener el proyecto político de Pinochet a través de tres mecanismos fundamentales: la supermayoría en el Congreso, necesaria para las reformas de legislación, un sistema eleccionario binominal, que imposibilita conseguir la supermayorías por voto popular, y concede a los partidarios conservadores, el poder de veto y una tercera llave para frenar reformas, el Tribunal Constitucional, que como tal tiene potestad para controlar la constitucionalidad de las leyes. Estos mecanismos fueron puestos en marcha en la reforma constitucional de 1980, bajo el pretexto de controlar los afanes populares, que eran considerados

que habían conducido a Chile por la senda de la irracionalidad y la demagogia, en los gobiernos anteriores, desde 1964 (Frei Montalva, Allende), que habían consolidado un modelo socioeconómico en cuatro décadas, que comprendía legislación y políticas sociales (Garretón, 2012). En la dimensión política, la transición democrática en Chile tuvo un marco de acuerdos, buscando obtener consensos con la contraparte poseedora del poder de veto, por lo cual la negociación no ha sido equilibrada, ni debatida, sino negociada, invocando el bien común. Este esquema fue capaz de frenar importantes reformas a lo largo de 20 años de gobierno de la Concertación, vitales para el desarrollo, como las reformas educativa, tributaria y laboral (Garretón, 2012). Finalmente, en la dimensión económica-social, se rigió por el mercado, aún para cuestiones de interés público y una negación hacia aquellas medidas que fortalecieran a las clases obreras y carenciadas, en un esquema distributivo de la riqueza (Atria et al, 2013). De acuerdo a estos autores, el "modelo chileno" supone en el plano económico, un Estado que no interviene en el desarrollo económico; en el plano político, la idea de que los intereses particulares priman sobre el bien común; y finalmente, en el plano social, la provisión de los servicios asociados a derechos sociales, como salud y educación, debe estructurarse como un mercado privado, bajo ciertas regulaciones (Atria et al, 2013).

En las dos décadas siguientes, los gobiernos de la Concertación, han venido debatiendo el modelo político y socioeconómico, y tratando de corregir las graves desigualdades sociales, bajo el lema "crecimiento con equidad". En la primera década, el debate se dio en cuanto a los límites y alcances de lo realizable, considerando el reciente gobierno dictatorial y su herencia normativa y política, por un lado, y por otro, la misma conformación interna de la Concertación, con varios partidos, alianzas e intereses políticos, además del compromiso con la sociedad chilena. El periodo de transición democrática, inicialmente fijado en cuatro años, logró extenderse en lo que se denominó la "democracia de los consensos" (Garretón, 2012, pág. 87). Hacia 1997, esos

consensos se agotaron y se inició el debate del modelo económico que aunque exitoso, en términos macroeconómicos, no conseguía resultados sociales importantes, creando malestar y descontento social. El debate sigue durante todos los gobiernos de la Concertación, si bien se señala la ausencia de un proyecto real en términos políticos, económicos y sociales, y una debilidad en la capacidad dirigente y correctiva de parte del gobierno, que no fue capaz de modificar la arquitectura institucional heredada de la dictadura, que impidió una reforma profunda para la democratización del Estado, para lo cual se hacía necesaria una nueva Constitución. Durante la segunda década, se dan las reformas en los ámbitos constitucional, salud, educación, laboral y también la constitución Comisión Valech para la investigación de los casos de torturas ocurridos durante la dictadura. La reforma constitucional no llegó a modificar el sistema electoral y a la vez, mantuvo el modelo económico neoliberal, implícito en la Constitución de 1980 (Garretón, 2012).

En el año 2006, bajo gobierno de Bachelet se produce el levantamiento estudiantil secundario, conocido como la "Revolución de los Pingüinos" por el uniforme tradicional de los estudiantes, el que durante todo ese año pone la educación en la agenda prioritaria de los poderes políticos de Chile, siendo una de la demandas principales, la derogación de legislación vigente, la Ley Orgánica Constitucional de Educación, conocida como la LOCE, de 1990, aprobada por el régimen militar en vísperas del regreso a la democracia.

De acuerdo a Moulian (1997), el modelo de democracia chilena, toma de Hayek la idea de "democracia protegida", en el cual la libertad económica es un elemento esencial para la vida social y la libertad política condicionada a la racionalidad capitalista. Los cambios que se dieron en el periodo de transición se han concentrado en lo político, que no es poco, dado el legado de la dictadura, que efectivamente dejó instalada con la Constitución de 1980, una semi-democracia, basada en la idea de un "gobierno científico", destinado a administrar el gobierno por medio de

instituciones “tecnificadoras”, para controlar los desvíos de los sistemas electorales sustentados en la voluntad popular (Moulian, 1997, pág. 49).

### 8.1.2 Reformas de la educación superior chilena 1990-2010.

La Reforma de Córdoba de 1918, con sus principios de autogobierno, modernización y compromiso social, tiene su eco en la Reforma de la Educación Superior en Chile (Krotsch, 2009). En 1906 se había ya instalado la primera organización estudiantil, la Federación de Estudiantes Chile, FECH, de alcance nacional, actualmente conocida con Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile, que en su congreso de 1920, reclama la instalación del cogobierno universitario, en medio de un convulsionado escenario político, que acaba en represión. En el año 1931, se le otorga efectivamente, la autonomía a la Universidad de Chile. La Universidad Técnica del Estado deberá esperar hasta 1950 para obtenerla. En 1944 los estudiantes de la Universidad de Chile se movilizan para lograr las reivindicaciones pendientes de la Reforma de Córdoba, que fueron alcanzadas poniendo a la Universidad de Chile en una situación adelantada con respecto a la Universidad Católica (Cruces, 2012).

En 1967, las Universidades Católicas de Santiago y de Valparaíso inician sus movilizaciones por la reforma, inspiradas por el clima favorable a su alrededor, en el plano político, con un gobierno demócrata cristiano, reformista y modernizador, que contrastaba con el conservadurismo interno que se vivenciaba en ellas. Apoyados por el gobierno y por la Iglesia Católica, que intervino ante la Santa Sede en favor de las reformas, los estudiantes rebeldes obtienen respuesta a sus demandas, obteniendo la apertura hacia elecciones democráticas de las autoridades de la universidad. Este ejemplo cunde rápidamente entre las demás universidades, que se abrieron a procesos de modernización institucional y de mayor acceso a los jóvenes. Los resultados de la reforma de 1967 se pueden comprender en seis aspectos: carácter endógeno e incidencia en la relación Estado-educación universitaria, expansión de la matrícula,

profesionalización académica y para la investigación, mayor complejidad institucional, politización universitaria. Entre 1965 y 1973 la matrícula universitaria se triplicó y se adoptó un modelo de coparticipación de los estamentos en el gobierno de las ocho universidades, con predominio docente y manteniendo el poder de las facultades, debilitado de algún modo por la presencia de los departamentos, que se constituyen en los centros de actividad de investigación. El Estado siguió siendo el único mantenedor y la autonomía universitaria se vio reforzada (Brunner, 2009).

La reforma de los años 60 en Chile, dicen los autores (Brunner, 2009; Huneeus, 1988) fue más allá de la razón ideológica y la politización, como fue luego estigmatizada por la dictadura (Brunner, 2009). Huneeus (1988) señala que la reforma alcanzó efectivamente a las ocho universidades existentes, modificando las funciones universitarias, la participación de los estamentos en el gobierno universitario y buscó insertar a la universidad como un actor significativo en el desarrollo y la modernización que buscaba Chile, en esos años (Huneeus, 1988). En ese proceso la reforma, a juicio de los analistas, fue un periodo creativo que permitió a la universidad chilena repensarse y buscar su espacio en el desarrollo del país, lo que no estuvo exento de tensiones y fue encarado en un periodo de grandes transformaciones en todo el mundo, de lo que Chile no estuvo ausente, si bien la dictadura militar interrumpió el proceso (Brunner, 2009; Huneeus, 1988).

El golpe militar de 1973 acaba con la autonomía universitaria, interviniendo las ocho universidades y nombrando a los rectores delegados. La intervención se fundamentó en argumentos que incluían la presencia de elementos marxistas, de naturaleza subversiva en las universidades, que se encontraban politizadas, desvirtuando el papel de los universitarios, en el afán de conseguir la instrumentación política de estas instituciones. Estas intervenciones se centraron en conseguir la depuración y el control de los cuerpos docentes, al tiempo de frenar la

expansión de la educación superior y disminuir los aportes fiscales. Los rectores delegados fueron puestos en poder de proceder discrecionalmente sobre aspectos del gobierno universitario, tales como el estatuto, reglamentos y actividades académicas, hasta los grados académicos conferidos por las universidades (Brunner, 2009).

La legislación de 1980 impulsó la diversificación institucional introduciendo cambios importantes en la educación superior chilena, que pasó de ocho universidades financiadas por el Estado, dos públicas y seis privadas, a un complejo sistema de cuatro tipos de instituciones: universidades, institutos profesionales (IP) y centros de formación técnica (CFT), además de los establecimientos correspondientes a las Fuerzas Armadas y del Orden (Espinoza Díaz & González, 2011). La lógica de este periodo fue el retiro del Estado de la educación superior, privatizando y descentralizando con inspiración neoliberal, que fue la lógica de la modernización bajo el Gobierno Militar, expresado en una reducción de los recursos fiscales, traspasando al sector privado el financiamiento de la educación superior en Chile (González, 2003). Este proceso entregó la regulación del sistema al mercado, en la esperanza que la descentralización y la competencia entre instituciones dinamizaría el sistema y lo haría más eficiente y de mejor calidad, ante las demandas del mercado (González, 2003).

El periodo post golpe militar está marcado por las ideas neoliberales y la doctrina de la seguridad nacional. Sin embargo, en la educación superior, más que estas ideas, son las del movimiento gremialista, nacido en 1967, en la Universidad Católica, las que definirán la marcha de la universidad de ahí en adelante. Las ideas gremialistas acerca del rol de la universidad, de naturaleza conservadora se imponen en la dictadura militar. Sus fundadores terminaron ocupando cargos relevantes en el gobierno, siendo su fundador, Jaime Guzmán Errázuriz uno de los redactores principales de la Constitución política. Sus integrantes dieron origen más tarde a uno de los dos partidos políticos de derecha más importantes de Chile, la UDI (Unión Demócrata

Independiente). Los principios de la reforma de 1980 en educación superior apuntaron a combatir el gigantismo de las universidades existentes, promoviendo la descentralización y la competitividad de las instituciones, con una importante disminución de recursos públicos, hasta entonces garantizados. La educación para el trabajo se ve reforzada con la categorización de las instituciones que brindaban esta formación. Surgido como reacción al movimiento reformista de los años 60, el movimiento gremialista gesta la universidad de la dictadura, indicando la necesidad de reposicionar a la universidad en sus funciones de docencia e investigación, al tiempo que debe evitarse la instrumentalización política y los gobiernos de participación igualitaria (Salazar & Leihy, 2013). El documento fundante de la política neoliberal, denominado "El Ladrillo", guió la economía de Chile durante los años de la dictadura, estableciendo la importancia económica de la educación superior para el desarrollo del capital humano, así como los aspectos de privatización, financiamiento vía créditos y becas para los sectores de menor ingreso, descentralización y la importancia de la educación para el trabajo (de Castro & Méndez, 1992).

La siguiente reforma se desarrolla a partir de la transición democrática que va desde la aprobación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, LOCE, en marzo de 1990, elaborada y aprobada aún bajo el régimen militar, hasta el inicio del Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Superior, MECESUP, en 1999. La LOCE crea el Consejo Superior de Educación, CSE, organismo autónomo, con representación de diversos sectores de la sociedad, que se hace cargo de la regulación del sistema y el fomento de la calidad (Espinoza Díaz & González, 2011). En 1990, durante el primer gobierno democrático, se constituye la Comisión de Estudio de la Educación Superior, a la que se le encargan dos tareas: la preparación de una propuesta de política para el desarrollo de la educación superior y un estudio de la legislación pertinente, para proponer ajustes y modificaciones a la misma. Esta comisión,

constituida por académicos activos, presentó a finales de 1990, una "Propuesta de un proyecto de ley general de educación superior" y ya en 1991, presentó el documento "Una política para el desarrollo de la educación superior en la década de los 90" (Brunner & Peña, 2008; Brunner, 2009). Estos documentos fueron trabajados en un ambiente plural, en la búsqueda de consensos, respondiendo al tiempo político de ese periodo, con propuestas de articulación entre Estado-mercado-universidades, enfocadas hacia un balance entre la regulación y la autonomía universitaria, buscando incentivar la equidad, mejorar la calidad de la docencia y fomentar la investigación. Entre 1990 y 1994, las políticas para el sector estimularon la autorregulación y un incremento del gasto fiscal, especialmente a través de becas y créditos para los estudiantes y de fondos para el desarrollo científico y tecnológico, a través del FONDEF (Fondo de Fomento para el Desarrollo Científico y Tecnológico). No se logró, sin embargo, introducir modificaciones en la LOCE. En el periodo 1994-2000, correspondiente al segundo gobierno de la Concertación, se dieron varios programas de fomento a la educación superior, con dos programas de inversión, uno para mejora de infraestructura y otra de apoyo a la formación de pregrado y posgrado. Asimismo, se crea el Programa de Formación Inicial de Docentes, para carreras de Pedagogía, Convenios de Desempeño para el Desarrollo de Áreas Prioritarias y el Programa de Mejoramiento de la Equidad y la Calidad de la Educación Superior, MECESUP, se aprueban varios instrumentos de becas y créditos adicionales y se crea la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, CNAP y la Comisión Nacional de Acreditación de Posgrado, CONAP, que en conjunto con el CSE, se articulan para el aseguramiento de la calidad del nivel superior (Brunner, 2009).

A partir del año 2000, el siguiente gobierno se aboca a la profundización de las políticas, con cambios incrementales, en un marco de continuidad de las reformas iniciadas en 1980. De acuerdo a Salazar y Leihy (2013) esto sería una consecuencia de la "democracia de los acuerdos",

llevada adelante durante los gobiernos democráticos, para obtener soluciones consensuadas en asuntos sociales, en consideración al poder de veto de los partidos conservadores de la oposición (Salazar & Leihy, 2014).

El programa MECESUP tuvo un final exitoso en 2004, lo que permitió una segunda etapa, 2006-2010, esta vez centrado en incentivos para el mejoramiento de la calidad de las universidades tradicionales, a través de convenios de desempeño. En 2006 se introdujo también un sistema de intermediación financiera privada, vía crédito con subsidio estatal, condicionado su otorgamiento para las instituciones acreditadas, reforma que permitió una mayor expansión del sector privado. Este avance fue fundamental para la aprobación del marco legal para el aseguramiento de la calidad en Chile (Salazar & Leihy, 2015; CINDA-UNIVERSIA, 2011).

En materia de financiamiento se ha producido un incremento de gasto público, el que se ha casi triplicado en el periodo 2005-2010. Los instrumentos de subsidio a la demanda han aumentado en cerca de 400%, mientras que el subsidio a la oferta ha aumentado en un 50% (CINDA-UNIVERSIA, 2011).

## 8.2 NIVEL MESO

### 8.2.1 Sistemas de Educación Superior.

El sistema de educación superior de Chile se constituye con la Universidad de Chile, en 1842 y hasta 1956, con la creación de la Universidad del Norte, se crearon en total ocho universidades, dos estatales, la Universidad de Chile (1842) y la Universidad Técnica del Estado (1947), luego Universidad de Santiago de Chile (1980), y seis privadas, las Universidades Católicas de Chile (1888), de Valparaíso (1928) y del Norte, confesionales y las Universidades de Concepción (1919), Técnica Federico Santa María (1929) y Austral de Chile (1954), no

confesionales. A lo largo del tiempo las universidades estatales fueron abriendo sedes en diversas ciudades del territorio (Brunner, 2009).

Las instituciones universitarias pueden ser estatales o privadas, todas sin fines de lucro, a diferencia de los IP y CFT, que son todos privados y tienen fines de lucro. Las universidades del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) son aquellas pre-existentes a la reforma del 81 o que surgieron como consecuencia de ella y reciben financiamiento directo del Estado, habiendo entre ellas públicas y privadas. Las demás se financian privadamente (Espinoza Díaz & González, 2011). En cuanto a la matrícula, casi el 80% de la correspondiente al pregrado universitario se encuentra en instituciones privadas (CINDA-UNIVERSIA, 2011)

En el año 2011, Chile contaba con 16 universidades públicas y 44 privadas y 117 instituciones terciarias no universitarias, todas de carácter privado y con fines de lucro. Entre los años 2005 y 2010, la cantidad de instituciones se ha mantenido relativamente estable, con bajas en el sector no universitario. También han ingresado al mercado de educación superior, instituciones de acceso masivo, que han interesado a un importante 11,2% de la matrícula del sector (CINDA-UNIVERSIA, 2011).

### 8.2.2 Políticas Públicas ligadas a la Reforma de la Educación Superior.

En Chile se han dado grandes transformaciones entre 1980 y 2010, estrechamente ligadas al desarrollo de las nuevas políticas para el sector. Mientras que en los 80 regía como principio rector la desregulación, en las dos décadas siguientes se enfatizó la regulación, en una coordinación más equilibrada de la autonomía y la rendición de cuentas (*accountability*) (Salazar & Leihy, 2013).

Durante el gobierno militar, la educación superior fue ordenada por el Decreto Ley 3541, del 12 de diciembre de 1980, el cual otorgaba atribuciones al Presidente de la República para reestructurar las universidades del país, incluida la Universidad de Chile, pudiendo dictar todas

las disposiciones que fueren necesarias para dicha reestructuración, incluidas aquellas destinadas a fijar su régimen jurídico y a regular el establecimiento de nuevas instituciones de educación superior, pudiendo dictar normas estatutarias o de procedimientos para regular su estructura orgánica (Decreto Ley 3541, 1980). Las atribuciones señaladas fueron establecidas mediante decretos con fuerza de ley (Decreto con Fuerza de Ley DFL N° 1, del 1 de diciembre de 1980, DFL N° 5, del 24 de abril de 1981), que impulsaron la diversificación institucional introduciendo cambios importantes en la educación superior chilena, que pasó de ocho universidades financiadas por el Estado –dos públicas y cuatro privadas- a un complejo sistema de cuatro tipos de instituciones: universidades, institutos profesionales (IP) y centros de formación técnica (CFT), además de los establecimientos correspondientes a las Fuerzas Armadas y del Orden (Espinoza Díaz & González, 2011). La lógica de este periodo fue el retiro del Estado de la educación superior, privatizando y descentralizando con inspiración neoliberal, que fue la lógica de la modernización bajo el gobierno militar, expresado en una reducción de los recursos fiscales, traspasando al sector privado el financiamiento de la educación superior en Chile. Este proceso entregó la regulación del sistema al mercado, en la esperanza que la descentralización y la competencia entre instituciones dinamizaría el sistema y lo haría más eficiente y de mejor calidad, ante las demandas del mercado (González, 2003).

Entre 1980 y 1990 las dos universidades estatales perdieron sus sedes regionales, que se convirtieron en universidades autónomas (universidades derivadas), se abrieron nuevas instituciones privadas y nuevos tipos institucionales (CFTs, IPs), y una modificación sustancial del financiamiento público –crisis económica de 1982-, con lo cual las universidades pasaron a depender cada vez más del financiamiento privado (Salazar & Leihy, 2014).

La siguiente reforma se desarrolla a partir de la transición democrática que va desde la aprobación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, la LOCE, en marzo de 1990 (Ley

Orgánica Constitucional de Enseñanza N° 18962, 1990), hasta el inicio del Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Superior, MECESUP, en 1999. La LOCE crea el Consejo Superior de Educación, CSE, organismo autónomo, con representación de diversos sectores de la sociedad, que se hace cargo de la regulación del sistema y del fomento de la calidad (Espinoza Díaz & González, 2011).

Durante los gobiernos democráticos, y a partir de la propuesta de la Comisión para el Estudio de la Educación Superior (1991), las políticas del periodo 1990-1994 (Aylwin) apuntaron a dar continuidad a las medidas básicas, mientras que en el periodo 1994-2000 (Frei) se profundizaron dichas medidas y en el periodo 2000-2009 (Lagos, Bachelet) se dieron la revisión y mejora incremental, manteniendo la estructura fundamental de la reforma de 1980. Varios autores refieren que todo el proceso de esta reforma se dio en el marco de la reforma de 1980, que resultó fundacional para lo que se desarrolló como política en las tres décadas siguientes, articulando la autonomía universitaria, la regulación y la evaluación estatal y la competencia por recursos en el mercado (Brunner, 2009; Salazar & Leihy, 2013).

La educación superior se ordena actualmente por la Ley 20129 de Aseguramiento de la Calidad, del año 2006 y por la Ley General de Educación (LGE) N° 20370, del 17 de agosto de 2009. La LGE es una ley que surge de la discusión de la LOCE, sin embargo la educación superior no fue reformada, debido a las prioridades de los otros niveles y la difícil obtención del quórum legislativo, que se mantiene como fuera establecido en la Constitución Política de 1980 (Bernasconi, Bocksang, Cox, Irrazával, Vásquez, & Zapata, 2014). Chile cuenta con el Consejo Nacional de Educación (CNED), organismo público y autónomo, cuyos propósitos son el licenciamiento de nuevas instituciones (obligatorio), control y fomento de la calidad y autorregulación para todos los niveles educativos (Ley del Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior N° 20129, 2006). Igualmente, cuenta con la Comisión Nacional de

Acreditación (CNA), organismo público y autónomo, cuyos propósitos son la acreditación, la verificación y el fomento de la calidad a nivel institucional y la acreditación de programas de doctorado, de carácter voluntario. Igualmente, tiene a su cargo la autorización y supervisión de agencias acreditadoras privadas. En este momento existen ocho (8) agencias acreditadoras autorizadas, de carácter privado, que realizan acreditación de carreras de grado universitario y profesional y posgrado, a nivel de maestría y especialidades del área de la salud (Comisión Nacional de Acreditación, 2010). Los procesos de acreditación de carreras son obligatorios para carreras de pedagogía y medicina y voluntarios para las demás (CINDA-UNIVERSIA, 2012).

Al respecto de la evolución de las políticas de aseguramiento de la calidad, se podría decir que Chile cuenta con una serie de instrumentos de política, que ya han alcanzado su desarrollo maduro, en un proceso incremental (Brunner, 2009), que permite a su vez propiciar cambios en las políticas de educación superior (Salazar & Leihy, 2014).

### 8.2.3 Rol del Estado en la Educación Superior.

Desde sus inicios y hasta la dictadura militar, de 1973, el Estado chileno era financista de la educación superior, manteniendo la operación completa de todas las universidades, públicas y privadas del país (Brunner, 2009). La presencia del Estado Docente, hasta la década del 50, tuvo como representante a la Universidad de Chile, aunque en general, hasta 1973, las universidades gozaron de una autonomía completa, incluso las privadas, dejando el papel del Estado como financista, sin necesidad de presentar rendición de cuentas, por parte de las instituciones (Brunner, 2015).

Durante la dictadura militar, se produjo un periodo de modernización de la educación superior, expresado en una reducción de los recursos fiscales, traspasando al sector privado el financiamiento de la educación superior en Chile (González, 2003). El mercado se vio con bajas restricciones para operar en este ambiente. Restablecida la democracia, los gobiernos se abocaron

a fortalecer la diversificación del sistema, ampliar el acceso, de acuerdo a las necesidades del desarrollo del país, asegurar la calidad y la equidad, promover la investigación y la creación artística y cultural y perfeccionar el marco legislativo. En tanto, fueron desarrollados varios instrumentos de política pública para la educación superior. En este contexto, Brunner (2008) analiza el rol de los tres vértices del triángulo de articulación de Clark. Al respecto, refiere que la coordinación "profesional", con influencia alta de las élites académicas, mantiene su preponderancia e intervienen fluidamente en la integración y coordinación del sistema, siendo su autonomía incluso mayor, al no depender exclusivamente del presupuesto estatal (Brunner, 2008).

González y Espinoza (2011) analizan el rol del Estado en el contexto actual de la educación superior chilena, según cuatro funciones: normativa, de gestión del conocimiento y de la cultura y de supervisión y regulación. La función normativa sigue basada en normas constitucionales, que no han sido revisadas desde 1980 y que precisan una actualización, buscando velar por la ética y la legalidad en la operación del sistema de educación superior; la función financiera, se señala la necesidad de evaluar el desempeño de los instrumentos financieros vigentes, para analizar el rendimiento social de la inversión realizada, de modo a mejorar los impactos sobre la población alcanzada, buscar la equidad en la adjudicación de recursos públicos; por otro lado en su función de gestor del conocimiento y de la cultura, es fundamental la presencia del Estado para la definición de prioridades y en la articulación con el medio productivo y el académico y el apoyo a la innovación, buscando la eficiencia y la equidad en la aplicación de los recursos públicos y la calidad en los resultados de la aplicación de los mismos; finalmente, en la función de supervisión y regulación, es necesario asegurar la calidad, probidad y diligencia en la implementación de los procesos de aseguramiento de la calidad y en

la adecuación de los organismos de regulación, de acuerdo a la relevancia de sus funciones (González & Espinoza, 2011).

En este marco, hoy día se discute en Chile la necesidad de una ley específica para la educación superior, que la LGE no alcanzó a incluir, dejando las disposiciones de la LOCE vigentes en materia de educación superior. Asimismo, se propone la creación de una Subsecretaría de Educación Superior, en el Ministerio de Educación, considerando que actualmente las políticas del sector se manejan en una División de Educación Superior, sin la necesaria potestad ni los recursos para regular el sistema (Bernasconi et al, 2014).

### 8.2.4 Aseguramiento de la calidad en la Educación Superior.

En Chile los procesos de aseguramiento de la calidad, comenzaron a ser formalizados como política pública más temprano que en los demás países de la región**.** De acuerdo a Lemaitre (2010) la evolución de los procesos de aseguramiento de la calidad para la educación superior chilena se ha dado en tres etapas: la regulación corporativa, la desregulación del sistema y el desarrollo de los procesos de regulación pública. En el primero de ellos, desde la década del 50, se podría subdividir en dos etapas: la primera, con la Universidad de Chile como responsable de la calidad de las universidades privadas reconocidas –realizando examinación de los alumnos, previo a la graduación-, y una segunda, en la cual las universidades privadas, una vez declaradas autónomas, pasan a un sistema de autorregulación corporativa, que funcionaba razonablemente con un sistema de dos universidades estatales y seis privadas, de alta selectividad, que recibían fondos suficientes y se gobernaban sin intervención del Estado. En esta etapa, el compromiso con la calidad era una condición casi inevitable, con una población estudiantil homogénea, profesores formados y financiamiento del Estado, tanto para la docencia como la investigación. Sin embargo, esta misma autorregulación no permitió responder a la ampliación de la demanda, lo que dio lugar a la segunda etapa, de la desregulación del sistema (1980-1990), entregando la

regulación al mercado, que demostró ser incapaz de asegurar la calidad o de legitimar socialmente a las universidades privadas (Lemaitre, 2010).

Entre 1980 y 2006, asociados a los cambios políticos ocurridos en el país, Espinoza Díaz & González (2011) señalan tres lógicas diferentes para el aseguramiento de la calidad: el periodo neoliberal (1980-1990), la transición democrática (1990-1999) y la autorregulación y compromiso institucional (1999 en adelante). En este esquema los hitos más resaltantes son los instrumentos que fueron utilizados para el aseguramiento de la calidad (Espinoza Díaz & González, 2011).

La desconfianza de que las universidades fueran capaces orientarse por sí mismas hacia la mejora de localidad, origina la búsqueda de instrumentos de política que puedan asegurar una calidad basal para todo el sistema. Así es que en el año 1983, desde el gobierno central, se propone la creación de dos agencias públicas para el aseguramiento de la calidad. Si bien la propuesta no fue implementada debido a la resistencia del enfoque neoliberal del gobierno, instaló la preocupación por la calidad en la educación superior. Bajo la dictadura militar, la discusión se desarrolla en centros académicos independientes, con perspectivas ideológicas y políticas diversas (Salazar & Leihy, 2014). Espinoza Díaz & González (2011) denominan a esa etapa como periodo neoliberal (1980-1990). Esta etapa corresponde a la desregulación del sistema (Lemaitre, 2010).

El gobierno militar dicta la LOCE (Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza N° 18962, 1990), estableciendo el sistema de licenciamiento para instituciones privadas nuevas, a través del Consejo Superior de Educación, CSE (Art. 29 al 42), en lo que podría denominarse como la etapa de la regulación pública. Este proceso contribuyó a ordenar el sistema, que durante el periodo 1990-1998 experimenta un aumento importante de la matrícula universitaria, que se vuelve diversa y la competencia por estudiantes se volvió feroz. En este contexto, las universidades

estatales y las privadas autónomas se encontraban al margen de la evaluación, lo que sumado a lo anterior, erosionó la confianza en el sistema. Este periodo se denomina transición democrática (1990-1999) y el hecho más resaltante es la creación del Consejo Superior de Educación, CSE, organismo autónomo, con representatividad de diversos sectores, a cargo de la regulación del sistema (Espinoza Díaz & González, 2011). El aseguramiento de la calidad aparece como alternativa al control directo del Estado, utilizando la acreditación como un mecanismo para asegurar la calidad, sin comprometer la autonomía de las universidades (Salazar & Leihy, 2014).

En esta etapa se instalan tres mecanismos de aseguramiento de la calidad: el licenciamiento de instituciones privadas nuevas, de naturaleza obligatoria a través del CSE, por un lado, que contribuyó a la consolidación del sistema. Por otro lado, a partir de 1998, se dan los procesos de acreditación voluntaria de carreras y programas y la acreditación institucional, centrada en la autorregulación. En 1998, el Ministerio de Educación crea la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, CNAP, con el propósito de desarrollar los criterios para la acreditación y formular un nuevo proyecto de ley para la educación superior. El desarrollo de la CNAP se dio con gran participación de los actores sociales pertinentes (académicos, profesionales, colegios profesionales, empleadores). Asimismo, se han financiado proyectos de las instituciones para desarrollar sistemas de calidad al interior de las mismas, y realizado numerosas capacitaciones para los interesados (Lemaitre, 2010).

El gobierno de la coalición, bajo la presidencia de Patricio Aylwin (1990-1994), consideraba la calidad educacional como prioritaria, aunque con poca especificidad. En esta etapa se instala el licenciamiento de instituciones privadas nuevas, de naturaleza obligatoria a través del CSE, por un lado, que contribuyó a la consolidación del sistema. Por otro lado, el gobierno encarga un estudio para la definición de un marco de política para el sector. Esta iniciativa produjo el “Informe para el Desarrollo de la Educación Superior en la Década de los Noventa”,

por la Comisión de Estudio de la Educación Superior (Brunner & Peña, 2008). El estudio, en base a la referencia comparada, promueve la evaluación externa y el uso de indicadores de calidad, y la creación de una agencia pública, con legitimidad y prestigio frente a las comunidades académicas respectivas. El estudio se desarrolló en un marco de alta participación, logrando un importante grado de consenso, que sin embargo, no logró la implementación de las propuestas de políticas, debido a la situación política de 1991, época en la cual los actores políticos y universitarios conservadores apuntaban a mantener la estabilidad regulatoria aprobada por el régimen pinochetista, de modo a conservar su nivel de influencia y privilegios desde las universidades privadas que formaron (Salazar & Leihy, 2014).

A partir de 1999, se dan los procesos de acreditación voluntaria (no existiendo ley que obligara a la misma) de carreras y programas y la acreditación institucional, centrada en la autorregulación. En 1998, el Ministerio de Educación crea la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, CNAP, con el propósito de desarrollar los criterios para la acreditación y formular un nuevo proyecto de ley para la educación superior. El desarrollo de la CNAP se dio con gran participación de los actores sociales pertinentes (académicos, profesionales, colegios profesionales, empleadores).

Entre 1999 y 2002, apoyados por el Proyecto MECESUP, con fondos del Banco Mundial, se llevan a cabo los procesos experimentales por la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, CNAP, y la Comisión de Acreditación de Posgrado, CONAP, que permiten la formación del sistema nacional integrado para el aseguramiento de la calidad de la educación superior (Salazar & Leihy, 2014). Asimismo, se implementan los procesos de acreditación institucional, por la CNAP, a fin de verificar el cumplimiento de los propósitos institucionales, esencialmente en las áreas de gestión y docencia de pregrado, pudiendo presentar áreas adicionales, tales como docencia de posgrado, investigación, vinculación con el medio u otras

que ellas propongan. En cualquiera de los casos, el mecanismo contempla una evaluación interna, por parte de los actores institucionales, una evaluación externa por pares expertos y el dictamen de acreditación, por parte de la agencia. Asimismo, el Proyecto MECESUP ha financiado proyectos de las instituciones para desarrollar sistemas de calidad al interior de las mismas, y realizado numerosas capacitaciones para los interesados (Lemaitre, 2010). Este periodo es denominado como de la autorregulación y compromiso institucional (1999 en adelante) y los hitos más resaltantes son los instrumentos que fueron utilizados para el aseguramiento de la calidad (Espinoza Díaz & González, 2011; Salazar & Leihy, 2015).

Salazar & Leihy (2015) describen la última etapa entre 2003 y hasta 2012, cuando se dan hitos importantes desde la discusión legislativa, que dio origen a la Ley 20129 del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, del 17 de noviembre de 2006, hasta la instalación de la Comisión Nacional de Acreditación, CNA y la introducción del Crédito con Aval del Estado, CAE, otorgado a los estudiantes, que acceden a instituciones acreditadas (Ley de Financiamiento de Estudios de Educación Superior N° 20027, 2012). La incorporación del CAE hace masiva la concurrencia a la acreditación institucional como condición esencial para la adjudicación del CAE. A la fecha, señalan los autores, el sistema permanece a la espera de una reforma profunda, que aún no aparece como probable (Salazar & Leihy, 2014). La labor de la Comisión Nacional de Acreditación se ha visto envuelta en conflictos que hacen relación con la independencia y rigor para acreditar a las instituciones de educación superior y si bien se ha planteado una evaluación internacional de su funcionamiento la misma aún no se ha llevado a cabo (Zapata, Rojas, & Tejeda, 2011). La CNA cuenta con una Memoria Institucional 2007-2010 (Comisión Nacional de Acreditación, 2010) y un Estudio exploratorio sobre efectos de la Acreditación Institucional en la calidad de la educación superior en Chile (Ipsos, 2010), que

refieren los avances en materia de procesos de la CNA y de la acreditación institucional y su evolución.

## 8.3 NIVEL MICRO

### 8.3.1 Agencias de aseguramiento de la calidad.

La ley 20129, del 17 de noviembre de 2006, establece la creación del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y la instalación de la Comisión Nacional de Acreditación, CNA, responsable de la acreditación de instituciones y programas de posgrado, así como de la autorización de agencia privadas, responsables de la acreditación de carreras de pregrado, como se las conoce en Chile, que son aquellas conducentes a títulos de grado universitario. Posteriormente, se promulga la Ley 20027, que introduce el Crédito con Aval del Estado, CAE, otorgado a los estudiantes que acceden a instituciones acreditadas (Ley de Financiamiento de Estudios de Educación Superior N° 20027, 2012; Ley del Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior N° 20129, 2006).

El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior cuenta con un Comité de Coordinación donde se establecen los canales de articulación con el Ministerio de Educación y el Consejo Superior de Educación. La CNA se constituyó el 4 de enero de 2007, presidida por un organismo colegiado que dirige las funciones y representa a la Comisión ante la sociedad y las instituciones, su conformación es plural, reflejando la complejidad del sistema de educación superior chileno. La CNA cuenta con una Secretaría Ejecutiva y con comités consultivos, formados por académicos y expertos que apoyan la formulación y revisión de las normas y procedimientos de la Comisión (Ley del Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior N° 20129, 2006).

Actualmente, se cuenta con ocho agencias privadas, autorizadas y reguladas por la CNA, que son monitoreadas mediante un Comité Consultivo específico y por su propio Mecanismo de Autorización y supervisión de Agencias Acreditadoras, MASA (Comisión Nacional de Acreditación, 2010).

La acreditación en Chile es un proceso voluntario, excepto para las carreras de pedagogía y medicina (CINDA-UNIVERSIA, 2012). En todos los casos, institucional, carreras de pregrado y programas de posgrado, comprende una autoevaluación o evaluación interna, una evaluación externa y un dictamen de acreditación. Al año 2010, la CNA había acreditado más del 75% de las instituciones de educación superior (Comisión Nacional de Acreditación, 2010)

En el año 2010, la CNA solicitó un estudio de los efectos de la acreditación en las instituciones, realizado por una consultora externa. Los resultados muestran la aceptación pública de los procesos de acreditación, su contribución a la regulación del sistema y a la disponibilidad de información actualizada y fidedigna, respecto de las instituciones de educación superior, lo cual resulta además importante para acceder al subsidio estatal. Por el lado de las instituciones, de manera mayoritaria, se relevan resultados favorables en términos de autorregulación, orientada hacia la calidad (Ipsos, 2010).

El avance en términos de la CNA tiene su explicación y base en el antecedente desarrollado por la CNAP y la CONAP, que en su etapa inicial fueron asesorados por Herbert Kells, hacia 1990. Kells fue contratado por el CSE para asesorar el desarrollo del proceso de licenciamiento de las instituciones de educación superior. La idea básica de Kells se desarrolló luego en el ámbito de la acreditación, consolidado en un modelo que evalúa las definiciones y promesas institucionales (consistencia interna) y los parámetros de la demanda social y del sector profesional respectivo (consistencia externa). Asimismo, una vinculación con el crédito se

consideraba una estrategia para darle relevancia al emergente sistema regulatorio de la acreditación (Salazar & Leihy, 2014).

El diseño del crédito estudiantil demandó el desarrollo de la acreditación institucional. La agenda política de ese momento y la demanda de sellos de calidad de parte de las instituciones, más allá de las tradicionales, modifican el entorno y estimulan a la introducción del nuevo mecanismo, en un ambiente de expansión de la matrícula y de incorporación de proveedores empresariales de la educación superior. La introducción del proyecto MECESUP y la discusión de la ley de aseguramiento de la calidad, anteriormente citada fueron determinantes en la constitución de la nueva agencia, la CNA. A juicio de Salazar & Leihy (2015), la configuración de la CNA se presentó débil en autonomía, estableciendo un escenario donde entraron en pugna los intereses sectoriales del Ministerio y de las instituciones, con un mecanismo de acreditación institucional aún en fase experimental, atado a la concesión de crédito estudiantil, colocaron a la nueva agencia en situación de posible corrupción. Así, en el año 2012 se dio un escándalo que ha culminado en la justicia criminal, que demandan la revisión del marco legislativo y normativo de la CNA (Salazar & Leihy, 2014). Sin embargo, cabe señalar que el hecho de actuar efectivamente en el control de este hecho, de parte de las autoridades competentes, y el apoyo recibido de las instituciones universitarias, ha permitido la superación de esta crisis y de alguna forma, el fortalecimiento de la CNA ante la mirada pública.

Por otro lado, en los años de desarrollo entre el mecanismo experimental de la CNAP y la CONAP hasta la actual CNA, el sistema de aseguramiento de la calidad ha conseguido desarrollar un sistema de información para la gestión e información pública, referido a la calidad de las instituciones, sus carreras y programas, promoviendo la autorregulación en las instituciones. Asimismo, el sistema mixto, que incorpora a las agencias privadas, además de la

agencia pública, desarrollan un sistema abierto, con posibilidad de innovaciones en las perspectivas del mejoramiento de la calidad (González & Espinoza, 2011)

Sin embargo, los mayores desafíos de la CNA lo constituyen su capacidad técnica y logística para garantizar la calidad de un sistema de educación superior complejo y extenso como el chileno. Sus fortalezas radican en procedimientos y normativa establecidos de forma científica, durante el periodo experimental y el reconocimiento internacional por su actuación permanente en las reuniones de agencias de la región y del ámbito internacional.

# 9 Argentina: Análisis de cuestionarios

En este apartado se presentan las respuestas de los entrevistados, extractando los acuerdos y disensos en cada tema del cuestionario propuesto.

## 9.1 Reformas del Estado

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 1.1. | ¿Cree usted que las Reformas del Estado, encaradas en los años 90, han influenciado el ámbito de la educación superior en su país? | RE: Reformas de Estado | |

Las políticas neoliberales dieron lugar a un importante proceso de privatización y a un fuerte fenómeno de segmentación de la educación superior. Sin embargo, de las entrevistas surge que si bien hubo una repercusión de las reformas del Estado sobre el sistema de educación superior a partir de 1993, estas tuvieron características diferentes a las que se aplicaron al conjunto del Estado. Los entrevistados coinciden en afirmar que si bien la ley pudo estar motivada por esas políticas neoliberales, en la práctica la puesta en marcha de las políticas para el área se dio precautelando el interés público respecto de la educación superior. El entrevistado A6 afirma:

> *Las tendencias internacionales en la reorganización de los sistemas de educación superior ingresaron tempranamente en Argentina. El contexto local de la reforma del estado coadyuvó a facilitar los cambios normativos, pero no fue determinante en la trayectoria seguida. Específicamente se dio la ampliación de los márgenes de la autonomía de las instituciones universitarias –menor intervención del Estado en temas académicos, sobre título, planes de estudio, entre otros- y una mayor intervención estatal en materia de rendición de cuentas y aseguramiento de la calidad (Estado evaluador) (A6)*

Con respecto a los logros de las políticas para el sector, se señalan:

- La aprobación de una nueva Ley de Educación Superior, que incluyó por primera vez a todos los niveles de la educación superior, universidades estatales, privadas, institutos terciarios no universitarios
- No se transfirieron las instituciones (se refiere a las instituciones de educación

superior públicas) a las provincias como se hizo con las instituciones educativas nacionales de los demás niveles, incluso del nivel superior no universitario.

- Se fortalecieron las áreas del Estado dedicadas a la gestión y coordinación de las políticas para la universidad, mientras el Estado se retiraba de otros campos.
- El Programa de Reforma de la Educación Superior, PRES se utilizó especialmente para financiar estudios de posgrados para docentes, apoyar actualizaciones curriculares y comprar libros y equipamiento
- Se creó una burocracia para la evaluación que no existía

Algunas cuestiones desfavorables que se dieron:

- La intención de incorporar el financiamiento privado, vía aranceles en la educación universitaria, pero eso no se logró para la formación de grado, aunque sí en posgrado, especialmente las maestrías. En ese campo aún hoy persiste un cuasi mercado que tiene consenso en casi todos los actores del sistema.
- Respecto del desarrollo del sector privado, fue alentado desde 1990 hasta 1993 en que se pusieron controles técnicos para evaluar y limitar la creación de nuevas universidades privadas, mecanismo que se perfeccionó con la creación de la CONEAU.

| | **Preguntas** | **CATEGORÍAS INICIALES** | **INDICADORES DE GOBERNABILIDAD** |
|---|---|---|---|
| 1.2. | ¿En su percepción, de qué forma afectaron las medidas de ajuste económico de dicha década al ámbito educativo en general, y al de la educación superior, en particular? | AE: ajustes económicos y su influencia en la ES | |

Los entrevistados coinciden en afirmar que las medidas de ajuste económico afectaron la calidad de la educación en general, en un ambiente de reforma educativa con problemas de tipo político y educativo, con insuficiencia de recursos y deterioro salarial de los docentes, lo que

generó un clima de conflictividad que empeoró aún más la situación educativa. Esta crisis fue contenida en las universidades financiadas por el Estado, mediante la resistencia de los sectores universitarios organizados institucionalmente en cada universidad y en el Consejo Interuniversitario Nacional, CIN, lo que evitó que se redujeran nominalmente los presupuestos universitarios. Sin embargo, los salarios eran bajos y el gobierno recortó las transferencias de los fondos aprobados por el Congreso en casi todos los últimos años de la década. Ese dinero fue devuelto a las universidades a partir del gobierno de 2003.

Algunas consecuencias para la educación superior fueron:

- El ajuste en la educación llevó a una depresión general de los sueldos docentes en todos los niveles
- Las huelgas fueron perseguidas por dos vías: a) adicionales por asistencia perfecta que desalentaban el paro; b) incentivos económicos diversos, presentes o futuros, para los docentes con comportamientos pro reforma.
- Simultáneamente, aparece el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad, FOMEC, que permitió mejorar la infraestructura de las universidades públicas
- Se creó otro programa de estímulo a la investigación, que también fue una fuente de recursos, financiado con fondos nacionales
- Fueron abiertas nuevas universidades públicas
- Mediante la Ley de Educación Superior se dotó de autarquía financiera a las universidades nacionales y se delegó a cada institución la responsabilidad de la asignación del gasto y las negociaciones salariales.

## 9.2 Resultados de las Reformas de la educación superior

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 2.1. | ¿Se han dado procesos de reforma de la educación superior, en el marco de las reformas del Estado de las dos últimas décadas? | RES: Reformas de la ES | |
| 2.2. | ¿Cuáles han sido los resultados de esas reformas? | RRES: Resultados de las RES | |

Algunos de los entrevistados refieren que no ha habido procesos formales de reforma, sin embargo, el ámbito de la educación superior fue profundamente modificado institucional y administrativamente por la creación en el Ministerio de Educación de la Secretaria de Políticas Universitarias, SPU, creación que organizó y logró el contacto permanente entre actores universitarios que no participaban asiduamente de intercambio con el Ministerio como organismo del Estado dentro de una concepción hegemónica de autonomía universitaria. Las reformas institucionales se realizaron en el marco de la Ley de Educación Superior, sancionada por el Congreso de la Nación en 1995. La creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, CONEAU, en el marco de la ley, se constituyó de hecho en una avanzada para las reformas internas de las universidades, al exigir diversas formas de evaluación a las instituciones y condicionando o supeditando la creación de nuevas carreas e instituciones a su dictamen de recomendación al Ministerio.

Otros entrevistados señalan que con estas medidas se inició lo que pretendió ser una profunda reforma de la educación superior en Argentina, con el objetivo de mejoramiento de la calidad del sistema universitario, pero entendiendo que esta mejora sólo podía darse en un cuasi mercado de educación superior mediante una fuerte intervención del Estado para cambiar las reglas del sistema. La implementación de estas reformas fue negociada con la comunidad universitaria y con las resistencias especialmente al arancelamiento de las carreras de grado.

Se señalan dos ejes de reforma.

1. El PRES (Programa de Reforma de la Educación Superior) financiado por el BIRF, a través del cual se implementaros el FOMEC (Fondo de Mejoramiento de la Calidad), el SIU (Sistema de Información Universitario), el Programa de Incentivos a la Investigación, y la CONEAU (evaluación y acreditación universitaria)
2. La Ley 24.521 de Educación Superior, de 1995, que contemplaba la creación de la CONEAU, y del Consejo de Universidades (CU), de los Consejos Regionales de Planeamiento (CPRES), de la articulación universidad-terciaria, de los Colegios universitarios, y de los establecimientos terciarios con supervisión universitaria, entre otras medidas.

Los resultados más significativos de las reformas fueron:

- El PRES generó inversiones, bastante menos que las previstas tal vez porque sus condiciones de aplicación superaban la capacidad organizativa para formular proyectos y no contó a tiempo con un módulo para el fortalecimiento institucional
- El SIU falló como entidad estadística, triunfó como grupo que diseña, distribuye y actualiza software específico a las universidades (con excepción de la UBA)
- Los incentivos se institucionalizaron a través de un dispositivo de evaluación y categorización uniforme en todo el país, que sigue vigente, y un adicional que premia a las categoría más alta con un suplemento salarial (el suplemento fue más alto en los 90 y viene cayendo en los 00 y 10)
- La CONEAU tiene entre sus funciones la de dictaminar sobre universidades privadas nuevas, acreditación de carreras de grado y posgrado, y evaluación institucional de

universidades. Se señala que su impacto en el sistema fue muy alto al principio (hasta el 2007, más o menos) luego se acható y hoy parece más bien un proceso rutinario, absorbido en buena medida por el tejido tradicional;

- El Consejo de Universidades funciona por impulsos aprobando normas necesarias para llevar adelante las acreditaciones, es un ámbito de lobby para grupos diversos
- Los CPRES lograron muy poco y hoy languidecen
- La articulación universidad-terciaria sólo se dio a nivel "vertical" porque las universidades ofrecen las llamadas licenciaturas de articulación que pueden cursar los graduados de terciario (profesores y técnicos)
- En el nivel "horizontal" es decir interinstitucional las relaciones entre provincias y Nación en educación superior empeoraron, se enfriaron, en especial a partir del 2002
- Los Colegios universitarios fracasaron
- De esas reformas se institucionalizaron el Consejo Interuniversitario Nacional, CIN, que reúne a las universidades públicas y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, CRUP

El entrevistado A6 señala respecto del rol del Estado en ese contexto:

> *En la última década el Estado recuperó protagonismo en las convenciones colectivas de trabajo con los sectores docente y no docente de las universidades nacionales, y desplegó una amplia batería de medidas de política para promover la inclusión de los sectores más pobres en el sistema universitario: becas, comedores y residencias estudiantiles. También promovió actividades de vinculación de las universidades con los sectores sociales de menores ingresos, en particular se destaca el Programa de Voluntariado. Aumentó la participación de los estudiantes provenientes de los dos quintiles de menores ingresos al 42% del total de alumnos. Aumentó el financiamiento del sistema universitario hasta un equivalente al 1% del PBI. Los salarios reales de los no docentes y docentes mejoraron sistemáticamente hasta 2012 inclusive, a partir del 2013 no se observa un incremento (A6).*

A partir de 2003, cambió sustantivamente la política universitaria y para la educación superior en general. Los cambios fueron, un incremento sostenido de la inversión en educación y en educación universitaria en particular.

## 9.3 Origen de la discusión del AC

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 3.1. | De acuerdo a su conocimiento, ¿cuál ha sido el origen de la discusión acerca de la calidad de la educación superior en su país? | DAC: origen de la discusión del AC | |

Se identifican dos causas clásicas, la masificación de las universidades y la proliferación de ofertas de bajo prestigio académico lo que puso en debate el derecho a la educación superior que no se satisfacía solo con la ampliación del acceso, sino que hacía necesaria la presencia de otros atributos de las instituciones y las carreras. También se señala en ese periodo una "pérdida de legitimidad del Estado para administrar bajo moldes burocráticos clásicos la autorización de nuevas carreras y el otorgamiento de validez nacional de los títulos" (A2).

> *Se tienen al menos dos vertientes que originaron la discusión sobre el tema. Por un lado, distintos actores universitarios pusieron en cuestión la calidad de la formación de los médicos, especialmente en las universidades más grandes y masivas. Por otra parte, a partir del año 1991 se crea el Programa de Fortalecimiento a la Gestión y Coordinación Universitaria –conocido como Subproyecto 06– como consecuencia de un acuerdo firmado entre el Ministerio de Cultura y Educación (MCE) y el Consejo Interuniversitario Nacional1 (CIN), contó con el apoyo financiero del Programa Nacional de Asistencia Técnica para los Servicios Sociales (PRONATAS) y del Banco Mundial y con la cooperación técnica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (A3).*

El debate sobre la calidad se inicia bastante antes que las reformas neoliberales, durante el periodo de transición democrática, aunque las cuestiones de índole política retrasaron en más de 10 años la implementación del aseguramiento de la calidad. Se recoge en el párrafo siguiente la importancia de los pactos sociales entre los actores para poner en marcha los procesos.

> *Cuando el comienzo de la democracia, en 1983, el gobierno radical de R. Alfonsín recibe del BM un PNR para diseñar programas de mejoramiento en el sistema educativo y durante ese periodo se pusieron en marcha varios programas, que produjeron algunos libros, no sé si políticas prácticas, pero no en ES, y sí el tema de la calidad estaba incluido. En el caso universitario no se pone en marcha y uno de los motivos por los que no se pone en marcha es por la tensión política entre las universidades más favorables y las menos favorables (esa universidad es peronista o es radical?), pero lo cierto es que hubo un congelamiento de ese proyecto hasta el año 2003 o así, cuando el primer ministro de educación de Menem resultó un viejo amigo y compañero político del presidente del CIN, lo cierto es que esta gente tenía confianza entre sí, se pusieron de acuerdo y pusieron en marcha ese proyecto que tenía recursos y que había quedado interrumpido (A4).*

## 9.4 Relación de la reforma con la discusión del AC

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 3.2. | ¿Ha tenido que ver con un proceso de reforma de la educación superior? | RLAC: relación de la reforma de la Educación Superior con la discusión del AC | |

El tema de la calidad instaló su agenda en todos los niveles del sistema educativo y la acreditación, o demostración de tal condición, contribuyeron a definir políticas, planes de evaluación, secretarías y programas gubernamentales y reuniones de expertos en el tema. Los argumentos jugaron a favor de la reforma institucional que introdujo el mecanismo de evaluación y acreditación mediante pares académicos y un órgano imparcial descentralizado, al control estatal tradicional. Sin embargo, el proceso no estuvo libre de desconfianza respecto de la posible intervención del Estado en la autonomía universitaria.

> *(..) durante el gobierno neoliberal de Memem, hay un acuerdo entre el Ministerio y los rectores de las universidades públicas y se pone en marcha un proyecto que duró un año y el cual concluyó con la propuesta de una comisión nacional como la CONEAU. Esa armonía duró un año. A medida que el proyecto se fue concretando, las universidades se fueron poniendo con más restricciones respecto del mismo, por temor que esto impactara en la autonomía universitaria, de que el Estado se meta en ellas. Por eso la paradoja de que el cuidado era la intervención del Estado, no el retiro del Estado de las políticas públicas en materia universitaria (A4).*

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 3.3. | O bien, ¿qué motivos han impulsado su discusión y su incorporación a la agenda pública de la educación superior, en particular, la universitaria? | MAC: otros motivos que hacen relación con la DAC | |

Podría mencionarse que la academia norteamericana y las facilidades de financiamiento ofrecidas por el Banco Mundial jugaron un papel importante para el cambio institucional.

## 9.5 Estructuras responsables de las políticas públicas para ES.

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 4.1. | ¿Cuáles son y cómo funcionan las estructuras responsables de las políticas públicas para la educación superior? | EPP: estructuras responsables de las políticas públicas para ES. Dos indicadores: cuáles son y cómo funcionan | |

Las estructuras responsables de la educación superior en Argentina están separadas, según se trate de la educación universitaria o de la educación superior no universitaria. Para el sistema universitario, el organismo gubernamental en el Ministerio de Educación es la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) que articula con los organismos llamados de coordinación del sistema, que son el Consejo de Universidades (CU), los siete Consejos de Planificación de la Educación Superior (CPRES), el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), y el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP). Los entrevistados refieren que el funcionamiento entre las instancias es armónico.

La SPU administra el marco regulatorio de funcionamiento del sistema mediante la Ley 24.521/95. Su mandato le permite definir el presupuesto de las universidades nacionales y administrar los recursos adicionales bajo diversas modalidades, como *contratos programa*, becas y otros programas de financiamiento ad hoc. La Dirección Nacional de Gestión Universitaria (DNGU) de la SPU gestiona la validez nacional de los títulos universitarios. Por su parte, la CONEAU es la agencia responsable de la evaluación de las instituciones universitarias (cada 6 años) y la acreditación obligatoria de los posgrados y las carreras de profesiones reguladas.

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 4.2. | De ser así ¿son ellas efectivas en su tarea, reconocidas por las instituciones y por el público, en general? | EER: efectividad, legitimidad | |

- La estructura política institucional del sistema universitario argentino va funcionando aceptablemente bien. Su actuación es reconocida como y relativamente efectiva en sus tareas.
- La SPU tiene mucha influencia en las políticas y ha desarrollado una cantidad de instrumentos importantes para implementar políticas públicas involucrando al CIN y al CRUP y a las universidades como objetos y sujetos de esas políticas públicas.
- El Consejo de Universidades está cuestionado (aunque eso no impide que participen en él) por las universidades públicas porque su composición no guarda relación con la proporcionalidad de los sistemas públicos y privados.
- El CIN se ha empoderado mucho porque recibe desde este gobierno financiamiento del Estado, lo que es posible porque la mayoría tiene afinidad política con el gobierno y porque todos se han beneficiado en gran medida de esas políticas.
- La DNGU es fuertemente cuestionada por su lentitud burocrática.
- La estadística universitaria es pobre. Se trabajó bien hasta el Anuario 2011, último publicado, luego fue intervenida y hay dudas sobre su calidad profesional.

| | **Preguntas** | **CATEGORÍAS INICIALES** | **INDICADORES DE GOBERNABILIDAD** |
|---|---|---|---|
| 4.3. | ¿Tienen resultados tales como instrumentos de política (leyes, decretos), sistemas de información pública? | IPP: instrumentos de política pública: leyes, decretos, SIP | I.G.1.1.b.<br>I.G.1.1.c. |

Los entrevistados coinciden en afirmar que la SPU tiene mucha influencia en la definición de las políticas, contando con una apreciable cantidad de instrumentos de políticas públicas, cuyo diseño se realiza en conjunto con el CIN y el CRUP, haciendo partícipes a las universidades de la discusión y aprobación de las políticas públicas para el sector.

Las decisiones políticas, resoluciones, etc. son públicas y pueden consultarse en las webs respectivas. Se informa periódicamente sobre las acreditaciones y evaluaciones en la página de la CONEAU.

En cuanto al Sistema de Información Universitaria, SIU, se critica que no registra adecuadamente la cantidad de alumnos y docentes, además del rezago de la información.

Las políticas para el sector comprenden programas de becas, si bien los rendimientos son bajos, en parte porque son muy recientes los estímulos a la demanda, ha habido un fuerte incremento de presupuesto de las universidades públicas, con incremento de los salarios docentes. En el CONICET, donde se ha abierto la base para ingreso de becarios al CONICET, se ha incorporado el doctorado como un piso para el desarrollo académico de los jóvenes, de modo a que se dediquen no solo a la ciencia sino que también pueden dedicarse al área de producción y de servicios. Paralelamente, el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MINCYT), tiene un programa de adscripción voluntaria de evaluación de los organismos de cyt y de la función de investigación de las universidades.

En referencia a la Ley de Educación Superior se hicieron varios intentos de modificación de la, pero sin éxito.

| | **Preguntas** | **CATEGORÍAS INICIALES** | **INDICADORES DE GOBERNABILIDAD** |
|---|---|---|---|
| 4.4. | ¿Y estos instrumentos, tienen su impacto en el sistema de educación superior? | IMP: impacto de los IPP en los SES | |

Las políticas y mecanismos descritos anteriormente tienen importantes impactos en el sistema de educación superior, analizándose aquí la forma en que afectan al sistema universitario.

> *La ley 24521 de educación superior ha influido decisivamente en el sistema de educación superior a nivel de nuevas relaciones entre el Estado y las instituciones, no así en los aspectos del desempeño educativo (A6).*

La educación superior ha sido impactada por una mejora del financiamiento de su presupuesto, aunque la mayor parte de los recursos se dedicaron al mejoramiento de los salarios de profesores y administrativos. Sin embargo, se menciona que los presupuestos universitarios no dejan margen para inversiones ni ampliaciones por iniciativa propia de las universidades públicas. Desde la década de 2000 hay poca innovación institucional y una ausencia de la educación superior en la prioridad de la política.

La SPU maneja fondos de asignación directa para varias disciplinas para financiar los planes de mejora de las acreditaciones parciales y hay un programa especial para las universidades nuevas que se crean con frecuencia.

Con respecto a otras reparticiones que interactúan con la universidad, se señala:

"*El Ministerio de Planificación Federal financia la obra pública universitaria con criterios bastante discrecionales. La creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MINCYT), ha dividido esfuerzos y concentrado la prioridad en el sistema científico, eso beneficia indirectamente a las universidades pero no favorece una integración de ambas instituciones* (A2).

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 5. | Ligado a lo anterior, las agencias de aseguramiento de la calidad hacen parte de la política pública para la educación superior. En dicho carácter, ¿responden a alguna instancia oficial de políticas públicas, que monitoree su funcionamiento, lo apoye y respalde? | RAAC-IPP: relación de las agencias de calidad con la IPP pertinente | I.G.1.2.a.<br>I.G.1.2.b. |

En Argentina existe una sola agencia estatal, cuya conformación en sí misma contempla la representación de diversos estamentos de la vida político institucional del país y de la universidad. Así, los miembros de la CONEAU son propuestos y designados por el Poder Legislativo, por la Academia de Educación, por el Ministerio de Educación, por el Consejo de Universidades. Funciona como organismo descentralizado del Estado con presupuesto propio y sus resoluciones son en algunos temas vinculantes para el Ministerio de Educación en cuya órbita actúa y en otras ocasiones su visto favorable resulta requisito para las decisiones ministeriales. Hay un estrecho contacto y afinidad política entre SPU y CONEAU.

Si bien no podría hablarse de monitoreo estrictamente y siendo que la CONEAU es independiente para sus decisiones, es siempre tenida en cuenta para las políticas públicas y el Ministerio de Educación la ha apoyado para acompañar su crecimiento con los presupuestos que necesitó, etc. En opinión de los entrevistados, es esperable que el Ministerio debiera tener una política de fiscalización más activa sobre la CONEAU.

De cualquier manera, las evaluaciones de CONEAU son tenidas en cuenta para todas o casi todas las políticas que impliquen relación con carreras que deben pasar por acreditación en grado y posgrado: becas, política salarial, promoción de redes, etc.

Puede afirmarse que pese a los cambios políticos que ha habido en el país, todas las confrontaciones políticas y demás, es de los organismos con mayor estabilidad.

### 9.6 Consensos y pactos sociales para la instalación del SAC

Para la instalación de las agencias de aseguramiento de la calidad en su país, se ha debido trabajar con los actores pertinentes, en cuanto a Estado, instituciones y sociedad. Por lo general, la implementación de este tipo de instancias implica la construcción de consensos y pactos sociales para su instalación y desarrollo.

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 6.1. | ¿Podría referir cuáles de estos consensos o pactos sociales fueron los más resaltantes y por qué los considera así? | CPS: consensos y pactos sociales para la instalación del SAC | I.G.2.3.b.<br>I.G.4.2.c. |

De acuerdo a los entrevistados, los pactos sociales han sido determinantes para la constitución de todo el sistema de gobernanza pública de la educación universitaria. La vigencia de la CONEAU está fundada en su composición política fuerte, que no incide como tal, y que sirven de sustento, lo que la convierte en un ámbito en el cual se sintetizan las políticas de educación superior,  más allá de la técnica o la burocracia.

Se señala que el más importante fue el Acuerdo 50 del CIN, adoptado en1992, en el cual se resume un proceso de consultas y reuniones académicas realizadas en los años previos.

> *Las condiciones para que el sistema universitario público acepte aplicar la evaluación institucional periódica de sus universidades está plasmada en ese texto, producto de una amplia participación de especialistas y directivos (A2).*

Sin embargo, refiere el entrevistado A3, la evaluación y acreditación tuvo muchas resistencias en los sectores internos a las universidades, debido a diversos factores: a) Resistencia política, b) Contexto de ajuste del Estado c) Resistencia al cambio d) Cuestiones ideológicas.

El entrevistado A.4 refiere que en el proyecto original, la CONEAU se conformaba con 12 miembros, con franca mayoría de universitarios y algunos referentes que no fueran universitarios. Esta discusión fue llevada al Congreso Nacional, que terminó nombrando los miembros de la CONEAU.

La ley 24.521 fue una ley hecha durante el periodo de Menem, con la oposición de los radicales, fue muy debatida y el resultado es una ley acordada.

> *Sí hubo acuerdos, sí hubo negociaciones, y hubo líderes, el rector de la UBA y el SPU. Estos dos líderes acordaron cosas, y en particular la constitución de los 12 miembros, que incluye a miembros de las universidades públicas y privadas, Ministerio y la Academia de Educación, la mitad de esos 12 fueron provistos por el Congreso Nacional, que acordó como mayoría y minoría, y que cuando hubo cambio de gobierno, la mitad de los miembros fueron propuestos por los partidos políticos que integran el PN (A4).*

> *A 20 años vista, la comunidad universitaria ha legitimado la existencia y la importancia de la CONEAU. En síntesis no hubo consenso. Más aún, a iniciativa de las UUNN de mayor tamaño la Ley 24521 previó que las Universidades que así lo decidieran podían consorciarse y constituir agencias de evaluación y acreditación. Se crearon dos agencias por iniciativa de universidades privadas que nunca pudieron desarrollarse y ninguna a iniciativa de las UUNN (A4).*

| Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|
| 6.2. ¿Siguen vigentes? | VCPS: vigencia de los CPS | I.G.2.3.c. |

Los entrevistados coinciden en que desde sus inicios fueron estos debates el elemento más importante que generó este proceso de instalación de la CONEAU, y de todas las instancias que hacen a la regulación de las universidades, y que sigue vigente y es repetido cada vez que se revisan y modifican las normas de acreditación genera y promueve la actualización de las

carreras como proceso sistemático. Insisten además, en que su conformación con representantes de los poderes políticos, es el elemento que posibilita la vigencia del organismo.

De acuerdo al entrevistado A3 ya no hay resistencias a la evaluación ya la acreditación, aunque sí críticas a cuestiones más puntuales, como la utilidad de la evaluación externa, tal como se la lleva a cabo, la evaluación de posgrados, los estándares de acreditación de grado que muchos plantean como ideales, es decir en el plano normativo.

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 6.3. | ¿Cómo se han materializado? | MCPS: instrumentos que certifican la existencia de los CPS | I.G.4.2.a. |

Los acuerdos han empezado por materializarse en términos de la conformación de la CONEAU, la convocatoria voluntaria para las carreras de grado, en las que el pacto social fue materializado a través del trabajo conjunto para la definición de los criterios para la acreditación.

> *Los procesos de acreditación por el Ministerio e implementados por la CONEAU no podrían haber avanzado sin el acuerdo y trabajo de estas asociaciones de facultades que estaban constituidas con anterioridad y que no tenían hasta estos momentos relación habitual con el Ministerio. Se comenzó por definir cuáles de esas carreras serian consideradas, como dice la ley, de riesgo público, es decir que su ejercicio comprometiera la vida, los bienes, etc. de las personas. Con esas asociaciones se redactaron documentos que mostraran los componentes de la formación que cada institución formadora tenía que cumplir para asegurar ese desempeño (A1).*

> *La CONEAU no emplazó a nadie para decirle vamos a hacer la evaluación; el que quiera, venga y firmamos un convenio. En algún momento incluso, el Ministerio le daba un dinero a la universidad que quería iniciar su autoevaluación para hacer después la evaluación de la CONEAU, se formaba un acuerdo ente el Ministerio, la universidad y la CONEAU misma (A3).*

> *Pero la CONEAU funciona y ha cumplido un gran papel en el país, si la CONEAU no hubiera existido, quizás en la AR ahora habría 300 o 400 universidades privadas, porque no se ha aprobado, la CONEAU tiene esa tarea de aprobación y ha aprobado no más de 20 en casi 20 años de funcionamiento (A5).*

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 6.4. | ¿Existen consensos entre los actores acerca de la calidad que debe tener la educación superior? | | I.G.4.2.b. |

El concepto de la calidad fue discutida en Argentina, si bien la acreditación no usa esta palabra en su normativa. Sin embargo, se asume niveles de calidad en los estándares para los procesos de acreditación (A1). La puesta en marcha de la CONEAU en materia de calidad, fue para asegurar estándares mínimos (A5). En la práctica, se utilizó como estímulo para la mejora, aunque esa no fue la intención original (A3).

Como en la mayoría de los procesos de aseguramiento de la calidad, se toma en cuenta la misión que la universidad se da a sí misma, autónomamente, opinando sobre su grado de cumplimiento y efectuando recomendaciones para la el mejor logro de sus propios propósitos institucionales (A2).

## 9.7 Incentivos

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 7.1. | ¿Se dispone de incentivos financieros y no financieros para la educación superior? | IFNF: presencia de incentivos | |

Las universidades nacionales, la mitad de las que existen en el país, tienen presupuesto del Estado como parte del presupuesto nacional que se aprueba por ley todos los años y forman al 80% de los alumnos universitarios con fondos públicos. Adicionalmente estas instituciones pueden obtener recursos propios de la investigación o la prestación de servicios (A1). Este es un valor, que junto con el acceso abierto, constituyen conquistas de la universidad pública argentina.

Sin embargo, los fondos públicos no tienen formalizado ningún mecanismo que permita a las universidades públicas ejecutar las recomendaciones de los pares externos o sus propios propósitos volcados en la autoevaluación institucional. En cambio, las acreditaciones de carreras

de grado si cuentan con Programas de Mejoramiento, que son financiamientos adicionales pactados con la SPU.

Las universidades privadas y sus programas no acceden a fondos públicos para inversiones conforme el régimen jurídico del país.

Otros incentivos están igualmente vinculados, cuando es pertinente, al mejoramiento de las carreras:

> *(..) el Programa de Expansión (aunque no se aplica estrictamente lo aprobado en este caso), las becas para maestría y doctorado del CONICET, las becas para conclusión de tesis dirigidas a profesores universitarios que cursan posgrados etc. Los plus salariales (%) para los que tienen estudios de posgrado, etc.*

| | **Preguntas** | **CATEGORÍAS INICIALES** | **INDICADORES DE GOBERNABILIDAD** |
|---|---|---|---|
| 7.2. | ¿Están ellos conectados con los mecanismos de rendición de cuentas y con el aseguramiento de la calidad? | RIAC: relación de incentivos con la rendición de cuentas y el AC (podría dar lugar a dos indicadores) | I.G.1.1.b. y c. |

Los procesos de acreditación de carreras de grado que son obligatorias establecen, al finalizar, una lista de compromisos de mejora que se financia con un agregado al presupuesto anual en el caso de las universidades nacionales. Los procesos de evaluación externa son financiados por CONEAU. En el caso de evaluaciones institucionales la SPU ha brindado ocasionalmente apoyo económico. Existen incentivos económicos para el mejoramiento de carreras sujetas a acreditación de la calidad: recursos para ampliar la dedicación docente, para laboratorios y en menor medida, infraestructura.

Por su parte, los planes de desarrollo o planes estratégicos que son expuestos en las autoevaluaciones institucionales y suelen ser respaldados por los comités externos, no cuentan con financiamiento para las inversiones que les resulten necesarias. Los programas posgrado, sin acreditación no se tienen en cuenta para acceso a fondos de programas vigentes.

Las universidades privadas y sus programas no acceden a fondos públicos para inversiones conforme el régimen jurídico del país. En muchos momentos ha habido apoyo económico para realizar las autoevaluaciones.

Más recientemente, el MINCYT ha implementado evaluaciones voluntarias de la función investigación de las universidades, que luego implican financiamiento de las mejoras. Esta es una política independiente del Ministerio y de la CONEAU.

### 9.8 Estabilidad en la conducción institucional

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 8.1. | En cuanto al gobierno de la agencia (aclare si se refiere a más de una, privada, por ejemplo) ¿cuentan con estabilidad de la conducción institucional? | ECI: estabilidad en la conducción institucional. Se refiere a uno de los indicadores de gobernabilidad | I.G.1.2.c.<br>I.G.2.1.a.<br>I.G.2.1.c.<br>I.G.6.2.e. |

La composición de la CONEAU se ha pensado y aprobado por ley para evitar o equilibrar las influencias políticos-partidarias, considerando que seis de los miembros de CONEAU son designados por las Cámaras del Congreso.

> *En los inicios de la CONEAU y durante los primeros 10 años de vida los miembros de la CONEAU gozaban de prestigio académico y eran reconocidos por la comunidad universitaria. Hoy no tienen la misma legitimidad que en los orígenes ni poseen liderazgo académico. En otras palabras se ha desarrollado una tendencia burocratizante (A6).*

La agencia que efectivamente funciona es estatal, la CONEAU. A principio de los años 2000 fueron creadas dos agencias privadas (FAPEYAU y ACREDITADORA DE LAS AMÉRICAS), al principio sólo se las autorizó para realizar evaluaciones externas (FAPEYAU hizo dos, las de las universidades que la dirigían y la otra ninguna). No prosperaron debido a que tenían que financiarlas mientras que las de la CONEAU son gratuitas, no tenían prestigio (la idea de que se evaluaban a sí mismos no es bien vista) y no habían ningún bien jurídico o económico en juego que justificara todo ese gasto (A3).

## 9.9 Representatividad/legitimidad de los representantes

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 8.2. | ¿Son los integrantes de los órganos de gobierno legítimos representantes de los sectores afectados? | REPR: representatividad/legitimidad de los representantes. Se refiere a uno de los indicadores de gobernabilidad | I.G.2.3.a.<br>I.G.2.1.b. |

La autonomía presupuestaria y la composición por académicos que provienen de diversos sectores, incluso de órganos como las Cámaras de Diputados y Senadores, que tienen representación popular de acuerdo al sufragio, tiende a aumentar su representatividad y legitimidad. Los designados suelen ser militantes de partidos: dos por la mayoría y uno por la minoría en cada cámara. Suelen ser conocedores de la materia, como ex rectores o ex decanos.

> *En su composición hay varios debates: a) No tiene ninguna legitimidad para la comunidad universitaria la presencia de un representante de la Academia Nacional de Educación; b) El representante del CRUP no cumple ni puede cumplir (por definición) con la "independencia de criterio respecto de sector que lo propone" porque no duraría nada. Está ahí para defender a las privadas, para eso lo eligen y eso hace siempre. c) Los representantes del CIN son siempre ex rectores y eso está bien visto. d) Los integrantes propuestos por las cámaras del Congreso en general han reunido las condiciones (A3).*

> *En estos últimos tiempos juega en contra del prestigio de la CONEAU que algunos miembros, especialmente el presidente, compartan sus funciones con otras ajenas a la academia, lo que, estrictamente está prohibido por el decreto que reglamenta la CONEAU, pero los propios miembros interpretan eso a su manera por cuestiones de compromiso corporativo (al interior del directorio) y político. Esa falta de dedicación resta prestigio y genera problemas de dirección en la CONEAU, hace pensar que las decisiones se politizan demasiado, más allá de que, en cualquier caso, toda politización tiene que negociar permanentemente con los niveles técnicos y los pares, que trabajan con bastante independencia en el primer caso y con total independencia aunque técnicamente muy orientados, en el segundo caso (A3).*

## 9.10 Idoneidad para el desempeño de la función asignada con independencia de juicio

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 8.3. | ¿Cuentan con idoneidad para desempeñar la función asignada con independencia de juicio? | IDO | I.G.3.1.a., b. y c. |

La CONEAU se ha ganado respeto dentro del ámbito universitario. No se han dado hechos de conocimiento público, ha ganado prestigio el equipo técnico. Se objeta la lentitud de algunos procesos y algunos otros aspectos que hacen a todos los procesos de acreditación, como el hecho de que los comités de acreditación estén integrados por especialistas de la disciplina y

no por especialistas más generales en lo que hace a la didáctica, lo que deja la evaluación del aprendizaje en cuestiones formales.

La CONEAU cuenta con competencias burocráticas para administrar los procesos de evaluación y acreditación y si bien es imposible la independencia absoluta, la autonomía presupuestaria y la composición por académicos que provienen de diversos sectores, incluso de órganos como las Cámaras de Diputados y Senadores, que tienen representación popular de acuerdo al sufragio, tiende a aumentar su representatividad y legitimidad. La Ley pide que sean especialistas académicos de alto nivel científico, pero el decreto reglamentario es más laxo al respecto.

> *Acerca de la independencia de juicio, el respaldo está en las actas de la CONEAU. En la actualidad es dispositivo de control está disminuido, si bien los miembros que desean dejar constancia de su voto y sus fundamentos en un pronunciamiento determinado puede hacerlo, también es cierto que suele prevalecer un temperamento corporativo según el cual se discute "hacia adentro" y luego se adopta por consenso unánime la decisión mayoritaria. No obstante, las decisiones sobre recursos o asuntos controvertidos suelen tener fundamentos detallados y bastante extensos (A2).*

## 9.11 Autonomía

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 9.1. | A su criterio, ¿qué tipo de autonomía se les otorga a la agencia (académica/financiera)? Describa cuál es el concepto/alcance de autonomía que usted emplea en este caso. Por favor, aclare cuando se refiere a pública o privada | AUT | I.G.2.2.a. y b. |

La CONEAU es un organismo desconcentrado con autarquía financiera y autonomía para tomar sus decisiones, no para darse sus propias reglas. Aplica las normas (estándares etc.) y directivas de la Ley, del Consejo de Universidades y del Ministerio. No realiza evaluaciones de pertinencia ni promociona (no asigna fondos). Depende del sector público y depende del Ministerio, pero no hay manipulaciones económicas. Su autonomía es necesaria para evaluar un sistema que es fundamentalmente autónomo.

## 9.12 Independencia de presiones políticas

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 9.2. | Las agencias como organismos técnicos suelen estar preservadas como tales de las cuestiones políticas. En su caso, ¿son independientes de las presiones políticas? | INDEP | I.G.2.2.c.<br>I.G.2.3.b.<br>I.G.5.2.a. |

Los entrevistados coinciden en afirmar que la composición de la CONEAU se ha pensado y aprobado por ley para evitar o equilibrar las influencias políticos- partidarias y en general, se rescata que ha tenido una conducta independiente de presiones políticas, salvo algunos casos, como la creación de una universidad provincial. Algunas opiniones se trascriben a continuación:

> *De hecho, la CONEAU no es inmune a la presión política. Puede ser una instancia equitativa y un ámbito en el cual se limita la arbitrariedad porque un conjunto de personas deben actuar a través de pares académicos o asesores expertos (en los casos de autorización de nuevas instituciones privadas) y deben ofrecer argumentos sobre sus votos y decisiones. De todas formas los casos de "deferencia" hacia el poder han existido y existen; algunos puestos en evidencia por disidencias minoritarias, otros disimulados por consensos corporativos. El fracaso de algunas instituciones privadas autorizadas permite suponer que las condiciones exigidas para otorgarles la licencia no fueron verificadas (A2).*

> *En general se ha manejado con gran independencia de las presiones políticas, aunque las ha habido siempre y suelen canalizarse discretamente a través de distintos integrantes de la Comisión (directorio). Aun cuando esto ha sucedido debe decirse que la CONEAU ha procesado bien esas presiones y ha logrado mantener una independencia de criterio importante en temas críticos. Probablemente hoy sea más permeable a ciertas gestiones institucionales/políticas, tanto de universidades privadas como públicas según se siente comentar (A3).*

> *En general, yo diría la CONEAU es el organismo que está cumpliendo aceptablemente sus funciones y que no ha tenido incidencias políticas. El ejemplo claro es el caso de la U. de Bolonia, que a pesar de las presiones del gobierno en esa época, fue habilitada como universidad privada, y no como pública, que era la intención del gobierno (A5).*

## 9.13 Calidad en la prestación del servicio

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 10.1. | ¿Cuál es la valoración de la calidad de la prestación de los servicios? (son eficaces, son eficientes) | CPSER | I.G.3.2.a. y b. |

La prestación de servicios puede considerarse eficaz en tanto asegura el cumplimiento de la ley. En términos de eficiencia hay cuestionamientos por los tiempos que se prolongan y la

sobreocupación por la variedad y cantidad de tareas que tiene la CONEAU, que abarca las carreras de grado, las de posgrado y las universidades, así como los dictámenes de recomendación para las nuevas universidades, funcionando al límite de su capacidad operativa. El desempeño de la CONEAU de acuerdo a sus tareas, se presenta seguidamente, siempre en base a las consideraciones de los entrevistados:

- A nivel de carreras de grado los problemas no son de la aplicación sino más bien de los estándares (basados casi exclusivamente en los insumos)
- En posgrado la masividad ha afectado la calidad de las evaluaciones
- Por otro lado, en el caso de nuevas universidades privadas, se ha desarrollado una experticia en el campo de la formulación y el diseño que permite la presentación de buenos proyectos más allá de las capacidades de cumplirlos por parte de los impulsores
- En el caso de la evaluación institucional el problema es estructural, considerando que el referente contra el que se mide la calidad es el proyecto institucional que autónomamente se propone cada universidad, hace que se haya convertido en infalible la autonomía y que muchas veces se presenten dificultades incluso para comprender cómo funciona la lógica de la institución que se está evaluando (A3)

En resumen, hay bastante satisfacción en los procedimientos y en la ética de la agencia, sus servicios se consideran aceptables, aunque cabe cuestionar la lentitud de los procesos y en la toma de decisiones.

### 9.14 Cumplimiento de los contratos de evaluación y acreditación

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 10.2. | ¿Se cumplen los contratos de evaluación y acreditación? | CEA | I.G.5.1.b. |

La prestación de servicios puede considerarse eficaz en tanto asegura el cumplimiento de la ley. No hay evidencias de corrupción.

### 9.15 Normativa explícita

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 11.1. | ¿Considera usted que la normativa aplicada por las agencias es explícita, responsable y pertinente, apropiada a las instituciones/programas a los cuales se aplican? | NERP | I.G.4.1.a., b. y c.<br>I.G.5.1.c. |

La normativa aplicada por la Comisión ha sido elaborada y modificada por los miembros de la Comisión en consulta permanente con pares evaluadores, del Ministerio, el equipo técnico y otros actores institucionales de las instituciones universitarias. La ley prevé para las carreras de grado de interés público: una justificación del interés público comprometido en la titulación, estándares o patrones para cada titulación, los contenidos básicos curriculares, intensidad de la formación práctica, carga horaria mínima y actividades exclusivamente reservadas al título. Para posgrados, los estándares son transversales para todas las disciplinas y presentan particularidades para los tipos de programas: especializaciones, maestrías académicas, maestrías profesionales y doctorados.

Seguidamente, se presentan algunas reflexiones de los entrevistados, respecto de la aplicabilidad y la pertinencia de la normativa:

- Se considera que la normativa en general siempre fue relativamente buena. La elección de criterios cualitativos fue un acierto y, más que todo, imprescindible para

que la evaluación y la acreditación pudieran establecerse como políticas estables y aceptadas por el sistema y la comunidad académica, en general (A3)

- En Evaluación Institucional falta el análisis de pertinencia que sólo podría hacerse si cada universidad actualizara su función social (el para qué existe) y confrontara su proyecto institucional con esa función social en la autoevaluación (A3)
- En grado es necesario que se revisen los estándares y las normas haciendo conscientes los modelos que las actuales implican y debatiendo cuáles son pertinentes y cuáles no (A3)
- La normativa aplicada por CONEAU en algunos casos no es pertinente: negación sistemática a aceptar recursos de reconsideración de dictámenes vinculados a carreras nuevas, por ejemplo (A6).

### 9.16 Participación en la elaboración de la normativa

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 11.2. | ¿Cómo fueron los mecanismos de participación en su elaboración? | PART | I.G.4.2.a. |

El órgano que delibera y aprueba esas normas es el Consejo de Universidades, (CU) que recibe el *lobby* de las asociaciones de decanos de las universidades públicas y privadas y otros grupos de interés; agotado el tratamiento, el CU resuelve casi siempre por unanimidad. La norma alcanza vigencia cuando el Ministerio de Educación la convierte en Resolución, respetando el texto acordado en el CU, que es su fuente de representatividad y legitimidad académico-comunitaria. La CONEAU casi no interviene en este proceso, aunque en algunos casos su equipo técnico puede ser consultado (A2).

## 9.17 Evaluación de la normativa

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 11.3. | ¿Se somete a evaluación dicha normativa? | EVAN | I.G.1.1.a. |

Considerando los más de quince años de funcionamiento era necesario, y sigue siéndolo, la adaptación permanente a nuevas situaciones. La Comisión ha tenido evaluación internacional en sus tareas. Se realizó una evaluación institucional externa, organizada mediante convenio por el IESALC en 2007 (puede verse en la web). Hubo seminarios y reuniones técnicas con directivos universitarios, que revisaron los procedimientos y la producción evaluativa de la CONEAU, aconsejando aspectos de mejora. También, al cierre del préstamo del Banco Mundial el componente CONEAU fue evaluado externamente por un consultor, mediante revisión de información encuestas y entrevistas (ver informe ISUANI).

*La evaluación es interesante, porque le hacen críticas, porque tiene demasiadas atribuciones, problema del diseño inicial de la CONEAU, no mucho poder, muchas actividades (A4).*

*Ahora está poniendo en marcha su segundo proceso de evaluación externa. Para eso ha enviado un cuestionario muy amplio para ese propósito. En el primer proceso tuvo una alta aprobación por parte de la comunidad académica (A5).*

*La CONEAU no está acreditada por una agencia internacional. No hay mecanismos de rendición de cuentas de la CONEAU (A6).*

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 11.4. | ¿Cuáles son los resultados? | REVA | I.G.5.1.a. |

Se presentan las opiniones de los entrevistados:

*Considerando los más de quince años de funcionamiento era necesario y sigue siéndolo la adaptación permanente a nuevas situaciones (A1)*

*Es clave para el accionar de la CONEAU que las normas de calidad le sean entregadas por otros organismos, la CONEAU solo interviene en el procedimiento de acreditación, las reglas prácticas para evaluar y las estrategias con las cuales se hacen las convocatorias y se constituyen los comités de pares, en los límites del registro público constituido al efecto con propuestas de todas las instituciones universitarias y profesionales que deseen elevarlas (A2)*

*La gestión demasiado politizada. Hay rutinización, hay burocratización (A3).*

*Se viene salvando la acreditación de grado, porque hay mucho interés en las universidades a propósito de eso y hay mucho trabajo previo de autoevaluación y porque el grado en la Argentina tiene un grado de institucionalización. Pero en posgrado, tienen que avisar cuando van a acreditar, para que el posgrado esté. Ese es el grado de baja institucionalización que tienen los posgrados, acá en nuestro país (A3)*

*El equipo técnico original muy bueno. Capacidad para formar técnicos, que es una habilidad que no se encuentra en las universidades en la Argentina (A3).*

*Yo creo que se vio desbordada por los procesos y no tuvo tiempo de preparar personal capacitado (A3).*

*Tiene demasiadas atribuciones, problema del diseño inicial de la CONEAU, no mucho poder, muchas actividades (A5).*

## 9.18 Procesos de evaluación respetuosos de los derechos de las personas y de las instituciones

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 12.1. | ¿Son estos procesos de evaluación respetuosos de los derechos de las personas y de las instituciones y reconocidos por los actores, en tal sentido? | RESP | I.G.6.2. a., b. c. y d. |

En este aspecto, se verifica acuerdo entre los entrevistados. Se trascriben algunas opiniones de interés:

*Todas las ordenanzas, resoluciones e informes de la Comisión tienen instancias en las que pueden ser cuestionadas según la descripción de los procedimientos y causales para ello que están normadas (A1).*

*Su ya dilatada experiencia de aplicación muestra una ocurrencia baja de protestas o disconformidades (A2).*

*Si hoy se conversa con la gente de las universidades, te van a decir que la CONEAU sirve, que la evaluación tiene su peso, pero que la tarea no se hace del todo bien. Se ha perdido prestigio en cuanto a la calidad de la tarea. Y el directorio como demasiado permeable, no a presiones, sino a tráfico de influencias (A3).*

*Hay procedimientos legales establecidos, pero no se recurre. Hubo un lugar para un miembro del CRUP, y ese era un espacio de lobby pero en el sentido de hacer las cosas bien, de ayudar a las instituciones que presenten las cosas en forma (A4).*

### 9.19 Existencia de instancias de recurribilidad

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 12.2. | ¿Existen instancias de recurribilidad? ¿Se emplean, son eficientes? | RECURR | I.G.5.2.b. y c. |

En general, se afirma que se cumplen porque es una obligación del mismo procedimiento de administración pública. Los recursos son amplios, siguen las pautas de la Ley de Procedimientos Administrativos, nada se decide sin vista previa del interesado y toda resolución tiene un recurso de reposición ante la propia CONEAU.

En Argentina, las instituciones pueden apelar, pero los dictámenes quedan firmes. No se registran casos de recurrencia ante la justicia por dichos dictámenes.

### 9.20 Mecanismos de control de conflictos de interés

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 13.1. | ¿Existen mecanismos de control de conflictos de interés para las agencias? | CIN | I.G.6.1.a. |

Los conflictos de intereses se especifican en la normativa, tanto para las instituciones como para los pares evaluadores, que deben firmar un compromiso en tal sentido. Se aplica la Ley de Ética Pública, la Ley Anticorrupción y la auditoría interna de la Sindicatura General de la Nación y la externa, más ocasional, de la Auditoría General de la Nación. La CONEAU tiene un código interno y un procedimiento para regular la ética de sus miembros.

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 13.2 | ¿Son efectivos, se cumplen a cabalidad? | EFCIN | I.G.6.1.b. |

En este tema hay dos posiciones:

- Hay contados antecedentes de aplicación efectiva, con algún caso en que se administraron sanciones. Otros conflictos o choque de intereses o perspectivas

fueron tramitados por las vías institucionales, el ejercicio de los recursos existentes y el transcurso del tiempo (A2)

- No hay un control externo y el Ministerio en general no ha hecho nada al respecto utilizando su autoridad política, cosa que podría hacer con sutileza (A6).

## 9.21 Agencias de aseguramiento de la calidad como instancias de gobernanza de los sistemas de educación superior

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 14.1. | De acuerdo a su percepción, ¿constituyen las agencias instancias de gobernanza de los sistemas de educación superior? | GOB | |

Considerando el aspecto fundamental de esta respuesta para el tema de estudio, se presentan las opiniones de cada uno de los entrevistados:

A.1. Indudablemente son instancias de gobernanza, tanto por su funcionamiento explícito como por el peso de los dictámenes y resoluciones y por los informes elevados al Ministerio de Educación con recomendaciones de política universitaria.

A.2. Si entendemos por Gobernancia la combinación del poder coactivo del Estado y sus formas burocráticas tradicionales, con agentes de la sociedad civil que guíen, asesoren o complementen aquélla acción, reforzando su legitimidad argumentativa y sesgando su accionar hacia determinadas orientaciones, en tal caso la CONEAU es un caso de gobernancia.

A.3. La CONEAU sí lo es, y creo que lo más importante es que la existencia de las acreditaciones actúa sobre las instituciones y da a sus autoridades un factor de presión que converge con las buenas políticas institucionales de calidad.

A.4. Yo creo que sí, actúa como pie de balanza, forma parte del conjunto de políticas de la Educación Superior y cumple su papel y que funciona. Los chicos que buscan posgrados, se fijan

si está acreditado, qué letra es, no así un padre que busca carrera para su hijo.

A.5. En el caso argentino, yo diría que sí.

A.6. El impacto en la mejora de las carreras vinculadas a profesiones reguladas y la mejora de la oferta de posgrado en general.

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 14.2. | ¿Cuáles serían los aspectos resaltantes que permitan valorar su acción como instancias de gobernanza para la educación superior? | INGO | |

Al igual que en la pregunta anterior, se considera el aspecto fundamental de esta respuesta para el tema de estudio, se presentan las opiniones de cada uno de los entrevistados:

A.1. Tanto por su funcionamiento explícito como por el peso de los dictámenes y resoluciones y por los informes elevados al Ministerio de Educación con recomendaciones de política universitaria.

A.2. Lo es por su composición mixta. También porque frente a las convocatorias a la acreditación de carreras hay contactos y consultas con las asociaciones nacionales de decanos –en el caso de las carreras profesionales- y en los posgrados con las asociaciones nacionales de la especialidad científica o sus elites disciplinares. Estos últimos, los pares evaluadores son también actores del sistema que inciden de manera decisiva en los procesos de calidad, y son por lo tanto, instancias no gubernamentales que convergen en que la CONEAU podría ser presentado como una institución en la que se dan procesos de gobernancia.

A.3. Por otra parte, evitó un descontrol en el desarrollo del sector privado. Es evidente que, con todos los defectos de las diversas políticas en las que estuvo inserta la CONEAU en estos años, el impacto sobre la calidad es innegable.

A.6. El impacto en la mejora de las carreras vinculadas a profesiones reguladas y la mejora de la oferta de posgrado en general.

# 10 Chile: Análisis de cuestionarios

En este apartado se presentan las respuestas de los entrevistados, extractando los acuerdos y disensos en cada tema del cuestionario propuesto.

## 10.1 Reformas del Estado

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 1.1. | ¿Cree usted que las Reformas del Estado, encaradas en los años 90, han influenciado el ámbito de la educación superior en su país? | RE: Reformas de Estado | |

En Chile, las principales reformas del Estado ocurrieron en la década de los 80' durante el gobierno militar, combinando la privatización, la descentralización y un cambio del papel del Estado, de subsidiario a contralor, produciendo una apertura radical de la oferta de educación superior con nuevas tipologías institucionales, la introducción de aranceles con participación del financiamiento familiar y aumento significativo de la matrícula. Se agrega a lo anterior que esto se da en un régimen de dictadura, que hace que esta reforma se haya podido implementar sin oposición política alguna, con universidades intervenidas, con gobiernos regionales intervenidos, en manos de uniformados.

Durante la normalización democrática de 1990, la política pública no introdujo modificaciones sustanciales a la estructura del Estado, en lo que tiene que ver con Educación Superior, y ahí aparece la controversia política, entre los que defienden la política de ES desde 1990 y hasta 2011, que es cuando se inician las protestas estudiantiles de ese año, dicen que a través de pequeños cambios incrementales de la política educativa, la relación Estado- mercados educacionales, proveedores de la educación, usuarios, en fin, ha ido cambiando, puede ser de una manera imperceptible y no muy dramática. En cambio, los críticos de esa línea de trabajo, que está más a la izquierda, sostienen que lo que se hiso después del 90, fue simplemente

"*administrar el modelo neoliberal que se recibió de Pinochet y que verdaderamente no hubo un cambio significativo*". Lo cierto es que la legislación que se heredó de Pinochet, no se ha modificado en ningún aspecto desde el año 90, a excepción de la creación por ley del Sistema de Aseguramiento de la Calidad, SAC, y de la Comisión Nacional de Acreditación, CNA, en el 2006. Las transformaciones del Estado en dicha década implicaron una mayor responsabilidad estatal por el resguardo de los derechos de las personas y por la definición de herramientas e instrumentos de políticas tendientes a la reducción de la pobreza y a la igualdad de oportunidades de acceso a bienes de carácter público, como salud y educación. Así, de un Estado más bien débil en su concepción respecto de las garantías de equidad y de justicia social, que confiaba que la acción de los privados junto con generar crecimiento reduciría brechas sociales evidentes, se evolucionó gradualmente hacia otro que concebía un rol de política pública más activo con un mayor gasto e involucramiento a través de subsidios y de la provisión de bienes socialmente meritorios. Sin embargo, el comportamiento del sector privado no fue el esperado:

> *Cuando se instaló la autorregulación en Chile, el objetivo declarado del licenciamiento, que entonces se llamaba acreditación, era la legitimación del sector privado. En el fondo, cuando la gente que llegó al gobierno en los años 90, con la democracia, dijo "ah, aquí podemos hacer algo para legitimar este nuevo sector", lo que estaba pensando era 1. Que era viable tener un sector privado nuevo y 2. Que el sector privado nuevo se iba a comportar, o se iba a modular en función de las universidades que ya existían, del sector tradicional. Y ninguna de estas cosas pasó porque el sector privado nuevo se desarrolló de una manera completamente diferente (C6)*

Este fenómeno se acrecentó en las décadas siguientes produciendo una masificación de la cobertura en educación superior que hoy día alcanza a los 1.200.000 alumnos en los niveles vocacional, profesional y universitario.

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 1.2. | ¿En su percepción, de qué forma afectaron las medidas de ajuste económico de dicha década al ámbito educativo en general, y al de la educación superior, en particular? | AE: ajustes económicos y su influencia en la ES | |

Sobre las medidas de ajuste económico, el modelo neo liberal en Chile (al igual que en otros países), han hecho que se sobrevaloren indicadores de eficiencia, que se evalúen como expresiones de calidad las operaciones, más que los resultados de sentido, como los aprendizajes significativos; se liberalizó y desreguló la oferta educativa. De esa forma, el sistema tendió a cumplir un rol que se fue reconfigurando en otras lógicas, por ejemplo la idea del gobierno que las universidades públicas tuvieran una visión más gerencial, entonces todo el dinero que se puso en la educación superior hacia ese sector fue a través de proyectos amarrados a ciertos cumplimientos de aseguramiento de la calidad, lo que hizo que más que las universidades privadas fueran moldeadas a imagen de las públicas, o tradicionales, lo que pasó es que las tradicionales fueron moldeadas, a partir de este instrumento, que es más bien gerencial.

La reforma de la educación superior se dio en dos matrices, la primera de ir disminuyendo progresiva y sostenidamente los aportes de recursos públicos a las universidades del Estado, que eran casi todas las universidades que existían en el año 81, se sometieron todas ellas a un proceso de disminución de los recursos públicos. La otra idea que estaba atrás es que un grupo de personas privadas, podía abrir una universidad solamente con el hecho de someter los estatutos al Ministerio, esa universidad adquiría personería jurídica.

El impacto mayor sobre la educación y sobre la Educación Superior en particular, ocurrió entre los años 80-90, como consecuencia de la crisis económica y la recesión, lo que la CEPAL llamó la Década Perdida, que sí tuvo un efecto neto sobre los sistemas educacionales, y particularmente, sobre la ES, con una caída importante del gasto público en educación en todos

los países de la región. Durante la década del 90, ya en etapa de transición democrática, se produjo un incremento en el gasto fiscal para la provisión de educación y en una mayor cobertura, mediante subsidios tanto a la oferta como a la demanda. Chile se ha caracterizado históricamente por una provisión educacional mixta, es decir de carácter tanto público como privado. En la educación superior es necesario distinguir entre las entidades existentes o derivadas de las que estaban establecidas en 1980, todas de índole universitaria estatal o privadas (tradicionales), y las privadas nuevas que se comenzaron a conformar a partir de la reforma de 1981, a saber: universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. Mientras en el nivel universitario privado existió durante la mayor parte de los 80 control político en la creación de universidades (control que cedió después de octubre de 1988 con la derrota del plebiscito, lo que implicó la autorización hacia finales de la dictadura de un gran número de nuevos proyectos universitarios), no sucedió lo mismo en los otros dos segmentos institucionales en los cuales proliferaron entidades de la más variada condición y proyecciones educativas. Los subsidios estatales de los 90 beneficiaban a las universidades tradicionales agrupadas en el Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH) y a los estudiantes que captaban (créditos y becas para el financiamiento de los aranceles).

## 10.2 Resultados de las Reformas de la educación superior

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 2.1. | ¿Se han dado procesos de reforma de la educación superior, en el marco de las reformas del Estado de las dos últimas décadas? | RES: Reformas de la ES | |
| 2.2. | ¿Cuáles han sido los resultados de esas reformas? | RRES: Resultados de las RES | |

Durante el gobierno militar aparecen dos cosas muy evidentes. La primera, a medida que se disminuyen los recursos públicos en las universidades públicas, que existían en ese momento,

la propia legislación del gobierno militar las autoriza a cobrar aranceles o matrículas. Esa era una idea completamente nueva en el sistema, porque hasta ese momento en Chile, la educación superior era gratuita. La segunda es que esta apertura genera una expansión enorme de instituciones privadas, que son muy laxas para admitir alumnos y esto significa que en un lapso cortísimo, brevísimo, la cobertura del sistema se expande de una manera absolutamente espectacular. A consecuencia de esto se borró cualquier posibilidad de que hubiera gratuidad, en el sistema de educación superior. Y la otra cosa es que traspasó al sector privado una inmensa proporción de la cobertura de la población estudiantil de ES, que en este momento es un poco más de 1 millón de estudiantes de los cuales 60 a 65% de esa proporción está en entidades privadas. Esas son las dos cosas principales. Hay una derivada de esto, es que esta expansión de la oferta privada de la ES, acarrea desigualdades tremendas de calidad.

Entre fines del 90 y la aprobación de la ley de AC seis años después, lo que se pensaba era que frente al diagnóstico de que el sistema chileno tenía un déficit regulatorio, que permitía que universidades de muy mala calidad brotaran, sector público, sector privado todos por igual, y que esto era, básicamente, la ley de la selva y que el mercado determinaba quienes prosperaban y quienes se marchitaban. Ahora, frente a eso, la solución era un robusto SAC, con énfasis no en estándares ni en requisitos mínimos, sino con énfasis en la presión continua para que las universidades mejoraran su sistema de autorregulación, entonces era mejoras dentro del sistema, no por decreto sino por vía de que las propias instituciones perfeccionaran su sistema interno de AC. Me parece que tanto el cumplimiento de la ley, en la materia de previsión del fin de lucro, como el cumplimiento de estándares mínimos deben ser parte de otro mecanismo, llámele usted superintendencia, licenciamiento, como quiera que se llame, aplicable a todas las universidades por igual. Nosotros tenemos superintendencias, actualmente unas 10 superintendencias funcionando en distintos sectores de actividad, y por tanto, ahí hay un saber hacer de

fiscalización, de supervisión normativo bien instalado, hay un capital que se puede utilizar para los efectos de crear algo semejante o análogo en ES.

Existen posturas respecto a que no se dieron reformas, sino cambios incrementales:

> *No hubo un proceso de reforma. Hubo procesos incrementales de cambio en el financiamiento y a propósito de otros tipos de regulaciones de la ES, pero nunca el AC apareció por sí como una gran reforma o como eje de la reforma de la ES. Siempre fue concebido como una necesidad de las políticas que deseaban mejorar la calidad y asegurar que las instituciones que estaban atendiendo crecientemente a jóvenes que provenían de escasos o de menores recursos, realmente cumplieran con su cometido, que no fuera a darse un fraude a la fe pública puesta en las instituciones, en sus programas y en sus certificaciones, de modo tal que fue dentro de un marco de modernización y de reformas en distintos niveles, aspectos y dimensiones de la ES que permanentemente hubo una preocupación por el AC, hasta que llegó a ser punto muy importante en la agenda de política pública de la ES, al momento de enviarse el proyecto de ley que legislaba ya corrientemente sobre el conjunto, al Parlamento (C3).*

> *No hubo un proceso de reformas en las dos décadas mencionadas en la educación superior. Lo que sí hubo fue la implementación de distintas políticas de ajuste que implicaron, de una parte, el establecimiento de nuevos mecanismos de financiamiento a la oferta por parte del Estado con incentivos a la mejora de la calidad de las distintas instituciones y sin mayor distinción de su naturaleza aunque sí de su realidad y, de otra, una mayor regulación de los avances en los proyectos educativos por el Estado, en especial antes de la autorización de la autonomía de las instituciones (en los 90 y parte de los 2000 por el Consejo Superior de Educación y por el Ministerio de Educación, y hacia finales del 2000 por el Consejo Nacional de Educación únicamente y en cualquiera de los segmentos institucionales de la ES) (C4).*

> *No me parece que los cambios en Educación Superior introducidos en las dos últimas décadas puedan describirse como de reformas, sino más bien de ajustes al modelo implementado antes. Los más importantes tienen que ver con el financiamiento de los estudiantes (con becas y créditos) y su aseguramiento de la calidad a través de la Ley 20.129 que crea el Consejo Nacional de Educación (CNED) y la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) (C8).*

Por otro lado, hay quienes interpretan que sí se han dado reformas en el sector.

> *La ley de aseguramiento de calidad es una reforma; que estableció marco normativo al aseguramiento de calidad, pero produjo una sobrevaloración de la acreditación, la que la gente hace equivalente al aseguramiento de calidad; produciendo una rutinización de los procesos de calidad. Ha habido otros intentos de reforma que no han prosperado (C5).*

> *En cuanto a las dinámicas y a los procesos de verdad, hay transformaciones muy complejas, muy indecibles, aunque estas dinámicas están muy ocultas todavía, tendría que ser a muy largo plazo como para poder decir esta es la estructura del sistema educacional, a nivel superior y en esta perspectiva, el AC contribuye o no a su actual formación. Pero, son muchos flujos divergentes, con muchos actores, con muchas lógicas que no son convergentes, la desregulación vía acontabilidad, desregulación vía mercado se plantean siempre como atributos del SAC. La gente no sabe acerca de la ES, es demasiado oscuro, es demasiado difícil de establecer a priori como para decir "este es el producto que les estamos entregando, este es lo que la institución va a producir a propósito de los recursos que usted le entrega, quédese satisfecho con el producto" (C6)*

En cuanto a los resultados de los procesos de transformación de la educación superior, se relevan las siguientes posturas entre los entrevistados:

> *Cambiaron dramáticamente la economía política del sistema, se pasó de un sistema de élite pequeño, fundamentalmente financiado por el Estado y con una relativa autonomía e independencia en el gobierno de las instituciones, aunque con ciertos niveles de colaboración y relación con el Estado, con un papel del Estado que era importante desde el punto de vista de su liderazgo, más de orden colaborativo y se pasó dramáticamente a un sistema fuertemente descentralizado, con absoluta autonomía de las instituciones, financiado fundamentalmente por las familias, con una participación del Estado más bien limitada y enorme libertad, entre comillas, libertad académica, de proyectos y un papel del Estado minimizado. Esto es en la reforma del 80, que se da primero con los decretos con fuerza de ley firmados bajo la administración de Pinochet entre el año 81 y el 82 y que después hay una serie de ajustes que se dan hacia el último periodo de Pinochet y la Ley Orgánica de Enseñanza, la LOCE es una ley que en Chile llamamos una Ley de Amarre, que se dicta el día antes que asuma el gobierno democrático en Chile, o sea, en el segundo que Patricio Ailwyn se estaba preparando para recibir la banda presidencial, pues bien, la Junta Militar estaba firmando esta ley de amarre que es la LOCE. Lo que hizo la LOCE, en definitiva, fue asegurarse que una nueva institucionalidad política de tal manera de mantener parte importante de las reformas instaladas desde el año 80, o sea, una década antes, luego durante el periodo de la democracia, eso es lo que hace la LOCE (C7).*

Durante todo este período Chile ha incrementado sostenidamente su inversión en educación superior hasta llegar hoy día a niveles promedio de la OECD. La cobertura terciaria (18-24 años) neta en 2014 es 39.1%, correspondiendo al 65.7% de la matrícula.

### 10.3 Origen de la discusión del AC

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 3.1. | De acuerdo a su conocimiento, ¿cuál ha sido el origen de la discusión acerca de la calidad de la educación superior en su país? | DAC: origen de la discusión del AC | |

La discusión acerca de la calidad se generó ante la oferta desmedida y muchas veces irresponsable de programas de educación superior. Los sistemas de aseguramiento de la calidad, hace 40 años no eran muy necesarios, porque había una economía política del sistema que permitía que la autorregulación funcionara bien. Luego se pasa a una época más convulsionada de reformas, de cambios, de privatización, de comercialización, donde las cosas se vuelven más difíciles y ahí entran estos instrumentos.

Cuando viene el gobierno democrático post Pinochet, se levantan de inmediato ciertos temas de debate en política de ES. Lo primero, es la eliminación de los sistemas de intervención en las universidades estatales. Esto significa introducir un principio de transformación en el

manejo interno de estas universidades. Por otra parte, la pregunta que estas nuevas autoridades se hacen es qué ha pasado con estas universidades después de 17 años de intervención militar, qué pasa con el standing de estas universidades, hay que evaluar qué es lo que pasó con ellas, hay que mirar cómo lo hicieron, si lo hicieron bien o lo hicieron mal. La otra cuestión es que la reforma del 81 supuso que el mercado, por la vía de los costos y los precios de la ES, iba a ir progresivamente eliminando a aquellos proveedores que ofrecían servicios de mediana o baja calidad, pero eso no ocurrió así porque al haber una expansión tan masiva de la ES, eso significó que empezaron a acceder a la ES, personas de estratos sociales que nunca antes tuvieron la oportunidad de entrar ahí, y esos alumnos de pronto empezaron a convertirse en una suerte de clientela preferente de las instituciones que tenían o que ofrecían programas académicos de menor calidad. Frente a eso, la solución era un robusto sistema de aseguramiento de la calidad, con énfasis no en estándares ni en requisitos mínimos, sino con énfasis en la presión continua para que las universidades mejoraran su sistema de autorregulación, por vía de que las propias instituciones perfeccionaran su sistema interno calidad.

La preocupación por el aseguramiento de la calidad en Chile se empieza a desarrollar a partir de la existencia de un pequeño grupo académico- tecnocrático-político, que empezaron a mirar experiencias de regulación de Educación Superior en Europa y se empezó entonces, a formar una especie de corriente de opinión, que luego llevó al gobierno más adelante, a crear una comisión para aplicar experimentalmente procesos de acreditación, primero de programas y luego de instituciones, hasta llegar a la promulgación de una ley de aseguramiento de la calidad. Un rol importante en animar este debate le cupo inicialmente al Consejo Superior de Educación (CSE) y fue fruto de una iniciativa surgida en este Consejo e impulsada por el Ministerio de Educación que se creó, mediante un decreto, la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP). A la vez, como resultado de una acción que involucró a CONICYT y al CRUCH se había creado la

Comisión Nacional de Acreditación de Posgrado (CONAP). Mientras el propósito de la primera era ir generando espacios de discusión para el establecimiento de un sistema de aseguramiento de la calidad, el de la segunda guardaba relación más con la adjudicación de becas para programas de posgrado impartidos en el país, tarea que corresponde hacer a CONICYT.

### 10.4 Relación de la reforma con la discusión del AC

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 3.2. | ¿Ha tenido que ver con un proceso de reforma de la educación superior? | RLAC: relación de la reforma de la Educación Superior con la discusión del AC | |

El sistema de educación superior crece en cobertura, incorpora una población más diversificada, en términos de estratos económicos, pero esas dos cosas están operando con una lógica donde todo apunta a que se deba preguntar sobre la calidad. Además se plantea la pregunta de qué pasó en las otras universidades, las no privadas, bueno, qué hicieron durante estos 17 años, cómo mantuvieron sus estándares. Esos son los temas que hacia el año 91 ya plantean temas que no se pueden evadir, no puede dejar de haber algún tipo de respuesta a estos dos interrogantes. Desde el punto de vista de los cambios legales, lo cierto es que la legislación que se heredó de Pinochet, no se ha modificado en ningún aspecto desde el año 90, con la única excepción que uno podría uno encontrar en cuanto a ese punto, es justamente, la Ley de Aseguramiento de la Calidad, en el 2006. Entonces, examinar la cuestión de la organización del sistema y el rol del Estado en la educación superior, a través de los cambios en el aseguramiento de la calidad, al menos en el caso de Chile, es bien acertada porque es prácticamente, la única innovación que ha habido.

En consecuencia, el establecimiento de estas instancias no fue el resultado de un proceso de reforma estructural sino de requerimientos de ajustes en una Educación Superior en la que

proliferaban iniciativas de calidades muy diferentes y en momentos en que se comenzaba a evidenciar – por iniciativas fallidas de establecimientos de educación superior- la necesidad de una mayor regulación en la calidad de la oferta de las entidades existentes de carácter autónomo.

> *(..) se da además en un contexto de una fuertísima desregulación a propósito de lo que es la reforma del 80, entonces, en ese contexto lo que ocurre en algún segundo, durante los años 90, es que ya en democracia, es que se inicia una fuerte crítica a propósito de cómo se venía desenvolviendo el sistema, la enorme heterogeneidad, gran disparidad de criterios, digamos y ninguna regulación por parte del Estado, entonces en ese contexto es cuando surgen dudas muy fuertes a propósito de los niveles de calidad de ciertos sectores en el sistema (C7).*

Pero para eso, el gobierno ha sido bien ambiguo, y en eso cumple un rol el AC, porque hay tres lógicas de regulación dando vueltas.

> *Primero la autorregulación, usted se autorregula, Bueno, esa parte debilitaron, brutalmente en esta transición. Hay algunas comunidades, en algunas universidades que son capaces de hacer autorregulación, porque se soportan en esa estructura común. Pero son pocas. Luego tenemos la regulación de la rendición de cuentas. Es el Estado el que nos controla, es el Estado el que nos hace visitas, es el Estado el que nos pide información, es el Estado el que audita el estado de resultados. Y ese análisis es bien de detalles, bien específico y supone un Estado que esté en diálogo permanente con las instituciones, pero no porque confíe en ellas, sino por el contrario, les está pidiendo y se está metiendo en su operación de manera consistente. Suma la tercera forma de regulación, el mercado. Ni las instituciones ni el Estado son importantes, es la comunidad la que toma decisiones, individualmente considerados. Y para eso utiliza los indicadores de prestigio que tiene a su disposición para usar, la calidad de los graduados, la empleabilidad, pero son sus proxys bastante poco precisos, y en consecuencia, las decisiones de mercado, seguramente tú habrás visto que existe abundante literatura, de que la información de mercado y los indicadores de desempeño siguen siendo un problema sustantivo para el sistema. Entonces cuando tienes estas tres vías de regulación, que se mezclan, se entrecruzan y convergen en lo SAC, la respuesta es más bien ambigüedades, que otra cosa (C6).*

| | **Preguntas** | **CATEGORÍAS INICIALES** | **INDICADORES DE GOBERNABILIDAD** |
|---|---|---|---|
| 3.3. | O bien, ¿qué motivos han impulsado su discusión y su incorporación a la agenda pública de la educación superior, en particular, la universitaria? | MAC: otros motivos que hacen relación con la DAC | |

SIN RESPUESTAS.

## 10.5 Estructuras responsables de las políticas públicas para ES.

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 4.1. | ¿Cuáles son y cómo funcionan las estructuras responsables de las políticas públicas para la educación superior? | EPP: estructuras responsables de las políticas públicas para ES. Dos indicadores: cuáles son y cómo funcionan | |

Existe una institucionalidad política desde el punto de vista de que Chile cuenta con una legislación aplicable a la educación superior, ES, que cubre distintos ámbitos, hay organismos que están instalados. Si uno entiende por política pública, básicamente a la autoridad que toma cursos de acción y decide sobre iniciativas, Chile tiene una política pública en ES extraordinariamente débil porque la autoridad política está muy descentralizada y tiene un nivel, un estatuto de poder muy bajo en el concierto del aparato del Estado, fundamentalmente el Ministerio de Educación, que tiene una división de ES, que es de rango muy inferior a otras responsabilidades del Ministerio de Educación, MINEDUC. Luego hay otros organismos que forman parte de la institucionalidad política el Consejo Nacional de Educación, CNED, la Comisión Nacional de Acreditación, CNA, la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, CONICYT, que son organismos del aparato del Estado, que toman decisiones, reparten recursos, entregan información sobre ES. En Educación Superior, el Ministerio de Educación ha tenido históricamente un rol muy distante, la División de Educación Superior, que es el arma ejecutiva del ministro en este campo, evoluciona eventualmente hacia una entidad que recoge y organiza información, pero que ha tenido y tiene muy poca injerencia en fijar políticas. Esto depende mucho más de los organismos que agrupan a los rectores, de las universidades del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, CRUCH, que es una institución muy antigua en Chile y nació como una instancia de coordinación de las 8 universidades que existían en el país: la Católica, las estatales y tres universidades privadas regionales, la Santa María, la Austral

de Valdivia y la de Concepción, todas ellas creadas por actos legislativos. Esto empezó como una instancia de coordinación, para ir avanzando hacia sistemas de cooperación institucional, generar información que se compartía entre ellos.

Al respecto del resto del sistema, las otras 45 universidades, más todos los Institutos Profesionales, IPs, y todos los Centros de Formación Técnica, CFTs, no hay un organismo equivalente de representación, coordinación y comunicación con el MINEDUC. Por lo tanto, las acciones con el Ministerio son informales. Y luego está el Consejo Nacional de Educación, CNED que tiene competencias de ejecución en materia de licenciamiento de nuevas Instituciones de Educación Superior, IES, no obstante que los lineamientos centrales de esa política son definidas por ley, en la ley general de educación. Por último, como organismo de políticas públicas se encuentra la CNA, que en su ámbito particular tiene que cumplir con ese marco

Las estructuras responsables son, por el lado del Poder Ejecutivo: el Ministerio de Educación, a través de la División de Educación Superior, y, el Ministerio de Hacienda, mediante la Dirección de Presupuestos, entidad que adquiere roles con mayor o menor protagonismo dependiendo de la calidad de sus interacciones con el de Educación. También cobra importancia el Poder Legislativo, tanto por lo que se refiere a la aprobación de leyes relacionadas con el sector, como por la definición anual de recursos públicos en la Ley de Presupuestos correspondiente. Conviene destacar que una fracción muy importante de los instrumentos de financiamiento disponibles para mejoras en la Educación Superior y para la determinación de subsidios y sus montos respectivos, se ha realizado según una práctica que viene desde el inicio de los 90, mediante glosas de incluidas en la Ley de Presupuestos de cada año. Este mecanismo ha sustituido el envío de proyectos de ley específicos, toda vez que hasta la presente legislatura los gobiernos no dispusieron de mayoría parlamentaria. El financiamiento de la investigación es

gestionado por la Comisión de Investigación Científica y tecnológica (CONICYT) y el de la innovación por el Ministerio de Economía.

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 4.2. | De ser así ¿son ellas efectivas en su tarea, reconocidas por las instituciones y por el público, en general? | EER: efectividad, legitimidad | |

La gobernanza de la ES, es extremadamente precaria, débil, con pocos recursos humanos altamente capacitados, con malos sistemas de información y tecnología de estadística, con recursos relativamente escasos, para el propio sistema de gobernanza de los sistemas nacionales de ES. En el caso de Chile es particularmente visible, lo único que existe es un órgano de tercera línea dentro del MINEDUC, está el ministro primero, está el sub secretario con la sub secretaría de educación de segundo, y luego están las direcciones de los distintos niveles, educación general, educación primaria, o pre primaria, perdón, y superior, que tiene todas esas características de falta de recursos de todo tipo. Luego el SAC que se había desarrollado con cierta normalidad y estaba tendiendo a normalizarse, sufrió hace dos o tres años una crisis muy grave, de conflicto de intereses interno, de acusaciones judiciales por el hecho de haberse directivos del sistema prestado para alguna forma de cohecho, dinero por certificación y cosas por el estilo, de modo que en los últimos dos años, el SAC, globalmente, tanto en las tareas que le correspondían en el licenciamiento al CNED, que no fue parte directa de la crisis pero que quedó manchado también, salpicado por los ecos de la crisis que centralmente ocurrió en la CNA y por lo tanto, hoy día se tiene un sistema altamente cuestionado, y con la necesidad imperiosa de refundarse. A eso se agrega que las agencias privadas de acreditación se vieron también envueltas en esta crisis y hay baja confianza en su real independencia para actuar con criterio exigente y por lo tanto también, desde ese aspecto, hay que repensar el sistema y la existencia o no, de este tipo de agencias privadas, y por último, desde hace 3 o 4 años se viene discutiendo sobre la necesidad

de crear una superintendencia de la ES, así como existe en otras partes de la sociedad y la economía chilena, donde hay agentes privados que proveen bienes públicos como en el sistema de salud, en el sistema previsional o en el sistema bancario, cada uno de los cuales tiene un poderoso organismo de supervisión especializados, que se llaman superintendencia de salud, de previsión, etc. Todavía no se crea por el Parlamento y el gobierno está comprometido ahora a mandar el proyecto de ley para crear esa superintendencia, que básicamente tendría que mirar todo lo que tiene que ver con el financiamiento y el uso de recursos tanto públicos como privados, dentro del SES.

En cuanto a la efectividad en el accionar de los órganos mencionados, hay opiniones discrepantes las que dependen de los actores sobre los cuales son aplicables sus iniciativas. Pero, en general, es aceptada su potestad en decisiones de su incumbencia. Los instrumentos respectivos tienen una clara incidencia en las instituciones de Educación Superior y hay evidencia reunida sobre esta materia.

| | **Preguntas** | **CATEGORÍAS INICIALES** | **INDICADORES DE GOBERNABILIDAD** |
|---|---|---|---|
| 4.3. | ¿Tienen resultados tales como instrumentos de política (leyes, decretos), sistemas de información pública? | IPP: instrumentos de política pública: leyes, decretos, SIP | |

Se presentan de forma resumida, los resultados del sistema:

- Tanto el CNED como la CNA sí tienen un poder normativo que se expresa en circulares y resoluciones que detallan algunos aspectos que la ley define en términos generales, ambos tienen esa potestad, y el Ministerio de Educación también, a través de decretos
- Ha mejorado la información pública a través de bases públicas, pero los organismos son poco eficientes y no cuentan con personal técnico preparado

- La acreditación institucional fue utilizada, una vez que se instaló la ley, se entendía que era un mecanismo que nos iba permitir establecer un sistema de gestión universitario más coherente, más sustantivo y donde de verdad las instituciones tomaran decisiones más racionales. La verdad son más bien mecanismos que sirven para la rendición de cuentas, con miras a las relaciones públicas y que prioritariamente, dan acceso a las instituciones a financiamiento público y una vez que lo tienen, ya no lo pueden dejar de tomar.
- La ley de AC es una ley que es importante en cierto sentido, porque introduce y crea una organización responsable del AC, da cierto rango de relevancia y vincula los recursos, por ejemplo, el acceso a recursos a la acreditación
- Por otra parte, tiene enormes déficits desde el punto de vista del alcance de la acreditación, de quiénes hacen los procesos, la conformación de la comisión y uno de los temas más complejos es que habiendo desarrollado una institucionalidad para los efectos de estos procesos voluntarios de acreditación, lo que no hizo fue realizar unos ajustes que eran indispensables y que hasta el día de hoy no se hacen, a nivel de lo que es el control de la calidad, que queda hasta el día de hoy bajo las mismas regulaciones que vienen desde el régimen de Pinochet y esto es básicamente los sistemas de licenciamiento, que en la práctica no han cambiado en Chile.

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 4.4. | ¿Y estos instrumentos, tienen su impacto en el sistema de educación superior? | IMP: impacto de los IPP en los SES | |

Los impactos de los instrumentos, en la opinión de los entrevistados, se aprecian seguidamente:

- el Estado traspasa a las universidades, ya sea por transferencia directa o por los fondos que van a las ayudas estudiantiles, que son cantidades sustanciales, esos son fondos que se entregan sin accountability, eso es muy característico del sistema chileno y ha empezado a cambiar, pero ha originado problemas, ha ocasionado problemas con los rectores y hay signos de que ahí se empieza a girar un poquito hacia un mayor uso responsable de estos recursos, pero sigue siendo parte de la lógica con la que las universidades se entienden a sí mismas, es que ellas son autónomas, son autónomas para resolver como gastan los recursos que el Estado les transfiere.
- El Estado chileno nunca tuvo ningún interés de revertir ese proceso que hizo disminuir el 50% de los aportes fiscales en las universidades del CRUCH. Generó unos esquemas compensatorios por el lado de los aportes fiscales indirectos, que se asocian con alumnos que tienen buen puntaje en las pruebas de admisión.
- Cuando se expande el sistema y aparecen las privadas, las universidades del CRUCH siguen acentuando el papel que tiene la prueba de aptitud académica, se llamaba en ese momento, que luego se llamó PSU, prueba de selección universitaria, sigue dando muestras que este es un sistema que un test relativamente imparcial, introduce un filtro de calidad a los alumnos que pueden llegar al sistema, por lo menos en esas instituciones que aplican este test. Durante mucho tiempo las universidades privadas se mantuvieron al margen de esta prueba, pero a medida que avanzó el proceso y que

se hizo cada vez más intensa la discusión de la calidad, algunas universidades privadas que evolucionaron razonablemente bien, se asociaron al CRUCH, para hacer parte de un sistema de selección que va a hacer uso de la prueba que ellos administran.

- A la luz de lo que ha sido la experiencia, la PSU sigue siendo un instrumento que algo tiene que ver con la calidad del sistema.
- El Sistema de Información, que tiene la División de Educación Superior (es) una suerte de entrega compulsiva de información para aquellas instituciones que reciben fondos del Estado, tienes un Sistema de Información voluntario para instituciones que no reciben estos aportes, salvo lo que se refiere a las ayudas estudiantiles
- Entonces, se tiene un sistema de información que está bien elaborado, pero tiene una parte de información dura para un grupo de universidades, otra parte menos dura para otro grupo y una información transversal para todo lo que son los recursos dirigidos a los estudiantes, que es muchísima plata.
- El gobierno chileno invierte una enorme cantidad de recursos en estudiantes que reciben beneficios. Entonces, siempre hay universidades respecto de las cuales hay sombras de información. Mientras no haya una reforma que ponga a todas las instituciones en condiciones de entregar información, se van a tener espacios sombríos.
- La CNA, en su ámbito particular tiene autonomía para normativa, para definir al menos los criterios de evaluación y los procedimientos en el marco también de la ley, de manera que no tiene discrecionalidad completa y tiene que cumplir con ese marco fijado.

- La ley de AC es que es una ley que es importante en cierto sentido, porque introduce y crea una organización responsable del AC, da cierto rango de relevancia y vincula los recursos, por ejemplo, el acceso a recursos a la acreditación, y esoes muy positivo, pero por otra parte, tiene enormes déficits desde el punto de vista del alcance de la acreditación, de quiénes hacen los procesos de AC, la conformación de la comisión de AC
- El financiamiento de la ES en Chile ha crecido enormemente, casi al nivel de los países de la OECD, más de un punto desde la renovación de la democracia en Chile, un punto porcentual del IPC alrededor de un 0,30 y algo, 0, 4 a principios de los 90 a algo así como un 1,2, 1,3%. Si además se agrega el financiamiento privado, que es de la misma envergadura, Chile gasta casi 4 puntos del PIB en ES.

| | **Preguntas** | **CATEGORÍAS INICIALES** | **INDICADORES DE GOBERNABILIDAD** |
|---|---|---|---|
| 5. | Ligado a lo anterior, las agencias de aseguramiento de la calidad hacen parte de la política pública para la educación superior. En dicho carácter, ¿responden a alguna instancia oficial de políticas públicas, que monitoree su funcionamiento, lo apoye y respalde? | RAAC-IPP: relación de las agencias de calidad con la IPP pertinente | I.G.1.2.a.<br>I.G.1.2.b. |

En materia de Educación Superior no existe propiamente una política clara, definida, completa y conocida oportunamente por los más diversos actores del sector. Esta es una falencia del sistema chileno que se arrastra desde 1990. Se puede interpretar que las agencias de aseguramiento de la calidad, tanto las entidades públicas (CNED, CNA) como las privadas (agencias privada de acreditación de carreras de pregrado autorizadas y supervisadas por la CNA), son parte efectivamente de iniciativas en el ámbito estatal que persiguen garantizar la calidad de las ofertas de la Educación Superior a la ciudadanía. Si bien no existe una dependencia formal, en la práctica y al ser parte de mecanismos vinculados con la ES, es dicho Ministerio quien cumple acciones de respaldo mas no de monitoreo detallado, pues no existe obligación de

rendición o de cuenta ante dicha instancia. Hay una ley, hay un sistema que no funciona muy sistémicamente. Pero la institucionalidad y las jerarquías existen. De modo que más que hacer cambios, hay que hacer que funcionen y poner profesionales capacitados a hacerlas funcionar.

El AC en Chile recae razonablemente en dos instancias, una es en aquellos mecanismos que se denominan de licenciamiento o control, fundamentalmente en el Ministerio de Educación y en el CNED, eso está intacto desde la LOCE de 1990, y por otra parte, hay un nivel de AC que tiene que ver más bien con estos procesos voluntarios de acreditación, con una tendencia hacia el fomento de la calidad; que queda radicado en esta CNA y un conjunto de otras agencias privadas descentralizadas en el país. Esto es lo propio de la ley de AC, que se aprueba en el año 2006, esto es lo que introduce parte importante de los problemas que ha tenido el ordenamiento de la acreditación, desde el 2006 en adelante, que no se cambiaron ni se establecieron nuevos controles, ni se alteró, el régimen de licenciamiento, que era imprescindible para poder armar desde ahí un segundo piso, asociado más bien al fomento de la calidad.

Las agencias privadas de acreditación son monitoreadas por el CNA. Ahí se ha planteado que el monitoreo ha sido deficiente, sobre todo durante la época de este presidente de la CNA que hoy día está siendo cuestionado por la justicia, sin embargo, en los últimos años, el cambio en el liderazgo en la CNA ha habido mayor escrutinio de las agencias privadas, lo cual se nota porque varias han sido sancionadas por prácticas contrarias a las expectativas de la ley, cosa que antes no ocurría.

### 10.6 Consensos y pactos sociales para la instalación del SAC

Para la instalación de las agencias de aseguramiento de la calidad en su país, se ha debido trabajar con los actores pertinentes, en cuanto a Estado, instituciones y sociedad. Por lo general,

la implementación de este tipo de instancias implica la construcción de consensos y pactos sociales para su instalación y desarrollo.

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 6.1. | ¿Podría referir cuáles de estos consensos o pactos sociales fueron los más resaltantes y por qué los considera así? | CPS: consensos y pactos sociales para la instalación del SAC | I.G.2.3.b.<br>I.G.4.2.c. |

Se presentan hay dos niveles de pactos, inicialmente. El nivel de legitimación del sistema, ocurrió cuando la CNAP abrió un proceso de acreditación institucional voluntario y ofreció sus servicios para poder ofrecer ayuda a que las universidades se inscribieran en este proceso. Se recurrió aquí, a nivel de la agencia, a las experiencias internacionales, a la evaluación por pares, los ejercicios de autoevaluación. Junto con eso se hicieron numerosos talleres de difusión y la prueba final de cuán hondo había calado la legitimación de esta agencia, fue cuando ella preparó el proyecto de ley, que fue a la discusión del Congreso, que dio origen a lo que es hoy la CNA. La Comisión, sus ejecutivos, sus técnicos, tuvieron que involucrarse en las discusiones parlamentarias, porque fueron convocados por las diferentes comisiones, y eso les dio una tremenda presencia política pública a lo que la agencia había hecho y se dicta una legislación que está asentada en lo que fue esta fase experimental de prueba piloto que hizo la CNAP. La discusión parlamentaria, el resultado de lo que fue la ley, la instalación de la agencia de acreditación, representó el punto culminante de un proceso de amplia discusión, de mucho debate, de mucha presencia de rectores, de autoridades, de expertos, técnicos, etc. O sea, el pasaje de la fase de prueba a la fase de legislación, que crea la CNA, fue el momento de legitimación de todo este asunto. Este proceso que lideró aquí la CNAP y después derivó en la CNA, significó también mucha presencia hacia afuera, porque era un proceso que fue razonablemente exitoso.

Los actores fundamentales fueron el MINEDUC, que hizo la propuesta original, y los partidos políticos que estaban muy profundamente divididos, respecto de cómo se imaginaban qué iba a ser la acreditación, entre la visión del gobierno y la visión de la oposición, y como en esa época no había ninguna de las dos facciones con una mayoría suficiente para imponer su punto de vista, el proyecto tuvo que ser negociado punto por punto, y en general se advierte que en varias de estas pugnas importantes, se tomó un camino que era justamente el del medio y eso explica por qué el sistema es tan complejo. Importante fue, en el ámbito disciplinario, el papel jugado por agrupaciones de Decanos, quienes concurrieron a la definición de criterios de acreditación en las carreras de su ámbito y los validaron oportunamente, como también el de entidades que agrupan a los profesionales según las distintas especialidades.

También se menciona la presencia de pactos en otros niveles y con otros propósitos:

> *Hay pactos implícitos y estos están movido por intereses en el buen y mal sentido de la palabra intereses. Hay agrupaciones de universidades que defienden sus intereses corporativamente; la más antigua es el Consejo de Rectores (desde 1954), pero hoy si bien es un grupo potente, hoy en día con otro escenario tiene que repensarse (C5).*

> *En Chile es bastante claro. Es captura de los regulados. Quién administra las agencias en Chile: Las universidades, tratando de colocar su gente en las agencias y tratando de producir las acotaciones y las decisiones que a ellos les conviene. Y eso, yo creo que es bastante evidente. De hecho estamos en este mismo minuto, eligiendo a los nuevos representantes en la CNA, y claramente los grupos de interés y de lobby están muy alineados en producir una conformación que sea útil a sus intereses. Esto ya ni siquiera es político, estrictamente es negocio. Tengo los votos para asegurar la viabilidad de mis proyectos con recursos estatales o no. En eso están pensando las instituciones (C6).*

| | **Preguntas** | **CATEGORÍAS INICIALES** | **INDICADORES DE GOBERNABILIDAD** |
|---|---|---|---|
| 6.2. | ¿Siguen vigentes? | VCPS: vigencia de los CPS | I.G.2.3.c. |

Los actores se juntaron a discutir, y a legitimar y a consensuar todo lo que habría de ser el sistema de acreditación en los ámbitos institucionalizados, sin embargo, sería muy difícil presentar ese tema chileno como un sistema que surgió de una amplia deliberación social. El acuerdo general existe, las especificaciones van a corresponder primero que nada, al gobierno, que todavía no ha mostrado las cartas en este juego, y tendrá que mostrarlas a lo largo del año

2015, tendrá que negociar con todos los actores, pero dentro del PN, el gobierno tiene mayoría y la mayor parte de estas materias no todas, pero la mayor parte se puede aprobar por leyes simples, con quórum normales, algunas materias van a requerir quórum especial, y ahí claro, requeriría también el acuerdo con los partidos de la oposición, cosa que es difícil obtener, pero en general, el gobierno si actúa con habilidad y gestiona bien sus proyectos, debiera poder avanzar con una base acuerdo relativamente amplia.

Por otro lado, en el ámbito de las instituciones de educación superior, el mapa de los acuerdos se configura de forma distinta:

> *La captura de los regulados es un tema fundamental, porque cuando un gobierno se enfrenta a un grupo de instituciones, y eso es lo que ha pasado en Chile, que se masifica, crece su Educación Superior de manera sustantiva, se desplaza al sector privado y el sector privado se desarrolla y madura más o menos luego, pero, lo que pasa a continuación, es que el sistema propende a la concentración, entonces te vas quedando en vez de con muchos oferentes, con muchas instituciones, con cada día menos, articuladas en grupos, que controlan sectores muy masivos de la matrícula. Entonces, la pregunta hoy día para el gobierno es cómo se puede lidiar con una institución que maneja el 10% de la matrícula del país. Qué capacidad de regulación tiene un clúster y el AC? En el caso de la educación profesional en Chile está concentrada en tres instituciones, que tienen el 80% de la matrícula del sector. Con esa lógica el AC tiene muy poco que hacer (C6).*

| | **Preguntas** | **CATEGORÍAS INICIALES** | **INDICADORES DE GOBERNABILIDAD** |
|---|---|---|---|
| 6.3. | ¿Cómo se han materializado? | MCPS: instrumentos que certifican la existencia de los CPS | I.G.4.2.a. |

La discusión parlamentaria, el resultado de lo que fue la ley, la instalación de la agencia de acreditación. Hubo mucha discusión en torno a la creación de agencias privadas, y en general, la derecha fue quien suscribió esta idea, la aportó como indicación a la discusión del proyecto, la Comisión tomó una posición más bien distante respecto de este tema, aunque reconoció que la aparición, bajo ciertas condiciones, en que esta agencias tenían que ser muy supervisadas, muy controladas, podía significar un alivio a la carga de trabajo que implica la acreditación de los programas, no solo de las instituciones, porque ya para esa fecha se había determinado que habría acreditaciones obligatorias de partida, a todas las pedagogías, que son muchísimas y además, en

términos de obligatoriedad, las que tienen que ver con el áreas de salud, pero ahí hay dos rubros por los cuales, la obligatoriedad hace que la agencia tenga necesariamente que hacerse cargo del trabajo de acreditar estas carreras de pregrado.

Para la oposición de la época, la acreditación tenía que ser hecha solo por agencias privadas, no debía haber una agencia estatal. El gobierno pensaba que la acreditación solo debía ser hecha por una agencia estatal, y en consecuencia, se hizo un poco de las dos cosas y así, con todos los temas en los que habían diferencias importantes, se optó por una decisión en el medio. No fueron significativamente ninguno de los actores sociales, ni los gremios, ni los sindicatos, ni las asociaciones productoras, ni los empresarios, ni los ex alumnos, nadie de esos, y sí las IES, por sí solas o a través del CRUCH las que están en el Consejo, claro, ejercieron ellas lobby, pero a través de sus parlamentarios, este fue un proceso de deliberación muy político y no recoge un consenso académico de las IES.

Cuando la ley se aprobó las condiciones eran bien distintas, porque el gobierno no tenía mayoría en el PN y por lo tanto estaba forzado a encontrar un acuerdo para aprobarlo y el acuerdo supuso evidentemente, sacarle algunas aristas al sistema de regulación hacerlo un poco más laxo aquí y allá, y por un acuerdo conjunto, tanto del gobierno de aquel entonces, gobierno de concertación, de centro izquierda y de la oposición más neoliberal, de derecha, se llegó a diseñar este sistema que hoy día ha entrado en crisis no tanto por razones técnicas, sino que ha entrado en una crisis ético-política, de otro carácter, pero que obliga a repensar todo el sistema.

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 6.4. | ¿Existen consensos entre los actores acerca de la calidad que debe tener la educación superior? | | I.G.4.2.b. |

Por un lado, existe una posición que reconoce la relevancia de los acuerdos alcanzados:

*Fue un concepto más bien político y no por falta, diría yo, de reflexión política sobre el concepto. De hecho, al contrario, la ley es bastante verbosa en lo que se refiere a definiciones y la razón de que es así es que la derecha no confiaba en definiciones muy genéricas y amplias, cuya interpretación dependiera de la CNA y más bien prefirió ser minuciosa y reglamentaria en entender cuál era el concepto de cada una de las definiciones (docencia, investigación de calidad, vinculación con el medio, etc.), es bastante agotadora la ley esas definiciones, y eso se debe a la desconfianza, desconfianza que tenía la oposición respecto de cómo la CNA podía tomar estos mecanismos para violar la libertad de enseñanza de la IES privadas (C2).*

Por otro lado, se señala que no existe el acuerdo:

*No hay acuerdos; hay muchas acepciones de calidad, pero si tú preguntas a la gente, van a repetir como loros lo que establece la ley para efectos de la acreditación. La participación de actores relevantes es escasa (C5).*

*Yo me temo que el tema del AC sigue siendo un problema para todos, en Chile particularmente. Tú sabes la primera pregunta que se hace la mayoría de los jóvenes cuando se debate ¿calidad cuál es? ¿Qué es calidad? Llevamos 35 años conversando sobre eso, y la verdad, estamos muy lejos de resolverlo. Yo estoy muy tentado a buscar otra palabra que ya no sea calidad, porque más me confunde, oscurece las cosas más que aclara. Creo que necesitamos una conversación un poco más significativa. Se pensó que la educación era un producto estandarizable, y la educación jamás ha sido capaz de producir un producto estandarizable, salvo ciertos tipos de investigación (C6).*

*Yo creo que es un enredo, personalmente, yo creo que esto es ejemplo de una de las cuestiones que se planteó en la discusión en el año 2006, fue uno de los temas que surgió; y de nuevo, porque en un Congreso dividido, donde algunos querían tener sistemas de AC más duros y otros querían tener un SAC más débil, bueno, al final imperó una legislación que terminó debilitando el SAC (C7).*

## 10.7 Incentivos

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 7.1. | ¿Se dispone de incentivos financieros y no financieros para la educación superior? | IFNF: presencia de incentivos | |

Si los hay, con distintos grados de complejidad y cantidad. Son gestionados por la División de Educación Superior del MINEDUC. El financiamiento de la Educación Superior en Chile ha crecido enormemente, gran parte del gasto público en Educación Superior ha crecido en lo fundamental a través del sistema de financiamiento a la demanda, es básicamente financiamiento en términos de becas y créditos, el financiamiento ofrecido a través de la ley de

presupuesto, con lo cual está fuertemente vinculado al número de estudiantes y a número de estudiantes que acceden a créditos y becas, que a su vez requieren estar acreditados para obtener este tipo de beneficios.

El Estado chileno estaba razonablemente inquieto por esta falta de *accountability* por lo que el Ministerio de Educación generó un programa de financiamiento que fueron los fondos institucionales, competitivos ,que tuvo apoyo del BM, que se llamó MECESUP (Programa de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Superior), programa que ha cobrado una creciente importancia. Y como en general, el MINEDUC no puede inmiscuirse en los recursos que están garantizados por una transferencia que está normada, le ha dado cada vez más importancia a qué es lo que puede hacer con este monto de recursos que se asignan por procesos competitivos.

| | **Preguntas** | **CATEGORÍAS INICIALES** | **INDICADORES DE GOBERNABILIDAD** |
|---|---|---|---|
| 7.2. | ¿Están ellos conectados con los mecanismos de rendición de cuentas y con el aseguramiento de la calidad? | RIAC: relación de incentivos con la rendición de cuentas y el AC (podría dar lugar a dos indicadores) | I.G.1.1.b. y c. |

Por la vía de establecer requerimientos a estos criterios de competitividad, el Estado chileno fue progresivamente introduciendo ciertos elementos de control de calidad. Una de las primeras cosas se estableció es que este fondo no iba a estar disponible para las privadas, sino para todas las estatales. En una segunda etapa, estos fondos se abrieron a las universidades privadas acreditadas, y es ahí donde aparece ese nexo entre la acreditación y posibilidad de acceder a estos fondos competitivos. Como explicación, esto se hizo extensible para las otras porque se aplicó un principio de ley pareja más dura, si vamos a exigir que las privadas para acceder a estos fondos competitivos tengan que estar acreditadas, lo mismo va a valer para las otras. Para muchas universidades privadas, esto representó un gran hito, porque por primera vez accedían a fondos públicos.

Hay muchas dudas sobre la calidad de esas instituciones, entonces es muy difícil no vincular el financiamiento, de cualquier tipo que sea, a la condición de acreditación y cuando se empieza a dudar de que una acreditación por pocos años, sea realmente válida, entonces se va subiendo la vara y se va pidiendo que las instituciones tengan al menos "x" años de acreditación, ya no solamente que estén acreditadas, para garantizar que los dineros públicos vayan adonde tienen que ir. Entonces, el gran dilema de la política pública es diseñar un sistema de acreditación independiente del financiamiento, p.e., si el sistema fuera obligatorio, entonces sería independiente del financiamiento, entonces, una posible es que fuera obligatorio y ahí surge la pregunta de, bien, si es obligatorio y una institución no se presenta a la acreditación o fracasa en la acreditación, cuál es la consecuencia de eso. Actualmente, la consecuencia de eso es que pierdan sus estudiantes el acceso al financiamiento, pero debiera ser otra distinta, dado que no va a estar vinculada la acreditación al financiamiento y esa otra consecuencia distinta podría ser que la institución tenga que cerrar, o que pierda su autonomía y tenga que volver al estado de licenciamiento ante el CNED, del que partió. Eso no está para nada claro en la propuesta de políticas públicas actuales, pero ese ha sido el tenor de la discusión.

En una Educación Superior en la que porcentajes no menores de los ingresos provienen de la percepción de aranceles –porcentaje que se incrementa cuanto más privada y de carácter docente es la institución- la exigencia del requisito de acreditación para obtener financiamiento por esta fuente estatal, hace que la participación tenga más un carácter obligatorio y que la preocupación por la mejora de la calidad sea en mayor medida resultado de presiones exógenas que de procesos internos concebidos para un mejor desempeño. Por lo ya expuesto y aunque los incentivos financieros mencionados tienen sus propios mecanismos de rendición, se establece una dependencia forzosa de la acreditación de tal envergadura que termina por distorsionar el propósito del aseguramiento de la calidad.

Gran parte del gasto público en ES ha crecido en lo fundamental a través del sistema de financiamiento a la demanda, es básicamente financiamiento en términos de becas y créditos, el financiamiento ofrecido a través de la ley de presupuesto, con lo cual está fuertemente vinculado al número de estudiantes y a número de estudiantes que acceden a créditos y becas, que a su vez requieren estar acreditados para obtener este tipo de beneficios. Eso hace, y eso ha hecho, por ejemplo, que la presión respecto de la acreditación como requisito, sea salvaje, y especialmente para aquellas instituciones que se financian fundamentalmente a través de ingresos por aranceles y matrículas de estudiantes más pobres, entonces la presión, insisto, y quiénes atienden a las familias más pobres, en términos masivos, son las que más han capturado los recursos del Estado en este último tiempo. Si uno mira el crecimiento del financiamiento del Estado en los últimos años, que ha sido muy significativo, parte importante, puesto que ha sido en términos de becas y créditos, ha ido fundamentalmente a universidades masivas, no selectivas, y donde hay, y permanece, una fuerte crítica a los niveles de calidad.

En el caso del Programa MECESUP y los actuales Convenios de Desempeño, los más importantes programas de incentivos al mejoramiento de la calidad en la ES, están estrechamente ligados a la acreditación para los doctorados y por diseño incluyen la gestión por resultados y rendición de cuentas pública. Son mecanismos que desde 1999 han incorporado crecientes exigencias de rendición de cuentas pública y transparencia, e indicadores de resultado y desempeño de validez internacional.

## 10.8 Estabilidad en la conducción institucional

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 8.1. | En cuanto al gobierno de la agencia (aclare si se refiere a más de una, privada, por ejemplo) ¿cuentan con estabilidad de la conducción institucional? | ECI | I.G.1.2.c.<br>I.G.2.1.a.<br>I.G.2.1.c.<br>I.G.6.2.e. |

En cuanto a la agencia pública:

El sistema chileno de aseguramiento de calidad se encuentra afectado por crecientes críticas de las instituciones de Educación Superior en su diseño, operación y efectividad. Así y todo, sus gobiernos están establecidos por ley y pueden considerarse estables. La composición de sus miembros sigue manteniendo esta procedencia diversificada, pero ya no vienen en representación de las instituciones, son personas que están ahí a título personal, sobre la base de sus méritos académicos, pero quienes las nominan son ciertas instituciones

> *De los dos órganos públicos, es el CNED el que cuenta con mayor estabilidad y reconocimiento público y político. En cambio, la CNA todavía está en un período de recuperación de las acusaciones que la involucraron a raíz del aprovechamiento de su posición de un anterior Vicepresidente, quien actuaba como subrogante en la Presidencia. Además, se cierne sobre ella el anuncio del actual Gobierno de impulsar un proyecto de ley que la sustituya por una Agencia de Calidad (C4).*

En cuanto a las agencias privadas:

Las privadas tienen que someterse a un protocolo de cómo se organizan, tienen que tener un consejo y un esquema de financiamiento que asegure la sustentabilidad de la agencia.

> *No voy a hablar una por una; pero en términos generales, el problema es que sus integrantes (de las públicas) son elegidos corporativamente y pasan a constituirse en representantes de instituciones que defienden sus parcelas. Debe pensarse en otra forma de elegirlos (C5).*

> *Agencias privadas: tienen muy mala reputación. Son más bien empresas privadas, que tratan de funcionar sobre la base de legitimidad de los académicos, pero la mayoría de la gente sabe que las acreditaciones de carrera se negocian y se compran (C6).*

### 10.9 Representatividad/legitimidad de los representantes

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 8.2. | ¿Son los integrantes de los órganos de gobierno legítimos representantes de los sectores afectados? | REPR | I.G.2.3.a.<br>I.G.2.1.b. |

Es una agencia estatal, tiene presupuesto del Estado, una estructura que está incorporada a la administración del Estado, una composición de sus miembros donde se sigue manteniendo esta procedencia diversificada, pero ya no vienen en representación de las instituciones, son personas que están ahí a título personal, sobre la base de sus méritos académicos, pero quienes las nominan son ciertas instituciones

> *Yo creo que ahí se ha avanzado mucho en asegurarse que las personas que llegan a formar parte, son consejeros de la CNA, son personas que tienen un pedigrí académico respetable, ya no hay representaciones corporativas (C1).*

> *Yo diría que la percepción generalizada de cómo funciona la CNA, en general, cada uno tiende a representar al sector que lo nombró (C2).*

### 10.10 Idoneidad para el desempeño de la función asignada con independencia de juicio

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 8.3. | ¿Cuentan con idoneidad para desempeñar la función asignada con independencia de juicio? | IDO | I.G.3.1.a., b. y c. |

El relato que hacen las personas que los conocen más de cerca, es que las votaciones están fuertemente alineadas dependiendo del origen del miembro de la CNA que está emitiendo su voto, por lo tanto, esa independencia de juicio, no parece haberse conseguido. Hacia abajo hay una parte decisiva, tan decisiva como la composición del organismo, que son todos los pares evaluadores. Ahí hay bastante buena experiencia y lo que habrá que definir son estas típicas tensiones.

La presión no es ya sobre los representantes de las profesiones o los colegios o las asociaciones profesionales en el país, que en Chile prácticamente no existen después de la

dictadura militar, sino que la presión es sobre unos empresarios y esta cuestión es muy compleja.. En consecuencia, de haber presiones sobre ellas éstas no provienen del mundo político.

### 10.11 Autonomía

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 9.1. | A su criterio, ¿qué tipo de autonomía se les otorga a la agencia (académica/financiera)? Describa cuál es el concepto/alcance de autonomía que usted emplea en este caso. Por favor, aclare cuando se refiere a pública o privada | AUT | I.G.2.2.a. y b. |

La CNA, que en su ámbito particular tiene autonomía para normativa, para definir al menos los criterios de evaluación y los procedimientos en el marco también de la ley, de manera que no tiene discrecionalidad completa y tiene que cumplir con ese marco fijado por el Poder Legislativo. La legislación que se dictó en Chile, efectivamente aseguraba la autonomía de la agencia en relación al ministerio y al gobierno, que eso es una cosa fundamental y luego hay que asegurar, su independencia respecto de los intereses, de las reclamaciones y pretensiones legítimas y menos legítimas que puedan tener lo actores propiamente corporativos del sistema.

En cuanto a las agencias privadas, su autonomía está limitada, de una parte, al ejercicio de la potestad supervisora que la ley concede a la CNA y, de otra, a la dependencia económica de las entidades que las contratan y prefieren; preferencia que puede condicionar la real independencia de sus decisiones. Una cuestión difícil de controlar por la CNA.

## 10.12 Independencia de presiones políticas

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 9.2. | Las agencias como organismos técnicos suelen estar preservadas como tales de las cuestiones políticas. En su caso, ¿son independientes de las presiones políticas? | INDEP | I.G.2.2.c.<br>I.G.2.3.b.<br>I.G.5.2.a. |

Las presiones que se presentan no son de tipo político, sino que deviene de las propias instituciones bajo evaluación, que basan su sostenibilidad en las becas y créditos con fondos públicos, que a su vez, dependen de la acreditación.

Es muy difícil que haya manipulación de una agencia privada, porque sus procesos están todos muy abiertos, están todos bajo escrutinio. Lo que ellas haces está todo bastante regulado. Por eso cuesta imaginar que haya intentos de presiones, cuando las personas de los comités han sido escrutadas detalladísimamente por la CNA.

> *Lo que se argumenta respecto de los casos de corrupción en la CNA, surge a partir de la importancia financiera que la acreditación pasó a tener para las instituciones que sin acreditación no eran viables, y cuando un rector de se encuentra en ese predicamento, entonces está prácticamente obligado a asegurar que el resultado sea favorable, por cualquier medio y eso fue lo que condujo a la posibilidad de sobornar al presidente de la Comisión para que hiciera todo lo posible para que la acreditación resultara. Entonces, es paradójico, porque es un sistema voluntario, pero es un sistema de altísimas consecuencias para las instituciones, porque sin la acreditación no sobreviven, porque sin ayuda financiera para sus estudiantes no sobreviven (C2).*
>
> *Pero eso tiene que ver con cómo se compone el organismo y cuáles son las reglas internas de comportamiento, el código de ética para los miembros, la transparencia con la que opera el organismo, la transparencia con la que aprueba sus informes y sus decisiones respecto de la acreditación, etc. (C3)*
>
> *En consecuencia, de haber presiones sobre ellas éstas no provienen del mundo político (C4).*
>
> *Es muy distinto, creo yo, y ahí hay parte de la crítica a los sistemas de acreditación cuando existe fe pública, existe confianza, existen recursos a la base, se cumplen con unos mínimos estándares de calidad, que cuando no hay confianza, hay presiones que tienen que ver con recursos, no se cumple con los mínimos de calidad, y en consecuencia las reglas del juego, asociadas a la obtención de estas certificaciones, cambia, cambia la lógica, en definitiva , puesto que hay mucha preocupación en torno a los juicios de acreditación y hay enorme presión sobre las determinaciones en torno a la acreditación, las instituciones que son parte involucrada, interesada en el proceso, han ejercido fuerte presión sobre quienes designan (C7).*

## 10.13 Calidad en la prestación del servicio

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 10.1. | ¿Cuál es la valoración de la calidad de la prestación de los servicios? (son eficaces, son eficientes) | CPSER | I.G.3.2.a. y b. |

La CNA no cumple los plazos, ha pasado por etapas en que ella misma ha sido muy poco exigente consigo misma para cumplir los plazos. En eso la CNA tiene que hacer una mejoría sustancial (C1).

El punto de atraso es la vista por la CNA en pleno y su resolución, porque en ese punto se produce un cuello de botella, porque hay mucha más materia a resolver por la CNA que tiempo disponible de reuniones, entonces tiende a producirse un atraso a veces de varios meses entre que una solicitud de acreditación está lista para ser vista por la CNA y le momento que la CNA finalmente, ve esa solicitud.

Una de las cosas que más positivamente influye en la evaluación que se hace de estas agencias (privadas), es cómo ellas cumplen sus plazos. Pero no todas cumplen con ese calendario, hay algunas que excesivamente laxas en los plazos que establecen. Y a nivel de las instituciones este es un criterio que puede afectar muchísimo la credibilidad y la confianza de las agencias de acreditación privadas. Ellas mismas resuelven la acreditación, no a través del equipo ejecutivo de la agencia, sino a través de los consejos, que son consejos por área de conocimiento. En cada agencia (privada) hay un consejo por cada disciplina de aquellas que son evaluadas por esa agencia, porque no todas las agencias evalúan todas las áreas, todas las disciplinas, y todo lo miran, entonces ahí se toma la decisión en el equipo, los dueños de las agencias no pueden cambiar esa decisión.

### 10.14 Cumplimiento de los contratos de evaluación y acreditación

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 10.2. | ¿Se cumplen los contratos de evaluación y acreditación? | CEA | I.G.5.1.b. |

En términos generales, no existen reclamos sobre incumplimientos de contratos, aunque sí denuncias públicas sobre la forma como ciertas instituciones de educación superior llevan adelante su quehacer, las que en variadas oportunidades han puesto en cuestión la acreditación obtenida sea institucional o de carreras. De cualquier forma y en la actualidad, el estar acreditado y el nivel alcanzado es parte de la información pública relevante al momento de optar en qué institución o carrera iniciar estudios.

### 10.15 Normativa explícita

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 11.1. | ¿Considera usted que la normativa aplicada por las agencias es explícita, responsable y pertinente, apropiada a las instituciones/programas a los cuales se aplican? | NERP | I.G.4.1.a., b. y c.<br>I.G.5.1.c. |

- La CNA cuando empezó a funcionar, tomó sin grandes cambios los materiales, que incluyen criterios de acreditación y manuales para la evaluación y los pares externos, que venía trabajando la CNAP en sus procesos desde el año 98, los que ya se venían trabajando y en consecuencia, allí no hubo mayor innovación (C2)
- La CNA tiene un modelo general de establecimiento de criterios, pautas y estándares, que las agencias privadas tienen que aplicar, a pesar de que tienen un cierto margen de autonomía para ver como combinan con estos criterios. La normativa es prácticamente la misma en la CNA y en las agencias privadas (C1)

- Ese es un modelo relativamente, ya a esta altura, estándar a nivel internacional. Toda esa estructura procedimental, yo creo que está bien aceptada, se puede perfeccionar los plazos de las visitas, la forma de constituir el comité, etc. (C3)
- La CNA trabajó en el período 2012-2014 en precisar condiciones y requisitos sobre los programas de posgrados, sobre los institutos profesionales y sobre los centros de formación técnica (C4)
- Mi impresión es que el sistema chileno adolece de ciertas fallas de diseño e implementación, no es suficientemente objetivo para declarar la acreditación basado en "mission statement" (esto se puede observar al comparar los niveles de acreditación resueltos para instituciones y programas, donde no se aprecia adecuada coherencia) y que existen dificultades de operación y resultados obtenidos con algunas de las agencias privadas de acreditación (C8).

### 10.16 Participación en la elaboración de la normativa

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 11.2. | ¿Cómo fueron los mecanismos de participación en su elaboración? | PART | I.G.1.2.a. |

Todas dichas definiciones están en aplicación, fueron sometidas a una revisión pública de los distintos grupos de interés antes de su promulgación y hubo un trabajo previo con especialistas de los respectivos sectores y con los comités que asesoran formalmente a esta entidad. En la actualidad, están en revisión pública criterios de acreditación de carreras de pregrado, los cuales debieran constituirse en un referente básico también de las agencias privadas.

## 10.17 Evaluación de la normativa

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 11.3. | ¿Se somete a evaluación dicha normativa? | EVAN | I.G.1.1.a. I.G.1.2. |

- En cuanto a si tales criterios están sujetos a mecanismos explícitos de evaluación, la respuesta es no. Cuando se han hecho revisiones ha sido más bien con el ánimo de actualizar los criterios a nuevas realidades (C4)
- La nueva presidencia de la CNA, adoptó como una de sus primeras medidas revisar los criterios de evaluación para la acreditación, cosa que ha estado haciendo y ha estado informando periódicamente a la comunidad sus propuestas de nuevos criterios (C2).

*Creo que otro problema fundamental en Chile, habla de eso. Nosotros hablamos hace poco de los procedimientos, de cómo los procedimientos han cambiado poco y cuán disfuncionales son para instituciones grandes. Si tú lo miras con detalle en el caso chileno, esos instrumentos han tenido muy poca variación en el tiempo. Los criterios de licenciamiento son los mismos desde el año 94. Los criterios de evaluación de carreras, son prácticamente los mismos desde el año 2001. Los criterios de evaluación institucional se están moviendo hoy día un poco, pero básicamente, son bastante parecidos a los que tenemos desde el año 2003. En consecuencia hay una cierta obsolescencia de procedimientos y mecanismos de evaluación que no hemos sido capaces de resolver. La mantención del sistema es una pieza clave para su preservación en el futuro. Y la mantención del sistema es algo que de verdad, tenemos muy olvidado (C6).*

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 11.4. | ¿Cuáles son los resultados? | REVA | I.G.1.1., I.G5.1.a. |

Los colegas de las instituciones consideran que son demasiado exigentes o demasiado reglamentarios; existiría el peligro que estuviéramos pasando de una situación de muy baja regulación a una situación de híper regulación, que le va a hacer la vida más difícil a las instituciones (C2).

### 10.18 Procesos de evaluación respetuosos de los derechos de las personas y de las instituciones

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 12.1. | ¿Son estos procesos de evaluación respetuosos de los derechos de las personas y de las instituciones y reconocidos por los actores, en tal sentido? | RESP | I.G.6.2. a., b. c. y d. |

Hay una desconfianza generalizada en este momento, y si bien la CNA dentro de la misma estructura y de la misma normativa, solucionó los problemas de conflicto de intereses, cambió por cierto la presidencia y el organismo ha estado operando con total normalidad, en el sentido que ha aprobado y desaprobado acreditaciones de decenas de instituciones los últimos dos años, con total respeto de las comunidades académicas universitarias, en general en el público, subsisten grados normales de dudas.

### 10.19 Existencia de instancias de recurribilidad

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 12.2. | ¿Existen instancias de recurribilidad? ¿Se emplean, son eficientes? | RECURR | I.G.5.2.b. y c. |

- Todo tipo de resolución siempre tiene que tener algún tipo de posibilidad de ser recurrida o ante el mismo organismo, siempre debe existir eso, para hacer ver antecedentes y errores de hecho y luego ante otros organismos. Todas las resoluciones podían ser recurridas ante la corte de apelaciones de las respectivas ciudades. Eso es una alternativa que hay que buscar, hay gente a la que le gusta una o la otra de forma de recurrir, pero lo importante es que exista un derecho a recurrir de las resoluciones (C3)
- Los sistemas de apelación fue un sistema que se estableció por ley el año 2006. Yo creo que en lo fundamental termina debilitándose el tema. En Chile cualquier

ciudadano puede recurrir a Tribunales de Justicia, o sea, si existieran problemas en algún proceso administrado por el Estado, cualquier ciudadano podría recurrir ante la justicia. Esta figura de apelación ante el CNED es una cuestión atípica, es rara, que en Chile se ha usado mucho y se ha usado además, porque los juicios de la CNA han tenido problemas. Entonces, han generado una tensión, ha sido compleja, yo creo que ha tendido a sobre burocratizar los procesos de acreditación (C7)

- Eso yo creo que ha sido una muy mala decisión, Primero, porque cuando tienes dos agencias que tienen similares características, el problema de la captura de los regulados, es decir, que los boards de las agencias dependen de las mismas instituciones, multiplica las capacidades de lobby, tienen dos instancias. Segundo, se da la impresión de que es un procedimiento judicial, de que hay instancias de un procedimiento reglado, entonces sales claramente de los procesos sustantivos para concentrarte en temas de procedimientos y de forma. Estos son los temas que importan en ese nivel. Por tanto, cuánto el SAC es capaz de ir moldeando lo que tiene en un escenario tan normativo y tan adjetivo, es poco (C6).

### 10.20 Mecanismos de control de conflictos de interés

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 13.1. | ¿Existen mecanismos de control de conflictos de interés para las agencias? | CIN | I.G.6.1.a. |

- Estamos en una etapa en que la CNA se está poniendo muy controlista. Y una cosa en la que se ha puesto especial interés es en reglamentar, de manera a veces excesivamente minuciosa, todo lo que tenga que ver con compromisos, intereses cruzados, inhabilidades que tienen que ver con relaciones que las personas tienen con instituciones (C1)

- Ahí, actualmente, bajo la nueva presidencia de la CNA hay un bastante estricto control de los conflictos de interés, los detalles yo no los conozco, lo que sí le puedo decir es que la ley tiene una regulación de conflicto de interés muy detallada, tan detallada al punto de ser comprensible y contradictoria y me parece a mí, que lo que ocurrió con la CNA es que la disposiciones sobre conflictos de interés eran a tal punto tan difíciles de entender, que eso produjo una especie de evasivo normativo, engañoso, en el sentido que todo el mundo sabía que la ley había establecido las inhabilidades y las incompatibilidades de los miembros de la CNA y los miembros de las agencias, de manera muy detallada, pero nadie entendía qué es lo que eso quería decir. Ahora en cambio se estableció la regla de abstención y de votación y deliberación en muchas hipótesis en que el miembro de la Comisión o el miembro de la agencia privada, estaba vinculado por intereses con el resultado de esa votación (C2)
- Después de la crisis el reglamento interno se hizo más exigente y estricto, tanto el de información que cada consejero al momento de ser designado tiene que poner al público, en la red, dando a conocer todos sus intereses en distintos tipos de actividades fuera de la ES, porque es claro, la mayor parte de los miembros seguirá siendo académico, y en la medida que sea, es evidente que tiene una trayectoria dentro de una u otra institución, sea pública o privada, subsidiada por el Estado o privadas sin subsidio del Estado (C3)
- En cuanto a las agencias privadas, hay una clara separación entre la propiedad y el ejercicio del rol de acreditación, junto con la supervisión periódica que ejerce sobre ellas la CNA (C4).

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 13.2 | ¿Son efectivos, se cumplen a cabalidad? | | I.G.6.1.b. |

- Está mejor ordenado o mejor regulado en la actualidad de lo que estuvo anteriormente (C2)
- Eso exige justamente que se tenga un reglamento muy claro de cuando se produce un conflicto de interés y que para prevenir públicamente cualquier desliz en esa dirección, además todos los consejeros, incluido el presidente y la secretaría ejecutiva hagan públicos todos sus intereses al momento de asumir el cargo (C3)
- Las agencias privadas operan según una lógica de mercado, un mercado en el que los potenciales clientes son pocos y pueden influir negociadamente con sus preferencias en los beneficios de las mismas. Es un asunto muy difícil de controlar por la CNA, la cual ha dado señales que la concentración en las opciones por una agencia podría ser considerada como una proxy de acuerdos intencionales (C4)
- El tráfico de influencias, la operación corrupta del sistema, yo creo que sigue operando y en la gente castigada yo creo que eso es bien evidente. Pero no es un tema que trascienda la agenda pública, porque son micro decisiones, que no tienen un alcance más general en la operación del sistema. El otro problema que tenemos, quizás, es la fuente de los comentarios. La mayoría de los comentaristas son operadores del sistema, son gente que ha trabajado en las agencias (C6).

## 10.21 Agencias de aseguramiento de la calidad como instancias de gobernanza de los sistemas de educación superior

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 14.1. | De acuerdo a su percepción, ¿constituyen las agencias instancias de gobernanza de los sistemas de educación superior? | GOB | |

- Las agencias son entidades que de hecho obligan a las instituciones a mirar y volver a analizar lo que están haciendo, o sea, en ese sentido, yo creo que hay un efecto indirecto de gobernanza, pero eso no debiera ser así. La universidad debiera decir hemos hecho todos estos avances, usted, certifíquelos, más que bueno, porque usted me lo exige yo tengo que hacer esta revisión (C1)
- A ver, yo diría que cumple un rol de gobernanza del sistema, yo diría que sí, que el rol es más bien tenue, porque como el sistema actual no usa estándares, sino se basa en el proyecto institucional de cada universidad, la autorregulación y en la capacidad de la institución de cumplir su proyecto, cualquiera que este sea, la institución mantiene una gran autonomía para orientarse de la manera que estime conveniente y lo que más bien pide el sistema de acreditación es que su gestión sea consistente con ese designio estratégico y que muestre resultados que indique que está avanzando en la dirección que se fijó, pero el sistema hace poco en definir alguna dirección para el sistema en su conjunto o para un grupo de instituciones, en particular (C2)
- Yo creo que sí, hoy día cuando uno mira sistemas exitosos de gobernanza, desde Holanda, pasando por los países nórdicos, pero también en su complejidad federal, Canadá, en todos ellos, el AC, sea que adopte forma de acreditación o de evaluación de distinta naturaleza, forman parte del sistema de gobernanza y así lo entienden los

gobiernos, juega en conjunto con los otros órganos de gobierno, en la gobernanza de la ES (C3)

- Depende de la definición de gobernanza, que las hay y de lo más variadas en cuanto a su amplitud. Si se incluye en tal definición la capacidad de teledirigir aspectos relacionados con la autorregulación de las instituciones de educación superior para elevar la calidad de sus servicios, sin duda alguna (las agencias) serían parte del gobierno del sistema (C4)
- Hay un mix. Es importante que existan, pero deben funcionar sistémicamente. Pero lo más importante es que los supervisores sepan tanto o más que los supervisados y eso, no ocurre (C5)
- Yo creo que tienen algo que aportan. Pero a los márgenes. Es decir, el 80% del sistema no es abordable a través de la lógica del AC. Cumple con los criterios mínimos que el sistema se plantea. En el otro 20%, en el margen, en la cosa más dudosa, en los desarrollos nuevos, no hay mucho, pero en los desarrollos mercantiles del sistema, bueno, ahí hay un rol que se puede cumplir (C6)
- Las agencias, en todas partes del mundo, son un organismo o una institución dentro de la institucionalidad de la ES, en ese sentido uno dice forman parte de la gobernanza, sí, son parte importante, pero luego, si uno dice, el poder político debiera estar radicado en las agencias (C7)
- Mecanismos como la ley 20.129 y los resultados de su implementación sin duda tienen impacto sobre la gobernanza de las instituciones afectadas, sus prácticas de trabajo y procesos internos y sus acciones estratégicas y prioridades (C8).

| | Preguntas | CATEGORÍAS INICIALES | INDICADORES DE GOBERNABILIDAD |
|---|---|---|---|
| 14.2. | ¿Cuáles serían los aspectos resaltantes que permitan valorar su acción como instancias de gobernanza para la educación superior? | INGO | |

- Las agencias son entidades que de hecho obligan a las instituciones a mirar y volver a analizar lo que están haciendo. Las agencias cumplen un rol y lo cumplen por default, porque están ejecutando una tarea que las universidades ya debieron haber incorporado adentro de ellas mismas (C1)
- Es un mecanismo de gobernanza, es claro, porque opera por la vía de instar a las instituciones a modificar sus procedimientos de manera de asegurar que cumplen con la expectativa de la acreditación. No es un sistema de gobernanza fuerte, en el sentido que no hay directrices claras respecto de qué es lo que la institución tiene que hacer, sino más bien el sistema les dice cómo hacerlo y un cómo hacerlo, que no es operacional, sino que más bien de garantía, cualquiera sea el destino que se está siguiendo, incluso cualesquiera sean los mecanismos, que estos mecanismos propenden al mejoramiento continuo de la calidad, eso es todo lo que el sistema pide. Esa es la vinculación que yo le veo con la gobernanza y me parece que es justo decir que una gobernanza tan ligera, hoy día no responde a la expectativa que tiene la sociedad chilena sobre la relación entre el Estado y el sistema. La expectativa es más alta y ahí es donde yo, que no soy para nada un estatista, pienso que sin embargo, y que creo en la autonomía de las instituciones como una virtud del sistema, me parece sí que para que una institución sea autónoma, tiene primero que existir y para tener derecho a existir tiene que cumplir la ley y tiene que cumplir requisitos mínimos de operación, que a su vez, garanticen condiciones mínimas de calidad, de ahí para adelante, que las instituciones tengan autodeterminación me parece adecuado, me

parece que eso no es incompatible con algún nivel de coordinación global del sistema hacia fines que sean importantes para la sociedad, sociedad representada por el gobierno en un sistema de democracia. No me parece que esas dos cosas sean incompatibles, pero siempre es preferible, me parece a mí errar por favorecer el grado de autonomía de las instituciones que ahogarlas con regulaciones y condicionamientos que pueden finalmente, no conducir a nada. Pero en Chile no estamos en esa situación, al contrario, estamos todavía en un sistema altamente desregulado, altamente descoordinado en que cada institución, básicamente, hace lo que quiere y respecto de la cual, la acreditación pone un freno todavía demasiado imperceptible frente a esta libertad que gozan las instituciones (C2)

- Una mirada externa independiente para promover, fomentar en las instituciones que persigan la calidad en sus decisiones y en su accionar es lo más relevante de estos mecanismos (C4)
- Hay un rol de *gate keeper* que a lo mejor se puede desarrollar en el tiempo que viene. Pero cuando se tiene un sistema que se está moviendo cada vez más marcadamente hacia la concentración, ese rol de gate keeper, también se va achicando. Y yo creo que el futuro del AC va a estar en buena medida definido por la capacidad del sistema para reinventarse, para que este rol de gate keeper sea más amplio o producido solamente una cosa procedimental y burocrática. Estas características ya están. La gente en Chile asume que el sistema está muy ritualizado, pero puede serlo aún más. Y en ese sentido, desde el punto de vista de las políticas públicas, la efectividad de esta política pública, de verdad, va a ser un tema controversial en los tiempos que vienen (C6)
- En Chile la mantención de las políticas públicas es un desafío mayor, pero tal vez en

otros países latinoamericanos ese sea también un tema sobre el cual hay que volver. Creo que debe haber una divergencia pronto. Acerca de lo que va a ser el mejoramiento y lo que va a ser el control y con las áreas en las que concluyamos que solo va a haber mejoramiento, bueno, los proyectos y resultados va a ser una condición para que más financiamiento público esté disponible para ellos. Lo que es control va a ser un control mucho más severo y va a ir a la operación real no solamente a lo ritual y creo que eso va a producir cambios en los sistemas, pero va a depender de nuevo del a capacidad de las IES para armarse de un lobby político ciertamente fuerte o no, para soportar el cambio legal (C7)

- En el mejor de los casos, las agencias de acreditación o de AC, como les quieras poner, son instituciones que más bien, ayudan a tener una institucionalidad política más fuerte, ayudan a fortalecer o a tener mayor información, pero no son ni debieran estar convocadas ni a dictar política pública a nivel nacional ni a tomar decisiones por las propias instituciones. Yo creo que en ese sentido de la gobernanza, desde el punto de vista del gobierno de, de tomar las decisiones de, las agencias no juegan un rol importante. Sí lo juegan en términos de institucionalidad del sistema (C7).

# 11 Discusión de los hallazgos

La discusión de este trabajo parte de la propuesta de las reformas neoliberales de la década de los años 90, que consideraban a la educación superior como ámbito de formación de capital humano para el desarrollo y que por ello debía ser de calidad, estableciendo la importancia de los mecanismos de rendición de cuentas, en respuesta a la autonomía que le concedían los Estados y la confianza depositada en ella por parte de la sociedad.

En ese marco ha sido planteado el cuestionario aplicado en las entrevistas y han sido analizadas las respuestas a los mismos, seleccionando en este capítulo, cuatro dimensiones esenciales para la comprensión de los procesos en estudio, a saber: las Reformas de los 90, las Políticas Públicas para el educación superior en el periodo inmediato posterior y en la década siguiente, el surgimiento del Aseguramiento de la Calidad, como política pública y la Gobernanza de los sistemas de educación superior.

Seguidamente, se realiza un Comparativo de la percepción de los entrevistados respecto a los indicadores de gobernabilidad aplicados a las agencias de aseguramiento de la calidad.

## 11.1 El caso de Argentina

### 11.1.1 Reformas de los 90.

Las reformas neoliberales de la década del 90 tuvieron importantes efectos en todo el medio social y económico, a través de medidas de privatización, descentralización y recortes de fondos públicos, sin embargo, en el caso de la educación superior el resultado fue muy distinto que en las demás áreas del Estado. El principal resultado de las reformas en educación superior puede considerarse la Ley de Educación Superior N° 24.195 (LES) promulgada en 1995, que por primera vez en la historia del país, abarca a todos los niveles de la educación superior y crea las instancias necesarias para la regulación del subsistema, pero también para la coordinación de las

políticas públicas para el nivel educativo. Un resultado relevante fue la instalación de una agencia de aseguramiento de la calidad, que velara por el cumplimiento de estándares mínimos y permitiendo el retiro del Estado del ámbito académico. También mediante la LES se dio una importante ampliación de la autonomía, dotando de autarquía a las universidades públicas, a cambio de rendición de cuentas y de aseguramiento de la calidad.

Los ajustes económicos que afectaron al país, se manifestaron en un recorte importante en los sueldos de los docentes de universidades públicas, al mismo tiempo que se dieron incentivos para la educación superior, de los cuales el principal fue el PRES, Programa de Reforma de la Educación Superior, con fondos del BIRF, que comprendía el FOMEC, fondo para cofinanciar proyectos y programas en las universidades públicas, en materia de reformas académicas e inversiones en equipamiento e infraestructura y formación de posgrado para docentes, la instalación de la CONEAU y el desarrollo del SIU, Sistema de Información Universitaria. El Programa de Fortalecimiento a la Gestión y Coordinación Universitaria, conocido como Subproyecto 06, que contaba con apoyo del BM y del PNUD, del año 1991, tenía entre sus objetivos el diseño de metodologías de evaluación institucional, y el Programa de Incentivos a la investigación científico-tecnológica para la universidad pública.

Las reformas de los años 90 modificaron profundamente las estructuras de regulación y articulación de la educación superior, con la creación la Secretaría de Políticas Universitarias, SPU, instancia que estableció contacto permanente entre el Ministerio de Educación y los actores universitarios, y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, CONEAU, responsable de diversas formas de evaluación a las instituciones y de dictámenes para la habilitación de nuevas instituciones y carreras y se creó el Sistema de Información Universitaria, SIU, como entidad estadística. Más tarde (2007) se crea el MINCYT, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, apoyando el proceso de reforma, que incorpora la

evaluación para los organismos de ciencia y tecnología y de la investigación en las universidades, esta última, de forma voluntaria.

Las reformas fueron negociadas con las universidades, para lo cual fueron implementadas nuevas instancias de articulación y fortalecidas las existentes. Así se crea el Consejo de Universidades, CU, está integrado por el Comité Ejecutivo al Consejo Interuniversitario Nacional (CIN), que nuclea a las universidades públicas, la Comisión Directiva del Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), un representante de cada uno de los siete Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior (CPRES) y un representante del Consejo Federal Educación. El CU está presidido por el Ministro de Educación, quien delega la presidencia frecuentemente en el Secretario de Políticas Universitarias. Todas estas instancias constituyen articuladores de las políticas públicas ligadas a la educación universitaria.

A partir de 2003 la política universitaria y para la educación superior en general cambió sustantivamente, a través de un incremento sostenido de la inversión en educación y en educación universitaria en particular. En retrospectiva, la reforma aumentó la participación de los estudiantes provenientes de los dos quintiles de menores ingresos al 42% del total de alumnos y el financiamiento del sistema universitario, hasta un equivalente al 1% del PBI. Los salarios reales de los no docentes y docentes mejoraron sistemáticamente hasta 2012 inclusive, sin incrementos posteriores.

En síntesis, la reforma tuvo en la Ley 24.195, Federal de Educación, de 1993 un impulso importante y un instrumento fundamental en la Ley 24.521, de Educación Superior, de 1995, que establecieron la necesidad de la evaluación de la calidad y de la rendición de cuentas y crearon las instancias pertinentes para articular estas políticas. Las reformas del sistema de educación superior han desarrollado todo un nuevo relacionamiento entre las instituciones y el Estado, y

contribuido a la instalación del sistema de aseguramiento de la calidad, si bien la crítica que se le realiza es que aún no ha logrado los objetivos en la mejora del desempeño educativo.

La Ley 24.521 estableció la estructura de política pública de la educación superior en la Argentina. En el nivel universitario se instalaron las instancias para el gobierno del subsistema, tanto en el gobierno, como en las instituciones, de modo a mantener el diálogo permanente entre los actores pertinentes, y se estableció la agencia de aseguramiento de la calidad, la CONEAU.

### 11.1.2 Las políticas públicas para la educación superior.

La educación universitaria en la Argentina de los años 90 se encontraba instalada en un marco regulatorio que respondía a moldes clásicos, que ya no respondía a las demandas de una masificación creciente de demanda de estudios universitarios, con una oferta privada en crecimiento y en el marco de la sociedad del conocimiento y la revolución tecnológica, en el cual la educación superior es de importancia estratégica. La agenda internacional de transformación de la educación superior ya había entrado en la Argentina, que ya desde los años 80 venía discutiendo el tema de la calidad de la educación, en todos sus niveles. Durante ese periodo se establecieron discusiones entre las universidades nacionales y el gobierno para la instalación de una agencia de aseguramiento de la calidad, que luego dio origen a la CONEAU.

En ese contexto, con apoyo financiero del Banco Mundial se desarrollaron programas de desarrollo y coordinación, como el Subproyecto 06 (1991), Programa de Fortalecimiento a la Gestión y Coordinación Universitaria, y el PRES (1994), Programa para la Reforma de la Educación Superior , que financiaron la instalación del sistema de aseguramiento de la calidad. Como resultado de estas instancias se presentan políticas públicas para el sector, que requieren la acreditación para acceder a los incentivos y beneficios. La evaluación trasciende a la formación y con la creación del MINCYT, se ha establecido un programa de evaluación de los organismos de cyt y de la función de investigación de las universidades que voluntariamente así lo desean. Tal

vez lo más interesante es que el apoyo no es solo para las carreras que resulten acreditadas, sino también para aquellas que no han alcanzado los mínimos exigidos. Las instituciones privadas no acceden a los fondos públicos. En materia de incentivos, muchos de ellos están vinculados al mejoramiento de las carreras y a becas, especialmente en el nivel de posgrado, aunque se dirigen a universidades públicas, exclusivamente.

Por otro lado, el Sistema de Información Universitaria, SIU, es un instrumento necesario para brindar información al público que sea confiable. A la fecha se señala que el sistema es todavía débil, aun cuando se considera adecuado para una recolección de datos fiables.

El MINCYT, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, ha permitido estimular la investigación y dotar un salario digno a los investigadores del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, CONICET, lo que ha posibilitado la mejor calificación de los investigadores, quienes deben acreditar el grado de doctor como piso para el desarrollo académico. En general, esto ha contribuido a mejorar el índice de innovación del país y el relacionamiento con el ámbito empresarial y el sector productivo, lo que impacta en las universidades indirectamente, ya que la mayoría de los investigadores pertenecen a las universidades nacionales. Sin embargo, no puede decirse que ambos sistemas trabajen integrados, lo que va en desmedro de la educación universitaria.

Después de 20 años de su promulgación, la Ley 24.521 está siendo revisada, aunque no ha podido ser reformada. En ese periodo de tiempo han sido creadas varias universidades públicas y ha sido frenada la creación de varias universidades privadas. A la fecha, los presupuestos de las universidades públicas son establecidos en la ley de presupuesto de la Nación, y si bien han mejorado sustancialmente, no dejan margen a ampliaciones ni inversiones por iniciativa de las instituciones. El foco en política hoy en día está más por el tema de la inclusión y de mejora de calidad de la inversión, no en términos de evaluación.

### 11.1.3 El Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

Un resultado de las políticas de reforma es la instalación de la CONEAU, como única agencia de calidad, de gestión pública, ya que las dos privadas habilitadas en principio, no llegaron a activar. La creación de la CONEAU responde a un pacto social, entre el gobierno y las instituciones, llevado a través de un proceso de consultas y reuniones de trabajo con todos los actores, no falto de oposición que según los entrevistados, tuvo que ver con cuestiones internas, de resistencia al cambio por parte de las universidades, y por razones políticas, sumada a cuestiones ideológicas, siendo especialmente significativa en las universidades públicas mayores, como fue el caso de la UBA. Sin embargo, en la base de la negociación para su creación, aparecen las estructuras partidarias, lo que la ha dotado de estabilidad a través de los diversos cambios de gobierno que le ha tocado experimentar. La CONEAU trabaja de forma muy cercana con la SPU. Coordina su trabajo con las instancias del CIN y del CRUP, aunque su accionar es de criterio independiente. Sin embargo, su conformación es altamente política, con representantes del Parlamento Nacional y del Ministerio, lo que en el caso argentino, es lo que ha brindado blindaje político y relevancia pública, con amplio reconocimiento social e institucional y su opinión es tenida en cuenta en las definiciones de políticas públicas para el sector y esta relación con los poderes políticos no ha tenido incidencia conocida en su operación.

La gestión de la CONEAU fue financiada inicialmente por el Banco Mundial, si bien se desprendió de ese apoyo muy pronto y pasó a ser financiada por el Estado. En principio, además de la CONEAU, fueron creadas dos agencias privadas para realizar evaluaciones externas, la FAPEYAU, Fundación Argentina para la Evaluación y Acreditación Universitaria, creada por la Universidad del Salvador y la Universidad Argentina John F. Kennedy, que hizo dos, las correspondientes a las universidades que la integraban y la Acreditadora de las Américas, que nunca funcionó. La cuestión fundamental con respecto a su funcionamiento es que la evaluación

externa por agencias privadas está arancelada, mientras que la de la CONEAU es gratuita, al estar financiada con fondos públicos, sumada a la natural desconfianza que surge ante nuevos organismos.

La Comisión está integrada por académicos que responden a los diversos estamentos que tienen representación, con experiencia en gestión universitaria, pero que responden a uno u otro partido político. La integración de la CONEAU está instituida en el Art. 47 de la Ley de Educación Superior, contando con doce (12) miembros, tres (3) por el Consejo Interuniversitario Nacional, CIN, uno (1) por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas, CRUP, uno (1) por la Academia Nacional de Educación, tres (3) por cada una de las Cámaras del Honorable Congreso de la Nación, y uno (1) por el Ministerio de Cultura y Educación. La ley establece el perfil de los miembros como de reconocida jerarquía académica y científica.

El prestigio de la CONEAU ha sido incuestionable a lo largo de los años de funcionamiento, resaltando la capacidad de articulación política de la Comisión y de su equipo técnico. Este prestigio se ha visto resentido últimamente debido a la falta de dedicación del presidente, situación coyuntural, pero también por la lentitud y burocracia que devienen de unas sobrecarga de funciones y de operación de la entidad. Se plantean como cuestiones a revisar la burocratización de los procesos, la actualización de procedimientos y la situación de que la entidad trabaja al límite de su capacidad operativa. Sin embargo, hay consenso respecto de la idoneidad de sus miembros, y en general, de la transparencia con las que son tomadas las decisiones, aunque su liderazgo académico se encuentra un tanto desgastado.

Asimismo, se reconoce que cuenta con autonomía para sus dictámenes y no se han detectado manipulaciones de tipo económico, aun cuando su financiamiento depende del Estado. En general, se reconoce la independencia de los juicios, legitimidad en su representatividad y legitimidad, aunque alguno de los miembros pueda ser objetado, de tanto en tanto. La Comisión

se ha manejado prescindente de las presiones políticas, debido precisamente a su integración política, aunque pueden darse algunas situaciones puntuales.

La calidad del servicio prestado es una cualidad esencial para la eficaz actuación de esta instancia. En ese sentido, puede aseverarse que la Comisión ha cumplido con solvencia los requerimientos de la ley. En acreditación de carreras de grado se reconoce que la operación es adecuada y de calidad, aunque los estándares debieran revisarse, para ser actualizados. En cambio, el posgrado se ve afectado por la masividad. Para los proyectos institucionales, de evaluación obligatoria, la cumplen muy pocas instituciones e incluso la UBA se escuda en un recurso de inconstitucionalidad para no cumplir el proceso. En el caso de las privadas, que deben someterse para su habilitación, el problema radica en que el referente de evaluación es el propio proyecto institucional. Probablemente, el factor crítico en la calidad del servicio de la CONEAU sea el tiempo que tarda en expedirse, debido a la cantidad y variedad de tareas que le cabe atender.

Con referencia a la normativa utilizada, se aprecia como buena, basada en criterios cualitativos, lo que ha facilitado su aceptación y estabilidad, aunque se reclama un análisis de pertinencia. Como agencia de aseguramiento de la calidad, la CONEAU ha sido evaluada en su funcionamiento, al cierre del financiamiento del Banco Mundial y luego por la IESALC, en el 2007. En forma periódica, fueron realizados seminarios y reuniones técnicas con las universidades, para revisar los procedimientos y proponer ajustes. A la fecha, se está preparando el segundo proceso de evaluación externa que, aunque no comprende una acreditación, es un proceso de rendición de cuentas provechoso, porque se proponen ajustes y mejoras. En el ámbito administrativo, la CONEAU rinde cuentas como cualquier repartición pública y está sometida a procesos de auditoría por parte de la Contraloría General de la República.

En el ámbito de protección de los evaluados, todos los procesos e informes y resoluciones de la Comisión tienen instancias de apelación debidamente normadas, y en su historia se nota una baja ocurrencia de reclamos o protestas. Los conflictos de interés son atendidos por procedimientos legales establecidos, como la Ley de Ética Pública y la Ley Anticorrupción y otros mecanismos de la Nación Argentina y cuenta con un Código de Ética interno. Las situaciones que se han dado han sido pocas, y fueron administradas con eficacia, dando respuestas institucionales concretas.

### 11.1.4 La gobernanza del sistema de educación superior

La Argentina ha desarrollado dos hitos importantes en materia de gobernanza para la educación superior, siendo ellos la creación de la Secretaría de Políticas Universitarias, SPU, en 1993 y la sanción de la Ley 24.521., de Educación Superior, en 1995. Ambas instancias contribuyeron efectivamente a ordenar el sector, después del proceso de normalización de las universidades nacionales, en 1986, ya en la atapa democrática. En este marco, el Estado aparece como financista del sector público de educación superior, y como garante de la calidad del sistema, a través de la acreditación, refuerza la autonomía universitaria y articula los diferentes niveles de la educación superior. Las políticas establecidas en la ley crean organismos de articulación como el Consejo de Universidades, CU, los Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior, CPRES y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Universitaria, CONEAU y el Sistema de Información Universitaria, SIU. Estos organismos tienen como propósito sugerir y coordinar las políticas, y proponer y asesorar en materia de estrategias para el sector de la educación superior.

En cuanto al papel de la agencia como instancia de gobernanza, la instalación de ella ha sido importante para establecer y articular el diálogo entre el gobierno y las instituciones universitarias, sirviendo también como garante de la fe pública en la oferta académica de carreras

y programas. Sus dictámenes y resoluciones, así como sus recomendaciones de política pública, son considerados y atendidos por los actores pertinentes. Su composición mixta, el peso de su acción técnica y la información pública, son aspectos fundamentales para su posicionamiento como instancia para la gobernanza.

Hacia el medio interno de las universidades, ha contribuido a desarrollar sistemas de control de la gestión y de la docencia y sirve como un importante referente para el desarrollo de las políticas institucionales de calidad.

Con respecto al ámbito social, luego de dos décadas de actuación, la CONEAU es reconocida por el ´público, de manera eficaz en el nivel de posgrado, por las personas que buscan opciones de formación en dicho nivel. También en el caso de las profesiones reguladas por el Estado, con la acreditación, y en el control de habilitación de nuevas instituciones privadas. Asimismo, ha constituido un capital social importante con las consultas a las asociaciones de decanos, en carreras profesionales y con las asociaciones de especialidad, en el caso de posgrados, con las cuales se trabaja en la definición de los requerimientos mínimos de calidad para la acreditación. Por su lado, la incorporación de los pares evaluadores, como actores del sistema, cuya participación en los procesos de evaluación tiene una incidencia significativa en los dictámenes, constituye una instancia por la cual la propia comunidad académica participa efectivamente en los procesos de aseguramiento de la calidad, funcionando como un resguardo de la autonomía universitaria y a la vez, como un agente legitimador de la rendición de cuentas. Estas instancias hacen parte de las redes de interacción público-privadas, que se relacionan con el gobierno, compartiendo la responsabilidad de la regulación y de la gestión de los bienes públicos, en un marco de transparencia y efectividad.

De esta forma, la gobernanza de la educación superior argentina se da a través de un sofisticado marco legal, con participación activa y múltiple de los diversos actores, con

integración de los representantes políticos en las instancias de regulación, si bien con perfil académico, actores de las instituciones de educación superior y miembros de la comunidad académica, en una intrincada red que sea capaz de garantizar la legitimidad, la representación y la gobernabilidad, necesarias para la participación democrática.

## 11.2 El caso de Chile

### 11.2.1 La Reformas de la Educación Superior.

En Chile las reformas del Estado, y de la educación superior, en los años 70 y 80, han condicionado fuertemente el desarrollo en la etapa democrática de los años 90, en adelante. En esta etapa el Estado fue alterado en su relación con la sociedad civil y con el sector privado, favoreciendo la descentralización –aunque tutelada por el régimen militar-, la privatización, y el cambio del rol proveedor Estado, en un marco de gobierno autoritario, sin oposición política. El proceso de reforma fue profundo y alcanzó todos los aspectos de la vida política, social y económica del país. En ese periodo de tiempo se dio en Chile el neoliberalismo más ortodoxo de la región, modificando sustancialmente la economía, que fue abierta a las fuerzas del mercado e incorporada a los mercados internacionales.

La reforma de la educación superior en Chile se inició muy temprano, en el año 81 con una reducción de los recursos públicos en las ocho universidades, que en ese momento eran todas las que existían, que pasaron de una educación gratuita a una arancelada. Se buscaba regular el gigantismo de las universidades existentes, promoviendo la educación para el trabajo. Estas reformas trajeron la privatización radical de la oferta de educación superior, a la par de un aumento de la matrícula y una diversificación institucional, introduciendo con fuerza las figuras de los institutos profesionales y de los centros de formación técnica, los que junto a las universidades, reconfiguraron el mapa de la oferta de educación superior chilena. Durante ese

periodo las universidades fueron intervenidas y puestas en manos de uniformados y al mismo tiempo que se arancelaban las universidades públicas, fue facilitada la apertura de nuevas universidades privadas. Esta situación amplió dramáticamente la matrícula y aumentó la cobertura y la inversión de Chile en la educación superior, en gran parte solventada por los aportes de las familias.

En el marco de las reformas de la década del 80, la educación superior chilena ha sido transformada en su economía política, pasando a ser privatizada, con variaciones muy grandes respecto de la aptitud institucional para brindar la formación, por lo cual la preocupación por la calidad aparece en Chile más temprano que en el resto de los países de la región. El déficit en la regulación del sector dio lugar a una gran disparidad en la calidad de la educación, lo que promovió el surgimiento de la idea de la autorregulación, confiando en que las propias instituciones se hicieran cargo de la calidad del servicio que prestaban, lo que no ocurrió de la manera esperada. En ese contexto, se instalan los dos mecanismos transformadores de la década del 90, en adelante, que fueron los incentivos financieros, a través de becas y créditos y el aseguramiento de la calidad.

La Ley 18.962 Orgánica Constitucional de Enseñanza, LOCE, promulgada en 1990 es un hecho indispensable para comprender el proceso chileno posterior, en materia de educación superior. Su aprobación se da al mismo tiempo que se produce el cambio de gobierno militar a la alianza democrática. Esta ley, que al ser constitucional, necesita de un quórum especial para ser modificada, ha condicionado fuertemente el proceso de regulación de la educación superior chilena. La vigencia de la LOCE aseguró un “amarre” entre las políticas establecidas en la década del 80 con la nueva institucionalidad política de las décadas siguientes.

Más adelante, ya en la transición democrática de la década del 90, el Estado se hace más responsable de las políticas de equidad e inclusión, introduciendo la preocupación por la calidad

de la oferta educativa, primero con la legitimación del sector privado y más tarde, con el desarrollo de un sistema de aseguramiento de la calidad, que se concretó en la Ley 20.129, del año 2006.

A pesar de las profundas transformaciones, existen posturas de que no existió un proceso de reforma como tal a partir de la década del 90, sino que se dieron una serie de políticas de ajuste a través de una serie de incentivos financieros a la calidad de la oferta, al tiempo de establecer una mayor regulación sobre la autorización de nuevas instituciones y su autonomía. De esa manera, los cambios del sistema se han producido de forma incremental, introduciendo mecanismos de financiamiento ligados al aseguramiento de la calidad. Sin embargo, el sistema reaccionó de forma que los mecanismos diseñados para asegurar la calidad, en realidad, se convirtieran en parte de la rutina institucional, y fueran utilizados para asegurar el financiamiento de los proyectos educativos, en un marco donde el Estado se encuentra minimizado en su acción de evaluador y de regulador.

### 11.2.2 Las políticas públicas para la educación superior.

Las políticas públicas que marcaron la reforma de la educación superior, se instalan a través de la Ley 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, LOCE, recibida por los gobiernos de transición democrática, que intentaron reformarla, e incluso cambiarla, no prosperando este intento. En el marco de la LOCE es el Consejo Superior de Educación, CSE el organismo que se hace cargo de la regulación del sistema y del fomento de la calidad, siendo integrado por representantes diversos sectores de la sociedad.

A propósito de las políticas públicas para el sector, el Consejo Superior de Educación, CSE, tuvo un rol preponderante en la creación de la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, CNAP, avalada por un Decreto del Ministerio de Educación. Al mismo tiempo, la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, CONICYT, y el Consejo de

Rectores de las Universidades Chilenas, CRUCH, creaban la CONAP, Comisión Nacional de Acreditación de Posgrado, a cargo de la adjudicación de becas para programas de posgrado impartidos en el país. De esta forma, se instala la discusión de la calidad en el discurso público, lo que finalmente, se instituyó mediante la Ley 20.129, del año 2006.

De esa forma, a principios de los años 90, con un sector diversificado en tipología y calidad, se desarrolla un diálogo amplio, que busca consensos políticos, con la idea de articular los actores, promoviendo la autorregulación en un marco de respeto a la autonomía. En 1991 se crea la Comisión para el Estudio de la Educación Superior, mecanismo que buscó la construcción de consensos respecto de los temas urgentes de la educación superior, paralelamente a la discusión de la reforma de la ley, obteniendo resultados significativos, que incluyen el aseguramiento de la calidad y la autorregulación.

En este periodo (1990-1994) se incrementa el gasto fiscal, a través de becas y créditos y fondos para el desarrollo científico y tecnológico, a través del Fondo de Fomento para el Desarrollo Científico y Tecnológico, FONDEF. En el periodo 1994-2000, se dieron varios programas de fomento, para mejora de infraestructura y apoyo a la formación de pregrado y posgrado, siendo el más importante el Programa de Mejoramiento de la Equidad y la Calidad de la Educación Superior, MECESUP (1999), financiado con un préstamo del Banco Mundial, que permitió la creación de la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, CNAP, y la Comisión Nacional de Acreditación de Posgrado, CONAP, creada por CONICYT, para el aseguramiento de la calidad del nivel superior.

La Ley 20.129 de Aseguramiento de la Calidad (2006) ha surgido del trabajo previo realizado por la CNAP –de hecho, el proyecto original fue elaborado por la CNAP- que logró instalar el aseguramiento de la calidad como una instancia de importancia para el desarrollo de un sistema de educación superior que fuera moderno y pertinente. En este campo, el proyecto

MECESUP tuvo una contribución sustantiva, haciendo posible la creación y sostenimiento de la CNAP.

En materia de información pública, la Ley 20.129 crea el Sistema de Información en Educación Superior (SIES) y el observatorio www.mifuturo.cl, instancias de consulta pública acerca de la oferta de educación superior en Chile, que se encuentran a cargo de la División de Educación Superior, del MINEDUC. Este sistema funciona muy bien con las universidades del CRUCH, no así con las demás sobre las cuales el Ministerio no tiene recursos legales o administrativos para obligar a la información.

Con la Ley 20.129, el anterior Consejo Superior de Educación (CSE) se transforma en el Consejo Nacional de Educación (CNED), organismo público y autónomo, responsable del licenciamiento de nuevas instituciones (obligatorio), y del control y fomento de la calidad y autorregulación para todos los niveles educativos. La ley también institucionaliza el trabajo de aseguramiento de la calidad con la creación de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) en reemplazo de la CNAP y parcialmente, de la CONAP. Asimismo, la ley crea la figura de las agencias acreditadoras privadas, responsables de la acreditación de carreras de grado y especialidades universitarias, supervisadas por la CNA. En este momento existen ocho (8) agencias acreditadoras autorizadas. Las agencias privadas, funcionando conjuntamente con la agencia pública, son fruto de los consensos políticos en la discusión de la Ley 20.129.

El sistema de educación superior está vinculado a incentivos financieros, tanto para la demanda como para la oferta, a través de diversos mecanismos, como los aportes fiscales directos, subsidio destinado por el Estado a las universidades del CRUCH, con libre disponibilidad, también por los aportes fiscales indirectos a todas las instituciones que reciban a los estudiantes con los 27500 mejores puntajes en la PSU. Las universidades del CRUCH cuentan igualmente con el mecanismo del Crédito Solidario para estudiantes que deseen ingresar

a sus carreras. Finalmente, el mecanismo financiero del Crédito con Garantía Estatal, CAE, es un beneficio que el Estado otorga a estudiantes con mérito académico, que necesiten apoyo financiero, para ingresar a carreras acreditadas por la CNA. La aplicación de estos incentivos ha llevado a las instituciones masivamente a acreditar la calidad, para asegurar su sostenibilidad financiera, llegando incluso a caer en actos de corrupción para conseguir la acreditación. El financiamiento de la educación superior es altamente dependiente del estatus de acreditada de la institución, lo que conduce a un sistema prácticamente compulsivo, a pesar de su carácter voluntario, produciendo distorsiones al propósito del aseguramiento de la calidad.

Actualmente, es el Ministerio de Educación, MINEDUC, el organismo generador de las políticas públicas, que ejecuta a través de la División de Educación Superior, instancia operativa de tercer nivel del Ministerio. Sin embargo, el MINEDUC tiene una escasa participación en el sistema, en el cual son actores fundamentales el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, CRUCH, que agrupa a las universidades más antiguas del país y a universidades menos antiguas, desgajadas de esas primeras y que opera la Prueba de Selección Universitaria, PSU, y el Sistema Único de Admisión para las carreras de pregrado en las universidades que conforman el CRUCH.

Respecto al financiamiento de la educación superior chilena, es importante el rol del Ministerio de Hacienda y del Poder Legislativo, que son las instancias que disponen los recursos públicos, a través de partidas en la Ley de Presupuesto de cada año. Por otro lado, el presupuesto para la investigación está a cargo de la Comisión de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT) y el de la innovación, a cargo del Ministerio de Economía.

La política más visible es la inversión en educación superior, que se ha venido incrementando sostenidamente desde los años 80, llegando a niveles de la OECD, actualmente,

con una cobertura neta en 2014 de casi el 40% para la franja etaria de 18-24 años, con una alta proporción (en torno al 80%) en entidades privadas.

### 11.2.3 El Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

Ante la necesidad de asegurar la calidad de la educación superior, el gobierno de transición que se inicia en 1990, instala la Comisión para el Estudio de la Educación Superior (1991) que se ocupa de conocer esta práctica, que ya venía siendo implementada en varias regiones del mundo. Esta Comisión se fijó en el caso europeo, contactando con referentes del área, con quienes se produjo un intercambio bastante fluido para conocer la experiencia de evaluar la calidad de programas y más tarde, instituciones. Estos procesos funcionaron de manera experimental entre 1999 y 2007, a través de la CNAP para carreras de grado (pregrado, en Chile) y de la CONAP, para posgrado, hasta la instalación de la CNA como agencia oficial acreditadora, establecida por la Ley 20.129, del 2006. Los procesos instalados por la CNAP y la CONAP, aunque con propósitos diferenciados, han servido para desarrollar el debate y la instalación en la agenda pública del aseguramiento de la calidad. Esta discusión y la implementación de los procesos de acreditación, contribuyeron a mejorar el diálogo del Ministerio de Educación –con un rol muy distante hasta ese momento- con las instituciones de educación superior utilizando a la agencia como articuladora en el debate, la que fue recibiendo los aportes de los actores y fue generando un sistema de mecanismo voluntaria, en un entorno con una legislación y resguardos constitucionales que hacen muy difícil la instalación de un mecanismo de carácter obligatorio.

La CNA se hace cargo de la acreditación de las instituciones y de los programas de doctorado y encarga la acreditación de carreras a agencias privadas, especializadas por disciplina, a las cuales supervisa. Durante un tiempo estos procesos se habían desarrollado con cierta normalidad, cuando en 2011 se experimenta una crisis muy grave de conflicto de intereses. A eso se agrega que las agencias privadas de acreditación se vieron también envueltas en esta crisis,

afectando la confianza pública en el trabajo que desarrollan y en su real independencia para actuar con criterio autónomo. La crisis fue superada, en parte debido al respaldo de las propias instituciones y del MINEDUC que reaccionaron activando los procedimientos legales que permitieron separar a las personas que ocasionaron la crisis de la gestión de la CNA y sancionando a las agencias privadas que habían cometido faltas.

La CNA está incorporada a la estructura del Estado, con una conformación plural, basada en representación a título personal, no de los estamentos que los han propuesto, sobre la base de méritos académicos, que cuentan con estabilidad en sus cargos. En cuanto a las agencias privadas, se cierne sobre ellas la sospecha de que actúan como empresas privadas. Se verifica que es importante en manos de quiénes queda el sistema, no solo de la institucionalización del mismo.

Por el lado de los equipos técnicos, puede respaldarse la idoneidad de sus miembros, si bien no puede decirse que estén aislados de las presiones de las instituciones. Sin embargo, su actuación –tanto de la CNA como de las agencias privadas-, se encuentra bajo escrutinio público permanente y en el caso de la CNA, tiene la suficiente autonomía como para precautelar la independencia de sus juicios. Para el caso de las agencias privadas, debido a que su trabajo está solventado por el pago que hacen las propias instituciones, cuyas carreras se encuentran en acreditación, la supervisión de la CNA resulta esencial para certificar la independencia de sus juicios. Tanto la agencia pública como las privadas, están obligadas a rendir cuentas, tanto de su gestión como del uso de los recursos que reciben. A la fecha, ni la CNA ni las agencias privadas han sido evaluadas externamente por organismos pertinentes a ese propósito.

En cuanto a la calidad del servicio prestado por las agencias, la CNA a veces se ve sobrepasada en los plazos. En el caso de las agencias privadas, son los consejos por disciplina los que emiten su parecer, por lo que puede ser más eficiente en la emisión de la acreditación.

En el ámbito de su normativa, la CNA empezó a operar con la misma que fue generada y probada durante el funcionamiento de la CNAP y ha estado revisándola y proponiendo nuevos criterios, aunque se menciona el riesgo de caer en una burocratización y regulación excesivas. Sin embargo, podría decirse que estos procesos constituyen *per se* un estándar internacional, que puede ser primoreado, por lo que las cuestiones a ser discutidas deben ser mucho más específicas y referidas al carácter de la acreditación y de quién debe cubrir el costo de los procesos.

La CNA cuenta con instancias de recurribilidad que garantizan el derecho a réplica de parte delas instituciones, y que aunque ha sido utilizado e incluso judicializado, no ha significado una situación de desautorización de la actuación de la agencia. Las decisiones de la CNA son recurribles ante el CNED y las de las agencias privadas, ante la CNA. En cuanto al control de conflictos de interés, luego de los episodios del 2011, el reglamento interno se ha hecho más exigente y claro, si bien se encuentran opiniones diversas sobre su eficacia. Todas estas son cuestiones normativas que dependen de quiénes las apliquen y en ese sentido, puede afirmarse que en Chile se cuenta con un número sustantivo de académicos, asociaciones disciplinares y evaluadores formados que pueden contribuir efectivamente a robustecer al sistema.

El estado de situación plantea que el mecanismo no está preparado para aplicaciones masivas e instituciones más grandes, ya que estaba pensado con un enfoque de autorregulación de parte de las instituciones. Esto implica una reflexión sobre la marcha futura del sistema de aseguramiento de la calidad.

### 11.2.4 La gobernanza del sistema de educación superior

La gobernanza de la educación superior se presenta en Chile todavía débil, con sistemas de información y tecnología de estadística con recursos relativamente escasos, y una alta dependencia de la acreditación para el financiamiento de las instituciones, lo que las hace estar muy pendientes de los resultados de los procesos más que del aseguramiento de la calidad. Las

recientes crisis de corrupción han puesto en evidencia la necesidad de instrumentos más adecuados al tamaño del sistema de educación superior y a la complejidad que el mismo ha alcanzado en las dos últimas décadas.

A nivel central, el MINEDUC no cuenta con una instancia con suficiente poder como para establecer los lazos de gobernanza con las instituciones, a las que regulan otras instancias como el CNED, por la vía del licenciamiento y la CNA por la vía de la acreditación. Por el lado de la CNA, se muestran resultados favorables en cuanto a la aceptación de los procesos de acreditación, su rol en la regulación del sistema y su aval en términos de calidad para el acceso a los subsidios estatales. El hecho de no contar con estándares de mínimo y de juzgar a las instituciones con respecto a su propio proyecto educativo (consistencia interna) y los parámetros de la demanda social y del sector profesional respectivo (consistencia externa), constituye un mecanismo de gobernanza, promoviendo la rendición de cuentas con respeto a la autonomía, la diversidad de la oferta educativa y la autorregulación.

Todo lo anterior es una formulación correcta, en tanto se desarrolle en un marco de capacidades instaladas en las agencias, la pública y las privadas, instituciones conscientes de su responsabilidad social, respecto del servicio educativo de calidad y un sistema de envergadura razonable. Cuando el sistema empieza a ser sobrepasado en la demanda, el modelo deja de ser eficiente, se burocratiza y responde más bien a la forma que al fondo, cual es el aseguramiento de la calidad.

Al tiempo del presente estudio, lo que se está presenciando es la concentración de la matrícula en unas pocas instituciones o grupos de instituciones, que controlan la oferta de educación superior, formando clústeres de instituciones. Esta situación trasciende el ámbito de las agencias de acreditación, siendo más bien el ámbito para una superintendencia pública, figura que en el Estado chileno ya ha probado su eficacia.

El sistema de educación superior chileno es uno de los más sofisticados de la región, con una importancia relevante de instituciones privadas, que concentran la matrícula de manera importante, con fuerte presencia de incentivos fiscales, ligados al aseguramiento de la calidad. Desde el punto de vista de la gobernanza, se reconoce el papel de la CNA como instancia articuladora, aunque podría no estar a la altura de las expectativas de la sociedad chilena, por lo que el futuro del AC va a estar en buena medida definido por la capacidad del sistema para reinventarse, siendo este un tema controversial a ser desarrollado.

## 12 Comparativo de opiniones de entrevistas respecto a los indicadores de gobernabilidad aplicados a las agencias de aseguramiento de la calidad

Para evaluar el rol de gobernanza de las agencias de aseguramiento de la calidad en Argentina y Chile, se ha realizado el análisis utilizando los Indicadores de Gobernabilidad Mundial, IGM; del Banco Mundial, desagregados en atributos o factores observables, los que guardan una cercanía con los indicadores de evaluación de la calidad de las agencias de aseguramiento de la calidad, preconizados por INQAAHE, ENQA y RIACES, como fuera revisado en el Apartado referido a Evaluación de las agencias de AC. Quis custodiet ipsos custodie, del presente trabajo.

El análisis se ha realizado por dos vías en paralelo, a saber, revisión documental oportuna (Capítulo 7 para Argentina y Capítulo 8 para Chile) y entrevistas, sobre la base de un cuestionario común, respondido por expertos. Tanto la revisión documental como el cuestionario han sido realizados con base en las matrices de análisis del Capítulo 6, Metodología de la Investigación. Seguidamente, se ha preparado la Figura N° 7, que presenta en un tablero las opiniones vertidas por los entrevistados respecto de los IGM, aplicados a las agencias de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Se especifican en la Columna 4 las preguntas del cuestionario que han sido consideradas para evaluar a cada indicador.

# Cuadro N° 3. Tablero de Respuestas a Cuestionarios

| | | | | ENTREVISTAS | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | ARGENTINA | | | | | | CHILE | | | | | | | |
| **Indicadores mundiales de gobernabilidad agregados** | **Criterios individuales propuestos para las agencias de aseguramiento de la calidad** | **Indicadores desagregados en factores observables** | **Preguntas de Cuestionario** | **A1** | **A2** | **A3** | **A4** | **A5** | **A6** | **C1** | **C2** | **C3** | **C4** | **C5** | **C6** | **C7** | **C8** |
| I.G.1. VOZ Y RENDICIÓN DE CUENTAS | 1. Rendición de cuentas de las agencias | a. Acreditación de las agencias | 11.3. | | | | | | | | | | | | | | |
| | | b. Informes periódicos de gestión | 4.3., 5. | | | | | | | | | | | | | | |
| | | c. Información pública | 4.3. | | | | | | | | | | | | | | |
| | 2. Participación de los actores pertinentes | a. Mecanismos de participación de los actores pertinentes en las definiciones de la agencia | 5. | | | | | | | | | | | | | | |
| | | b. Confianza en los mecanismos de elección de representantes | 5., 8.2. | | | | | | | | | | | | | | |
| | | c. Integridad en la aplicación de la normativa para elección de representantes | 8.1. | | | | | | | | | | | | | | |
| I.G.2. ESTABILIDAD POLÍTICA Y FALTA DE VIOLENCIA | 1. Estabilidad de la conducción institucional | a. Estabilidad jurídica: las normas brindan garantías de continuidad en el tiempo y no puedan ser alteradas en función de coyuntura alguna. | 8.1. | | | | | | | | | | | | | | |
| | | b. Idoneidad para la función | 8.2. | | | | | | | | | | | | | | |
| | | c. Las autoridades reguladoras deben ser designadas por periodos razonables de tiempo de forma a permitir que el sistema actúe con coherencia, conocimiento y profesionalismo, favoreciendo la confianza de los usuarios sectoriales en el sistema. | 8.1. | | | | | | | | | | | | | | |
| | 2. Autonomía | a. Académica | 9.1. | | | | | | | | | | | | | | |
| | | b. Económica/financiera | 9.1. | | | | | | | | | | | | | | |
| | | c. El ente regulatorio no tiene jurisdicción administrativa | 9.2. | | | | | | | | | | | | | | |
| | 3. Independencia de las presiones políticas | a. Legitimidad de las autoridades de la agencia, a lo cual contribuye la forma de designación de las mismas | 8.2. | | | | | | | | | | | | | | |
| | | b. Mecanismos de relacionamiento con actores políticos | 6.1., 9.2. | | | | | | | | | | | | | | |
| | | c. Capacidad de articulación con los actores pertinentes | 6.2. | | | | | | | | | | | | | | |
| I.G.3. EFECTIVIDAD DEL GOBIERNO | 1. Competencia burocrática | a. Capacidad técnica | 8.3. | | | | | | | | | | | | | | |
| | | b. Conocimiento de la normativa vigente | 8.3. | | | | | | | | | | | | | | |
| | | c. Estabilidad de los cuadros profesionales | 8.3. | | | | | | | | | | | | | | |
| | 2. Calidad de la prestación de servicios | a. Eficiencia. Buen uso de los recursos. Cumplimiento de los plazos | 10.1. | | | | | | | | | | | | | | |
| | | b. Eficacia. Pertinencia de los procedimientos para evaluar la calidad | 10.1. | | | | | | | | | | | | | | |
| I.G.4. CALIDAD REGULATORIA | 1. Calidad de la reglamentación y de los procedimientos vigentes | a. Capacidad para desarrollar su propia reglamentación | 11.1. | | | | | | | | | | | | | | |
| | | b. Normas y expectativas explícitas | 11.1. | | | | | | | | | | | | | | |
| | | c. Pertinencia normativa | 5., 11.1. | | | | | | | | | | | | | | |
| | 2. Consensos y pactos sociales | a. Mecanismos de consulta y participación | 6.3., 11.2. | | | | | | | | | | | | | | |
| | | b. Participación efectiva de los actores pertinentes | 6.4. | | | | | | | | | | | | | | |
| | | c. Capacidad de negociación | 6.1. | | | | | | | | | | | | | | |
| I.G.5. IMPERIO DE LA LEY | 1. Responsabilidad administrativa | a. Vigencia de la ley y sus reglamentos | 11.4. | | | | | | | | | | | | | | |
| | | b. Cumplimiento de la normativa vigente | 10.2. | | | | | | | | | | | | | | |
| | | c. Claridad de procedimientos y sanciones en caso de incumplimiento | 11.1. | | | | | | | | | | | | | | |
| | 2. Recurrencia procesal | a. Independencia de los juicios | 9.2. | | | | | | | | | | | | | | |
| | | b. Existencia de mecanismos de recurribilidad | 12.2. | | | | | | | | | | | | | | |
| | | c. Secuencia procedimental de apelación | 12.2. | | | | | | | | | | | | | | |
| I.G.6. CONTROL DE CORRUPCIÓN | 1. Mecanismos de control | a. Existencia explícita de mecanismos de control | 13.1. | | | | | | | | | | | | | | |
| | | b. Efectividad en la aplicación de los mecanismos de control | 13.2. | | | | | | | | | | | | | | |
| | 2. Transparencia | a. Claridad de las funciones | 12.1. | | | | | | | | | | | | | | |
| | | b. Conocimiento público de las funciones y reglas de actuación | 12.1. | | | | | | | | | | | | | | |
| | | c. Mecanismos de acceso a la información sobre sobre las decisiones que se tomen y los trámites que se lleven adelante | 12.1. | | | | | | | | | | | | | | |
| | | d. Credibilidad de las personas encargadas de la regulación | 12.1. | | | | | | | | | | | | | | |
| | | e. Mecanismos de apertura del sistema, posibilitando la competencia y por tanto, la transparencia sectorial | 5., 8.1. | | | | | | | | | | | | | | |

Sin opinión | Medianamente favorable | Favorable | Desfavorable

Los resultados del Cuadro N° 3 se discuten en la Tabla N° 15, ponderando un promedio fundamentado en las opiniones en cada país y en una tercera columna, la discusión de la valoración.

Tabla N°15. Síntesis de cuestionarios de percepción de entrevistados

| Indicadores de gobernabilidad agregados (base IMG del BM) | Criterios individuales propuestos para las agencias de aseguramiento de la calidad | Indicadores desagregados en factores observables | ARGENTINA | CHILE | DISCUSION DE LOS HALLAZGOS |
|---|---|---|---|---|---|
| I.G.1. VOZ Y RENDICIÓN DE CUENTAS | 1. Rendición de cuentas de las agencias | a. Acreditación de las agencias | Dos evaluaciones pasadas, la tercera en curso | En 2010 se realizó una evaluación de los resultados de la acreditación institucional | En ambos países no existe la acreditación de las agencias.<br>Se han hecho evaluaciones externas en Argentina<br>Se ha hecho un estudio de evaluación de efectos en Chile. |
| | | b. Informes periódicos de gestión | Se cumple razonablemente | Se cumple razonablemente | |
| | | c. Información pública | Se cumple razonablemente | Se cumple razonablemente | . |
| | 2. Participación de los actores pertinentes | d. Mecanismos de participación de los actores pertinentes en las definiciones de la agencia | Se cumple razonablemente | Después de los eventos de corrupción, en 2011, existe cierta desconfianza | Existen mecanismos de participación de los actores en las definiciones de la agencia |
| | | e. Confianza en los mecanismos de elección de representantes | Se cumple razonablemente | Después de los eventos de corrupción, en 2011, existe cierta desconfianza | |
| | | f. Integridad en la aplicación de la normativa para elección de representantes | Se cumple razonablemente | Después de los eventos de corrupción, en 2011, existe cierta desconfianza | |
| I.G.2. ESTABILIDAD POLÍTICA Y FALTA DE VIOLENCIA | 1. Estabilidad de la conducción institucional | a. Estabilidad jurídica: las normas brindan garantías de continuidad en el tiempo y no puedan ser alteradas en función de coyuntura alguna. | Se cumple razonablemente | Después de los eventos de corrupción, en 2011, existe cierta desconfianza | |
| | | b. Idoneidad para la función | Se cumple razonablemente | Después de los eventos de corrupción, en 2011, existe cierta desconfianza | En ambos países se habla de que originalmente, las personas a cargo estaban mejor preparadas |

| Indicadores de gobernabilidad agregados (base IMG del BM) | Criterios individuales propuestos para las agencias de aseguramiento de la calidad | Indicadores desagregados en factores observables | ARGENTINA | CHILE | DISCUSION DE LOS HALLAZGOS |
|---|---|---|---|---|---|
| | | c. Las autoridades reguladoras deben ser designadas por periodos razonables de tiempo de forma a permitir que el sistema actúe con coherencia, conocimiento y profesionalismo, favoreciendo la confianza de los usuarios sectoriales en el sistema. | Se cumple razonablemente | Se cumple razonablemente | |
| | 2. Autonomía | a. Académica | Se cumple razonablemente | Se cumple razonablemente | |
| | | b. Económica/ Financiera | Se cumple razonablemente | Se cumple razonablemente | |
| | | c. El ente regulatorio no tiene jurisdicción administrativa | En la Argentina, la CONEAU es responsable de la habilitación de nuevas instituciones privadas | Se cumple razonablemente | El hecho de administrar acciones administrativas, se puede perturbar la independencia de la agencia, por presiones de tipo político. |
| | 3. Independencia de las presiones políticas | a. Legitimidad de las autoridades de la agencia, a lo cual contribuye la forma de designación de las mismas | Se cumple razonablemente | Después de los eventos de corrupción, en 2011, existe cierta desconfianza | |
| | | b. Mecanismos de relacionamiento con actores políticos | Se cumple razonablemente | Se cumple razonablemente | De hecho, son los pactos políticos los que han permitido la instalación de las agencias |
| | | c. Capacidad de articulación con los actores pertinentes | Se cumple razonablemente | Se cumple razonablemente | En Chile se ha dado una presión importante por parte de las instituciones, por la alta dependencia de los créditos del Estado, que están condicionados por la acreditación |
| I.G.3. EFECTIVIDAD DEL GOBIERNO | 1. Competencia burocrática | a. Capacidad técnica | Se cumple razonablemente | Se cumple razonablemente | En ambos países se menciona que los equipos originales estaban mejor preparados. |
| | | b. Conocimiento de la normativa vigente | Se cumple razonablemente | Se cumple razonablemente | |

| Indicadores de gobernabilidad agregados (base IMG del BM) | Criterios individuales propuestos para las agencias de aseguramiento de la calidad | Indicadores desagregados en factores observables | ARGENTINA | CHILE | DISCUSION DE LOS HALLAZGOS |
|---|---|---|---|---|---|
| | | c. Estabilidad de los cuadros profesionales | Se cumple razonablemente | Se cumple razonablemente | |
| | 2. Calidad de la prestación de servicios | a. Eficiencia. Buen uso de los recursos. Cumplimiento de los plazos | Se mencionan retrasos importantes en las decisiones de acreditación | Se mencionan retrasos importantes en las decisiones de acreditación | La masificación de los procesos, y en el caso de la Argentina, la sobre ocupación de la agencia, influyen en el cumplimiento de los plazos. |
| | | b. Eficacia. Pertinencia de los procedimientos para evaluar la calidad | Coincidencia en necesidad de revisión | Coincidencia en necesidad de revisión | Si bien ambas agencias revisan los procedimientos con periodicidad, en consulta con los actores pertinentes, se plantea la adecuación a las condiciones actuales de la educación universitaria, en cuanto a diversidad y cobertura.. |
| I.G.4. CALIDAD REGULATORIA | 1. Calidad de la reglamentación y de los procedimientos vigentes | a. Capacidad para desarrollar su propia reglamentación | Se cumple razonablemente | Se cumple razonablemente | |
| | | b. Normas y expectativas explícitas | Se cumple razonablemente | Se cumple razonablemente | |
| | | c. Pertinencia normativa | Se menciona la necesidad de revisión | Se menciona la necesidad de revisión | Si bien en ambos países, la normativa se somete a consulta periódica con los actores pertinentes, se plantea la adecuación a las condiciones actuales de la educación universitaria, en cuanto a diversidad y cobertura. |
| | 2. Consensos y pactos sociales | a. Mecanismos de consulta y participación | Se cumple razonablemente | Se cumple razonablemente | |
| | | b. Participación efectiva de los actores pertinentes | Se cumple razonablemente | Después de los eventos de corrupción, en 2011, existe cierta desconfianza | |
| | | c. Capacidad de negociación | Se cumple razonablemente | Después de los eventos de corrupción, en 2011, existe cierta desconfianza | |

| Indicadores de gobernabilidad agregados (base IMG del BM) | Criterios individuales propuestos para las agencias de aseguramiento de la calidad | Indicadores desagregados en factores observables | ARGENTINA | CHILE | DISCUSION DE LOS HALLAZGOS |
|---|---|---|---|---|---|
| I.G.5. IMPERIO DE LA LEY | 1. Responsabilidad administrativa | a. Vigencia de la ley y sus reglamentos | Se cumple razonablemente | Se cumple razonablemente | En Chile, esta vigencia ha permitido el control de los hechos de corrupción en forma efectiva y eficiente. |
| | | b. Cumplimiento de la normativa vigente | Se cumple razonablemente | Se cumple razonablemente | |
| | | c. Claridad de procedimientos y sanciones en caso de incumplimiento | Se cumple razonablemente | Se cumple razonablemente | |
| | 2. Recurrencia procesal | a. Independencia de los juicios | Se cumple razonablemente | Después de los eventos de corrupción, en 2011, existe cierta desconfianza | |
| | | b. Existencia de mecanismos de recurribilidad | Se cumple razonablemente | Se cumple razonablemente | |
| | | c. Secuencia procedimental de apelación | Se cumple razonablemente | Se cumple razonablemente | |
| I.G.6. CONTROL DE CORRUPCIÓN | 1. Mecanismos de control | a. Existencia explícita de mecanismos de control | Se cumple razonablemente | Después de los eventos de corrupción, en 2011, existe cierta desconfianza | |
| | | b. Efectividad en la aplicación de los mecanismos de control | Se cumple razonablemente | Después de los eventos de corrupción, en 2011, existe cierta desconfianza | |
| | 2. Transparencia | a. Claridad de las funciones | Se cumple razonablemente | Se cumple razonablemente | |
| | | b. Conocimiento público de las funciones y reglas de actuación | Se cumple razonablemente | Se cumple razonablemente | |
| | | c. Mecanismos de acceso a la información sobre sobre las decisiones que se tomen y los trámites que se lleven adelante | Se cumple razonablemente | Se cumple razonablemente | |
| | | d. Credibilidad de las personas encargadas de la regulación | Ciertos cuestionamientos al presidente actual, por su falta de dedicación | Después de los eventos de corrupción, en 2011, existe cierta desconfianza | |
| | | e. Mecanismos de apertura del sistema, posibilitando la competencia y por | En Argentina existe una sola agencia que es pública | En Chile la agencia pública es la que habilita y fiscaliza el trabajo de las | |

| Indicadores de gobernabilidad agregados (base IMG del BM) | Criterios individuales propuestos para las agencias de aseguramiento de la calidad | Indicadores desagregados en factores observables | ARGENTINA | CHILE | DISCUSION DE LOS HALLAZGOS |
|---|---|---|---|---|---|
| | | tanto, la transparencia sectorial | | agencias privadas, y además es la que finalmente, da el dictamen de acreditación | |

Con base en la comparación de las opiniones vertidas en torno a los indicadores de gobernabilidad, se discuten seguidamente las consideraciones respecto de su aplicabilidad, o no, su eficacia, o bien, las alternativas que aparecen como más oportunas, revelando el carácter de órgano regulador de las agencias de aseguramiento de la calidad.

### 12.1.1 Voz y rendición de cuentas.

Los mecanismos de voz y rendición de cuentas hacen a la transparencia de la gestión técnica y administrativa de las agencias, y constituyen un testimonio de su *accountability,* como órgano de regulación de la educación superior.

Las dos agencias publican informes periódicos de gestión y su actuación documentada está disponible para el público, generalmente a través de las respectivas páginas web. La información pública se enmarca en las disposiciones de la legislación que las rige. En general, ambas agencias son reconocidas por este aspecto. Se cuenta también con mecanismos para la presentación de denuncias de parte de personas que pueden ser afectadas por la acción de las instituciones, al igual que de instituciones que puedan reclamar cuestiones respecto de la actuación de los pares evaluadores o de la propia agencia.

La rendición de cuentas administrativa y financiera se realiza mediante los procedimientos corrientes para entidades gubernamentales, tal como la Contraloría General de la República y los Ministerios de Educación, en cada país. Las agencias privadas de Chile rinden cuentas por los canales privados corrientes para esos casos.

Con respecto a la Acreditación de las agencias, no se han dado procesos de acreditación, aunque sí de evaluación, ya que en la región no existen disposiciones de acreditación obligatoria para las agencias. La CONEAU ha tenido dos evaluaciones anteriores y prepara una tercera. La CNA ha hecho en 2010 un estudio sobre los efectos de la acreditación en Chile.

En referencia a la participación de los actores pertinentes, en ambos casos se dan los mecanismos de participación en las diversas definiciones de la agencia y los procedimientos de elección de los representantes reflejan adecuadamente los consensos entre los actores. Sin embargo, eso no ha evitado los hechos de corrupción acaecidos en la agencia chilena, los que sí fueron controlados, aislados y sancionados oportunamente debido a esos mismos mecanismos de participación, probablemente. Lo que sí se ha resentido es la confianza en la actuación de la agencia pública, y en las privadas.

### 12.1.2 Estabilidad política y falta de violencia.

En este indicador se valoran aspectos de relacionamiento con el medio social y gubernamental, que son esenciales para la gobernanza del sistema. En el momento que los actores se ponen de acuerdo en estos aspectos y los cumplen se da un pacto de gobernabilidad en el ámbito de la educación superior.

La norma jurídica que instala la agencia establece las garantías necesarias para la estabilidad de la conducción institucional, privilegiando en la selección la idoneidad de los miembros y la duración de sus mandatos, así como la legitimidad en los sectores a los que representan. Esta normativa se cumple razonablemente en ambos países, promoviendo el accionar ético y de alto nivel académico en el desarrollo de la agencia. En las entrevistas realizadas, se menciona para ambos países, que las personas que originalmente conformaron la agencia, estaban mejor preparadas y tenían mayor solvencia técnica y personal para conducir los procesos de las

agencias. En ambos casos se menciona una pérdida de liderazgo de las agencias originales a los actuales.

En cuanto a la autonomía de las agencias, en ambos países se cumple razonablemente tanto con la autonomía académica, como con la económica y financiera, contándose con procedimientos y atribuciones como garantías de éstas.

En otro indicador se recomienda que los órganos reguladores no cumplan funciones en la jurisdicción administrativa, para no colisionar con la función reguladora. Sin embargo, en la Argentina, la CONEAU es la encargada de habilitar las universidades privadas nuevas y en este tema, se le reconoce ampliamente su gestión de haber frenado el crecimiento de la oferta universitaria privada de baja calidad.

Por otro lado, también se establece que la independencia de las presiones políticas de las agencias es un factor esencial para su desempeño. Para el caso argentino, los pactos políticos para su instalación han fungido como un escudo para esas presiones, ya que los propios partidos políticos tienen sus representantes en el mundo académico, que a su vez, se encuentran en la agencia como miembros, es decir, la presencia política en la agencia es el mecanismo que viabiliza su independencia y le permite una articulación efectiva con los actores pertinentes. En el caso chileno, sin embargo, no se da esa situación de presencia política y son las instituciones con alta dependencia de los créditos del Estado las que han llegado a corromper a algún miembro de la CNA y de las agencias privadas, para obtener dictamen favorable, en un claro caso de captura de los regulados.

### 12.1.3 Efectividad del gobierno.

En este indicador se valoran la competencia burocrática y la calidad de la prestación de servicios. Con referencia a la primera, en ambos países e reconoce para sus agencias respectivas, en caso de Chile, la pública, la capacidad técnica de su personal, el conocimiento de la normativa

vigente y la estabilidad de los cuadros profesionales. También se reconoce el esfuerzo por la capacitación permanente del personal técnico y en ambos países se valora el intercambio con agencias de otros países, para una mejor comprensión de los procesos de aseguramiento de la calidad. En ambos casos además, se han realizado contribuciones al estado del arte en la región y más allá de la misma y se han realizado servicios de asistencia a agencias y organismos de regulación de terceros países.

Entre las críticas que se le realizan, está la burocratización creciente de los procedimientos, la masificación de los procesos, que influyen en el cumplimiento de los plazos, y en el caso de la Argentina, la sobre ocupación de la agencia, que se traduce en una menor eficiencia a la hora de los resultados de la agencia.

Respecto de la pertinencia de los procedimientos para evaluar la calidad, hay acuerdo a que ellos responden a estándares reconocidos internacionalmente, si bien el sistema argentino se orienta hacia el cumplimiento de mínimos y no utiliza la palabra calidad para sus procesos de acreditación. En Chile, por su parte, el sistema se orienta hacia la autorregulación y hacia la mejora de la calidad sus procesos de acreditación, que acaban siendo medios para el financiamiento público a las instituciones.

### 12.1.4 Calidad regulatoria.

Ambas agencias demuestran solvencia para desarrollar su propia reglamentación y cuentan con normas y expectativas explícitas, que sirven a las instituciones como patrón de comparación para sus propios procesos de aseguramiento de la calidad. Se reclama en algún caso la oportunidad de alguna norma en particular, pero en general, tienen un alto nivel de aceptación por parte de los regulados.

Las normas son revisadas periódicamente, en consulta con la comunidad académica y disciplinar. Si bien en ambos países la normativa se somete a consulta periódica con los actores

pertinentes, se plantea la revisión de adecuación a las condiciones actuales de la educación universitaria, en cuanto a diversidad y cobertura.

En el tema de la participación de los actores pertinentes, se reclama en ambos países, la necesidad de una mayor participación de las asociaciones profesionales, a fin de dotar de mayor pertinencia a la normativa correspondiente.

En este indicador constituyen un factor relevante los pactos y consensos sociales, donde además de la participación efectiva y la consulta periódica, se establece la negociación como capacidad estratégica para el tejido de la red de actores indispensable para el funcionamiento del aseguramiento de la calidad, como un mecanismo de gobernanza del sistema de educación superior. En ambos países los pactos sociales han sido fundamentales en la definición de los sistemas de aseguramiento de la calidad, siendo que toda la discusión surge de una preocupación social por el tema de la calidad de la educación superior. En el caso de la Argentina, la Ley de Educación Superior diseña el marco de actuación y desarrollo para el sistema. En cambio, en el caso de Chile, son los procesos experimentales de la década del 90 los que diseñan el sistema, que en 2006 cristaliza en la Ley de Aseguramiento de la Calidad. Por diversos caminos, en ambos países la construcción de los pactos sociales le da origen, sostén y legitimidad al sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior.

### 12.1.5 Imperio de la ley.

Las agencias públicas de ambos países cumplen razonablemente con la responsabilidad administrativa, de seguir la ley y sus reglamentos y la normativa vigente, incluidas las sanciones en caso de no cumplimiento.

Igualmente, ambos sistemas contemplan la recurrencia procesal y la secuencia procedimental de apelación, promoviendo la independencia de los juicios respecto de la acreditación, independiente de la representación que haya nominado a los miembros. Estos

aspectos se cumplen razonablemente, si bien en el caso argentino, es poco significativo el porcentaje de recurrencia a los dictámenes. En el caso chileno, ha sido más recurrido ante el CSE, que es la primera instancia, que no ha resultado eficaz, por la sobreocupación del ente y su carácter técnico-académico, que se ocupa de todos los niveles educativos.

### 12.1.6 Control de corrupción.

La existencia de mecanismos de control es explícita, que se aplican de forma bastante efectiva. En Chile, esta vigencia ha permitido el control de los hechos de corrupción en forma efectiva y eficiente, minimizando el impacto sobre el sistema.

En cuanto a la transparencia, la difusión de las funciones y las reglas de actuación, realizada por diversos medios y reforzada por jornadas de capacitación con los actores académicos, contribuye a un mejor conocimiento por parte del público de las tareas de las agencias. En el caso chileno, el público busca el sello de acreditación en las instituciones, a causa de la vinculación con el Crédito Aval del Estado, CAE, y el sistema de becas públicas. En el caso argentino, la búsqueda del sello se da en posgrado, más frecuentemente. Por eso mismo, la publicación de las decisiones de las agencias, es esencial para la transparencia de los procesos, así como es la credibilidad de las personas a cargo.

En Chile la agencia pública es la que habilita y fiscaliza el trabajo de las agencias privadas, y además es la que finalmente, da el dictamen de acreditación En ese sentido, las agencias privadas chilenas han tenido dificultades, debiendo intervenir la CNA para corregir los rumbos. Entre ellas, están las de buen funcionamiento, profesionalizadas y las que no cumplen con los requerimientos de la operación y ya han sido sancionadas por situaciones en las cuales el conflicto de intereses ha sido evidente

En Argentina existe una sola agencia que es pública, y las privadas habilitadas, que fueron dos, no han operado en el medio académico.

# 13 Conclusiones y Reflexiones finales

## 13.1 El contexto de la educación superior y las reformas de los años 90

Este estudio se inició identificando la relevancia del aseguramiento de la calidad de la educación superior en la región, considerando su rol en el desarrollo sustentable, al proveer una formación de calidad para los profesionales que pasan a conformar la fuerza desarrollista de un país, aportando su conocimiento, sus valores y su compromiso. A partir de ese primer planteamiento, la siguiente pregunta estuvo referida al origen de esta preocupación, encontrando en la profunda transformación de la educación de fin de siglo una respuesta y ligada a ella, en las reformas neoliberales que ocurrieron en forma paralela, desde la década del 80, en adelante.

Estas reformas que habían preconizado el retiro del Estado de la prestación de los servicios públicos, encararon la descentralización, la privatización y el recorte de financiamiento público, pero por otro lado, destacaron a la educación superior como responsable de la formación del capital humano para el desarrollo, por lo cual tenía una alta responsabilidad social sobre los resultados de su acción, sobre los cuales debía rendir cuentas al Estado y a la sociedad.

En el periodo de estudio, de 1990 a 2010, se han producido cambios en los gobiernos de esos países, con procesos de democratización, no exentos de dificultades y contramarchas, en la búsqueda del progreso económico y social. En la Argentina, estos procesos políticos han tenido altibajos importantes, afectando la economía y la vida social, y por ende, la gobernabilidad, de forma significativa. Sin embargo, las instituciones se han fortalecido, dando ciertas garantías de gobernanza para el sistema político y económico. En el caso de Chile, se han dado procesos más estables de institucionalización y de crecimiento, aunque constreñidos por las disposiciones legales de la era dictatorial, que siguen vigentes por medio de quórum constitucional, lo que demanda pactos políticos de importancia para aprobar las reformas.

En el ámbito de la educación superior, las reformas generaron instrumentos legales, la creación de organismos administradores de políticas públicas y han contribuido a fortalecer las asociaciones civiles para la articulación de los pactos sociales necesarios para construir la gobernabilidad. Durante ese periodo, fueron establecidos incentivos para la calidad de la educación superior y se ha hecho una importante difusión para informar al público acerca de las reformas encaradas y la forma en que las mismas irían afectando a la sociedad. Asimismo, la mirada se ha orientado a evaluar la calidad de la educación superior, para lo cual, desde los organismos multilaterales fueron proveídos los instrumentos financieros para la instalación de los mecanismos de aseguramiento de la calidad en varios países de Latinoamérica, incluidos Argentina y, más temprano, Chile en los que, aunque con dificultades, se han venido dando avances en la aplicación de estos mecanismos, por más de dos décadas, con efectos e impactos mensurables, que permiten estimar la participación de estas instancias como agentes de gobernanza del sistema de educación superior de cada país.

De esta forma, las reformas que en la economía tuvieron impactos negativos, en la educación superior, han contribuido al rediseño de las políticas para el sector y a repensar los roles de los actores y sectores pertinentes. La pregunta siguiente sería si el esfuerzo ha contribuido a una mejora efectiva de la calidad de la formación en la educación superior.

## 13.2 La educación superior y su gobernanza

El contexto de desarrollo de ambos países en estudio, con respecto a sus sistemas de educación superior difiere en su estructura, tipología y forma de gobierno, además de los incentivos presentes.

Tabla N°16. Comparativo Argentina-Chile. Sistemas de Educación Superior

| **Argentina** | **Chile** |
|---|---|
| Educación pública | Privatización |
| Gratuidad de grado en las universidades públicas (con aportes, variables según la universidad) | Arancelamiento tanto en instituciones públicas como privadas |
| Autonomía y cogobierno | Gobiernos universitarios tienden a la profesionalización |
| Población universitaria 80% en instituciones de educación superior públicas | Población universitaria 80% en instituciones de educación superior privadas |
| Obligatoriedad de rendición de cuentas por la calidad (institucional y titulaciones reguladas por el Estado) | Voluntariedad de rendición de cuentas por la calidad (obligatoria en carreras de salud y pedagogía) |
| SAC orientado al cumplimiento de requerimientos mínimos | SAC orientado a la autorregulación |
| Incentivos financieros a la calidad | Financiamiento vinculado a la acreditación |
| Acceso irrestricto en la universidad pública (excepto para medicina) | Acceso a través de PSU para crédito universitario |

Fuente: elaboración propia a partir de discusión

En la Tabla N° 16 se resumen los aspectos diferenciales entre ambos sistemas que permiten apreciar el contexto de aplicación de los mecanismos de aseguramiento de la calidad.

La educación superior argentina es predominantemente pública, de acceso irrestricto y gratuita para el nivel de grado, y concentra alrededor del 80% de la población estudiantil de la educación superior. Sus incentivos se orientan a la mejora de la infraestructura y la formación de los docentes, contando también con becas estudiantiles. Un aspecto es la figura de acreditación con compromiso de mejora, para aquellas instituciones que no alcanzan los estándares mínimos. La legislación argentina, curiosamente, no contempla la palabra calidad en la formulación de la

agencia, y la acreditación de sus carreras y programas se orienta al cumplimiento de requerimientos mínimos.

En el caso de Chile, la matriz de la educación superior es fundamentalmente privada, concentrando al 80% de la población estudiantil, en forma totalmente opuesta al caso argentino, con una prueba de selección nacional, la PSU, que determina la institución a la que va el estudiante y si puede ser sujeto de crédito público, un incentivo financiero, ligado a la acreditación, que ha reconfigurado el escenario de la educación superior chilena. La acreditación en Chile está orientada a la autorregulación y la mejora continua, se otorga por una cantidad de años que varía de acuerdo a los resultados de la evaluación de dos a siete años, lo que inevitablemente, es interpretado con una categorización (ranking) de las instituciones, de acuerdo a los años obtenidos.

Los dos países analizados, Argentina y Chile tienen un sistema de educación superior con una intensa participación e involucramiento en la vida social y política del país. Desde sus inicios, tanto en Argentina como en Chile, la universidad ha sido un espacio de debate y desarrollo de las ideas y de las acciones. Este involucramiento, establecido a los largo de los años, ha imbricado una red de contactos y de relaciones de las universidades con la sociedad y con el Estado, con un alto involucramiento de los actores políticos y de la sociedad civil. Estas relaciones constituyen la médula para el desarrollo de la gobernanza, en los términos discutidos en el presente trabajo, entendida como aquella manera de gobernar que tiene como objetivo el desarrollo económico, social e institucional duradero y la buena relación entre el Estado, la sociedad civil y el mercado (RAE, 2001), y cuyo objetivo es hacer posible la gobernabilidad de un sistema, capacidad social mediante la cual los actores estratégicos se interrelacionan en un sistema de reglas y procedimientos, formales o informales, para una acción colectiva de toma de decisiones y de solución de conflictos, y dentro del cual se formulan las expectativas y las

estrategias de dicho colectivo, en un marco de relacionamiento democrático y participativo (Prats, 2001), en este caso, el de la educación superior.

En ese contexto, los gobiernos han establecido instancias de articulación con los agentes sociales y las instituciones de educación superior, de modo a desarrollar políticas y mecanismos que permitan asegurar la calidad del servicio educativo, regular la formación y a los proveedores públicos y privados, instaurando incentivos financieros y no financieros, de modo a establecer transparencia en la gestión, brindar información pública confiable, lo que tiene que ver con un conjunto mayor de libertades sociopolíticas e intelectuales, en el marco de una sociedad democrática. Todas estas iniciativas comprenden el paquete de políticas públicas para el sector.

Las políticas públicas están destinadas a proveer un marco coherente para la coordinación de la acción del Estado para cualquier sector, en este caso, para la educación superior, estableciendo aspectos tales como la cobertura, las tipologías institucionales, el financiamiento, los mecanismos de acceso y la organización de la docencia y de la investigación, al mismo tiempo que define a través de esas políticas el objetivo de la educación superior, cual es la formación de ciudadanos críticos, íntegros, con competencias profesionales, capaces de desarrollar su país en forma sustentable. En su rol de evaluador, el Estado debe resguardar la fe pública respecto de la oferta de la educación presente en el mercado, para lo cual destina la política de aseguramiento de la calidad de la educación superior.

### 13.3 Las agencias como entes de regulación

La conformación de un ente de regulación de las características de una agencia de aseguramiento de la calidad, implica necesariamente pactos de gobernabilidad entre los actores. Se establecen las reglas del juego y son individuos los que toman el compromiso de respetar las reglas, por lo cual no es neutral en manos de quién está el control del sistema, teniendo en cuenta

que la representación de los sectores afectados queda a cargo de individuos que definen con su grado de fidelidad a la responsabilidad asumida, la marcha del organismo.

El sector de la educación superior, ha estado tradicionalmente autorregulado bajo premisas de responsabilidad social por su autonomía, en un contexto institucional homogéneo, acotado en tamaño y tipologías. Sin embargo, en su expansión de las últimas décadas ha visto desdibujado estos atributos con el crecimiento desordenado de la oferta educativa y el retiro del Estado a su rol de evaluador, lo que ha hecho surgir la necesidad de una instancia de regulación externa a las propias instituciones. El aseguramiento de la calidad se diseña para establecer un equilibrio de poderes entre los actores del triángulo de articulación de Clark: Estado, sociedad y universidades, con una orientación de "mano suave" (Sigh, 2012), como alternativa a la regulación del sector. Este cambio de paradigma en la regulación del sector ha sido instalado no sin resistencias y ha sido ámbito de intensas negociaciones entre el Estado y el sector académico.

El problema con el aseguramiento de la calidad es que se lo pensó como una herramienta capaz de resolver los problemas de la educación superior, cuando en realidad es un instrumento delicado y complejo, con una capacidad limitada a su ámbito de acción, una herramienta sutil, pensada con unas premisas de organización y alcance de la educación superior, que puede funcionar muy bien para cierto tipo de instituciones, de contornos bien definidos y tamaño razonable, pero no se puede extrapolar sin ajustes a instituciones que en su expansión vienen superando las expectativas de crecimiento en diversidad, tamaño y estructura. En ese sentido, se estimaba que la institucionalización tendría mayor sostenibilidad sobre sus propios instrumentos legales y procedimentales, y no se ha dado así, el sistema depende de las personas.

En este punto es conveniente preguntarse cuáles son los logros del sistema, si se ha logrado mayor transparencia, mayor calidad o simplemente se está distorsionando su funcionamiento, asignándole mayores responsabilidades de las que está preparado para cumplir.

Los riesgos de burocratización y rutinización de los procesos están presentes y hay reclamos respecto a la pertinencia de los criterios de evaluación y a la adecuación de ciertos procedimientos. Asimismo, la masificación de los procesos reduce la posibilidad de contar con suficiente personal debidamente capacitado para llevarlos adelante y saturan a la agencia, que se ve rebasada en su capacidad. Se relevan quejas respecto al cumplimiento de los plazos establecidos para emisión de dictámenes, en ambos países.

### 13.4 Resultados de la acción de las agencias de aseguramiento de la calidad

Con referencia a los resultados de la aplicación, el estudio de CINDA, concerniente a los impactos de los sistemas de aseguramiento de la calidad (CINDA-UNIVERSIA, 2012), presenta en ambos países una percepción positiva respecto de la aplicación de estos mecanismos para la mejora de la gestión institucional, la que se ha profesionalizado y formalizado para la rendición de cuentas. Asimismo, los procesos de acreditación han servido para mejorar la infraestructura y los recursos para la docencia. Se ven avances sustanciales en la mejora de la gestión de la docencia, debido a una importante inversión en capacitación docente, contratos de permanencia y profesionalización docente, valorizando su rol en la formación y en la investigación, promoviendo la innovación pedagógica y la utilización de las nuevas tecnologías en el salón de clases, si bien en la docencia efectiva y el aprendizaje, se ven resultados muy débiles. El impacto positivo se ve en la actualización de los perfiles de egreso y de las mallas curriculares de las carreras. Por otro lado, los sistemas de información que se han ido generando, aún se revelan insuficientes y el público no percibe con claridad la utilidad de la información, sin desconocer que son procesos en implementación que contribuyen a la organización y a la toma de decisiones al interior de las instituciones y a los organismos de Estado, en términos de políticas públicas.

De esta forma, y a pesar de las dificultades, el aseguramiento de la calidad se revela como un mecanismo sólido, legítimo y respetuoso de la autonomía, participativo, pero al que no es posible encargarle la regulación del sistema como un todo. Es un componente de validación y de visibilidad pública del pacto social alrededor de la educación superior, que debe trabajar de forma coordinada con los demás actores sociales y en conjunto con otros organismos de Estado, que se ocupen de las tareas de la administración –habilitación, licenciamiento, sanciones, cierres- del sistema. Los procesos de aseguramiento de la calidad articulados con el Estado y las instituciones, redundan en la formulación y operación de políticas públicas para el sector. En ambos países aparece un reclamo respecto a la necesidad de una mayor participación de las asociaciones profesionales, que incorporan la visión desde el mundo laboral y que revisten prestigio y solvencia en sus respectivas disciplinas, lo que se valora como un insumo importante para la legitimidad del sistema en su continuidad. El otro aspecto a mejorar es el de los sistemas de información pública, que aún se presentan insuficientes y que con su deficiencia, limitan el conocimiento y participación de la sociedad en el sistema.

La cuestión de los incentivos ligados a la acreditación, es algo interesante para la promoción del aseguramiento de la calidad, especialmente aquellos incentivos financieros; que constituyen una forma directa de reconocer el esfuerzo de rendición de cuentas por parte de las instituciones, aunque en algunos casos, la calidad que se muestra pueda ser más cosmética que real. El problema estaría en que pone bastante presión sobre el órgano acreditador, especialmente en el caso chileno, en que existen instituciones que dependen del crédito público ligado a la acreditación, para su financiamiento basal.

El caso de corrupción de 2011 en Chile es el reflejo de la presión sobre la agencia, a causa de los incentivos financieros, en un caso claro de captura de los regulados. Si bien ese caso fue

rápidamente controlado por ser una situación demasiado evidente, el tráfico de influencias se realiza usualmente, de forma más solapada, sin que sea posible detectarlo.

Esta situación se traduce hoy día en la discusión del órgano del gobierno de la agencia, si debiera ser un colegiado, figura apropiada para traducir la representación de los sectores afectados, y obtener consensos sustanciales –lo que implica validación de las decisiones, y por ende legitimidad-, pero en la cual se diluyen las responsabilidades, o si sería más adecuada la figura de una superintendencia, a cargo de una sola persona, en la cual se concentran las responsabilidades, así como el poder de decisión. La decisión recae en la cultura institucional y los pactos para la gobernabilidad de cada país y sector.

En Chile hoy día se discute la posibilidad de modificar el organismo vigente, visto que hay antecedentes de buen funcionamiento de la figura de la superintendencia en el país. La pregunta que surge es con referencia a la posición del sector académico, sensibilizado por más de veinte años con una instancia colegiada, en la que se sentía partícipe, con gran protagonismo, aceptaría esta nueva figura.

En el caso argentino no se relevan conflictos muy notorios, aunque no se desconoce el tema de las presiones por parte de las instituciones en acreditación, soportadas por simpatizantes de uno u otro partido político. En general, la misma composición de la agencia, en la que se encuentra presente la representación partidaria, ha contribuido a que las presiones no lleven a casos de corrupción visibles. Se mencionan algunas situaciones de conflicto de intereses, aunque en general, se valida la actuación de la agencia.

## 13.5 Las agencias de aseguramiento de la calidad como agentes de gobernanza de los sistemas de aseguramiento de la calidad

En el análisis de los diversos aspectos de la evaluación de la calidad de la educación superior, las agencias de aseguramiento de la calidad han demostrado ser organismos de regulación que contribuyen efectivamente a la gobernanza del sistema, que actúan en conjunto con otros organismos e instrumentos oficiales, tales como leyes, decretos y políticas públicas, y con instancias sectoriales, asociaciones de instituciones de educación superior, académicos e investigadores, y sociales, para trabajar en la gobernabilidad del sistema.

De su contribución en la gobernabilidad de los sistemas de educación superior analizados, se puede afirmar razonablemente que la mayoría de los aspectos propuestos en este trabajo son aplicables a las agencias de ambos países. En el Capítulo 3 se han revisado los aspectos referidos a los entes de regulación, la constitución de las agencias reguladoras y las medidas a tomar para evitar los riesgos de politización y captura de los regulados. Se han analizado los indicadores de gobernabilidad de forma conceptual primeramente, y operativamente se han analizado los prescriptos por el Banco Mundial. Asimismo, se ha visto el desarrollo en términos de gobernabilidad en el periodo 1996-2013, en un ejercicio de lectura e interpretación de los países en estudio.

Por otro lado, para asegurar la propiedad del análisis de las agencias en este contexto, se verifica una proximidad muy cercana con los criterios de evaluación para las agencias de aseguramiento de la calidad, de ENQA, INQAAHE, RIACES, UNESCO, analizados en el Apartado 5.6, de este mismo trabajo, que son criterios que dan cuenta del cumplimiento de los compromisos por parte de las agencias de aseguramiento de la calidad.

El grado en que se cumplen algunos de ellos –ya discutido anteriormente-, es variable, presentándose dificultades en el desarrollo de las agencias, como en toda instancia de articulación social, por lo que podría considerarse parte del proceso de desenvolvimiento de la propia agencia, en cada caso. El análisis del desempeño de las agencias en los ámbitos político y sectorial revela la importancia de dos aspectos que los sistemas de evaluación de las agencias vigentes disponen: el primero, que las agencias de aseguramiento de la calidad cuenten con estatus y reconocimiento oficial, y el segundo, que cuenten con una definición clara y unívoca respecto de su misión institucional.

Estas definiciones condicionan la apertura del sistema a la participación de otras agencias, como es el caso de las agencias privadas, las cuales pueden actuar como soporte disciplinar y validador del trabajo de la agencia oficial, pero no como instancias que compitan con ella por "clientela". Así, se tiene el caso de las agencias privadas en Argentina, que no han llegado a funcionar como tales, obligadas a cobrar aranceles por las mismas tareas que la agencia oficial realiza en forma gratuita, por lo que no se justifica su funcionamiento. En el caso de Chile, las agencias privadas están a cargo de la evaluación de las carreras y los programas de pregrado, magíster y especialidades del área de la salud ofrecidos por las instituciones autónomas de educación superior, y están reguladas por la agencia oficial. Entre ellas están las que funcionan razonablemente bien, y otras que han debido ser canceladas sus autorizaciones por verificarse el tráfico de influencias, además de un caso en el que fue cerrada por falta de sostenibilidad financiera. Estas agencias realizan trabajos diferenciados de la agencia pública, que las controla y conforman órganos de apoyo para la misma. Su conformación es el resultado de los acuerdos para la aprobación de la Ley N° 20.129, de Aseguramiento de la Calidad.

Los entrevistados para este trabajo coinciden en afirmar que las agencias son útiles como instancias de gobernanza para el sistema de educación superior. Su papel articulador ha

posibilitado un diálogo permanente entre las instituciones y el Estado y se constituyen en garantes de la calidad de la oferta académica ante la sociedad. Los procesos de evaluación y acreditación han contribuido a una mejora de la gestión institucional y de la gestión de la docencia. En el caso argentino, su composición mixta, su solvencia técnica y la información pública le han ganado el respeto de los actores pertinentes y es un referente para la elaboración de políticas públicas para el sector. Debe mencionarse que el sistema argentino tiene el respaldo de una secretaría de segundo rango, que le ofrece respaldo oficial y la secunda en sus decisiones, cerrando el círculo de la gobernanza.

En el caso chileno, la impresión es de una gobernanza débil, debido a la complejidad de la conformación del sistema, con proveedores de educación superior que están concentrando la oferta, con una instancia ministerial de tercer nivel, que no presenta mayor relevancia en el medio, con lo cual la regulación del sistema como tal, no cierra el ciclo de gobernanza de manera efectiva. Esta situación trasciende el ámbito de la agencia, cuya gestión se reconoce en materia de articuladora para el sistema de educación superior.

La pregunta clave, de acuerdo a uno de los entrevistados, es dónde radica la autoridad de las agencias y cuál es la naturaleza de su legitimidad, retrotrayendo a la tesis de Agamben (2013), analizada en el apartado 2.3. La autoridad de las agencias en el mundo varía en un espectro que va desde las comunidades académicas al gobierno, o incluso, abierta a las instituciones en las lógicas de mercado, moviéndose entre los tres vértices del triángulo de articulación de Clark (Brunner, 2008). De este modo, las agencias representan las estructuras de autoridad que las guían y eso las diferencia enormemente entre sí. En los casos de Argentina y Chile los sistemas de aseguramiento de la calidad se estructuran de modos diferentes debido a la naturaleza de la autoridad de las agencias.

## 13.6 Reflexiones finales

El aseguramiento de la calidad tiene su utilidad para la regulación de la educación superior, la información pública y la mejora continua. Las más de dos décadas transitadas en los países del estudio demuestran sus beneficios en los sistemas respectivos.

Luego de aplicar estas políticas, la pregunta a realizar es qué se hace después, cómo se continúa (Salazar & Leihy, 2013). En el escenario actual, se da aquello de que una vez aprendidas las respuestas, las preguntas han cambiado.

Las propuestas de modificación de los cuerpos legales que se mueven en ambos países, han generado gran expectativa en todos los actores. Estas podrían ser modificaciones importantes en el sistema, redimensionando su alcance, su composición, las formas de gobierno, si bien no hay indicios de que el aseguramiento de la calidad y las agencias –cualquiera sea el formato- vayan a desaparecer como mecanismo de gobernanza para el sistema de educación superior.

Recientemente, en Argentina se ha aprobado una reforma de la Ley de Educación Superior, Ley 27.204 de Gratuidad Universitaria, que garantiza el acceso irrestricto y la gratuidad de la educación universitaria en las instituciones públicas (Universidad Nacional de La Plata, 2015). Este proyecto contaba con media sanción desde 2013, y ha sido aprobado el 28 de octubre de 2015 (Télam, 2015). En las nuevas condiciones políticas de la Argentina, habrá que ver cómo se produce la implementación de la misma, ya que la opción ganadora de las recientes elecciones es la que ha estado en contra de esta propuesta.

En Chile, se ha aprobado la gratuidad de la educación superior para el 50% más vulnerable, en carreras acreditadas e instituciones sin fines de lucro (Ministerio de Educación de Chile, 2015) (UNIVERSIA CHILE, 2015). Se discute en este mismo momento las implicaciones para el sistema educativo, desde la calidad de la docencia hasta la inversión en investigación

(UNIVERSIA CHILE, 2015). Asimismo, se encara la reforma del sistema de aseguramiento de la calidad, convirtiendo en obligatoria la acreditación para todas las instituciones y pasando a una superintendencia administrada por el gobierno la administración de los procesos de acreditación (Ministerio de Educación de Chile, 2015)

En este escenario abierto a la incertidumbre, cabría girar la mirada hacia las experiencias de otros países, tal como se realizó en el inicio del proceso. Es posible que sea necesario trascender a otra fase, tal como en el caso holandés y su Modelo de Fases ( (Jeliazkova & Westerheijden, 2002), revisando las cuestiones básicas de la autorregulación y la mejora continua, como parte esencial del *ethos* universitario, en aquellas instituciones que ya hayan dado muestras de avance en el aseguramiento de la calidad, preservando el cumplimiento de mínimos para aquellas con menor desarrollo de sus sistemas internos de aseguramiento dela calidad.

Es posible también observar diversas instancias de acuerdo al nivel de análisis, tal como hoy día se cuenta para la docencia y la investigación, pensando en la articulación de los niveles, la transferencia de los créditos de los programas internacionales, la formación continua, e incluso la auto formación, en plataformas de educación virtual.

La cierto es que la educación superior debe hoy ser mirada como un bien público, un derecho, variada en niveles, tipologías, enfoques, heterogénea y aun así, de calidad, precautelando los intereses de la sociedad, que ve en ella la formación de las personas que definen con sus acciones, el desarrollo de un país. Con esa configuración, ya no resulta adecuada la idea de órganos de regulación únicos, con procedimientos normados para una tipología uniforme.

El sistema de aseguramiento de la calidad en estos dos países, se encuentra en revisión, camino a reinventarse como el propio sistema que regula, el cual sorprende en su expansión y

diversidad y por el profundo interés que la ciudadanía demuestra por su desempeño, haciéndolo parte de su patrimonio cultural.

En las condiciones actuales, estos sistemas serán profundamente modificados por las nuevas legislaciones, y esa transformación se vislumbra controversial tal como lo fue, en su momento, aquella que dio origen a los sistemas de aseguramiento de la calidad en los casos analizados en este trabajo.

## 14 Trabajos citados

*Decreto Ley 3541.* (13 de diciembre de 1980). Recuperado el 20 de mayo de 2015, de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, BCN: http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=7169

*Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza N° 18962.* (10 de marzo de 1990). Obtenido de http://www.uchile.cl/portal/presentacion/normativa-y-reglamentos/8386/ley-organica-constitucional-de-ensenanza

Ley de Educación Superior N° 24.521. (20 de Julio de 1995). Buenos Aires, Capital Federal, Argentina: Secretaría de Políticas Universitarias, SPU. Ministerio de Educación.

Ley de Educación Nacional N° 26.206. (27 de diciembre de 2006). Buenos Aires, Capital Federal, Argentina: Ministerio de Educación.

*Ley del Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior N° 20129.* (23 de noviembre de 2006). Recuperado el 20 de mayo de 2015, de Ministerio de Educación, MINEDUC: http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=255323

*Ley de Financiamiento de Estudios de Educación Superior N° 20027.* (4 de octubre de 2012). Recuperado el 20 de mayo de 2015, de Ministerio de Educación, MINEDUC: http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=239034

Abeles, M. (julio-diciembre de 2009). El impacto de la crisis internacional en la economía argentina. (E. y. Ministerio de Trabajo, Ed.) *Revista de Trabajo*(7), 185-212.

Acuña, C. H. (2004). Nuevos y viejos dilemas que enfrenta la democracia argentina actual. En E. Tenti Fanfani, *Gobernabilidad de los Sistemas Educativos en América Latina* (págs. 179-203). Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

Agamben, G. (2013). *El misterio del mal. Benedicto XVI y el fin de los tiempos.* Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora.

Alcántara, A. (2012). Gobernanza, gobierno y gobernabilidad de la educación superior. En B. Lerner, R. Uvalle, & R. Moreno, *Gobernabilidad y Gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo* (págs. 161-191). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales. Instituto de Administración Pública del EStado de México, A.C.

Altbach, P. y Davis, T. (2000). Desafío global y respuesta nacional. Notas para un diálogo internacional sobre educación superior. En P. y. Altbach, *Educación superior en el siglo XXI. Desafío global y respuesta nacional* (págs. 21-29). Buenos Aires: Biblos.

Amaral, A. (2007a). From quality assurance to accreditation. A satirical view. En *Towards a cartography of higher education policy change. A Festschrift in honour of Guy Neave* (págs. 79-86). The Netherlands: Center for Higher Education Policy Studies, CHEPS.

Amaral, A. (2007b). Higher education and quality assessment. The many rationales for quality. (L. Bollaert, S. Brus, B. Curvale, L. Harvey, E. Helle, H. Toft Jensen, y otros, Edits.) *Embedding quality culture in higher education. A selection of papers fron the 1st European Forum for Qulity Assurance*, 6-10.

Arzaluz Solano, S. (2005). La utilización del estudio de caso en el análisis local. (E. C. Sonora, Ed.) *Región y Sociedad, XVII*(32), 107-144.

Atairo, D., & Camou, A. (2011). La gobernabilidad de las universidades nacionales en la Argentina: escenarios de un paradigma en transformación. En R. San Martín (Ed.), *Entre la Tradición y el Cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad* (págs. 63-111). Buenos Aires: Colección de Educación Superior. Universidad de Palermo.

Atria, F., Larraín, G., Benavente, J. M., Couso, J., & Joignant, A. (2013). *El Otro Modelo. Del orden neoliberal al régimen de lo público.* Santiago de Chile: Random House Mondadori S.A.

Azevedo, J. (2004). Reforma educativa y gobernabilidad de la educación. En E. Tenti Fanfani, *Gobernaiblidad de los Sistemas Educativos en América Latina* (págs. 275-300). Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

Banco Mundial & Brookings Institution. (2013). *Indicadores mundiales de gobernabilidad.* Recuperado el mayo de 2014, de http://web.worldbank.org/: http://go.worldbank.org/P5OPS6CLI0

Banco Mundial. (29 de 02 de 2000). *http://documentos.bancomundial.org/curated/es/2000/02/437224/higher-education-developing-countries-peril-promise.* Obtenido de http://documentos.bancomundial.org/curated/es/2000/02/437224/higher-education-developing-countries-peril-promise

Berensztein, S. (12 de octubre de 2007). *Indicadores Mundiales de Gobernabilidad. Documento de Trabajo.* Recuperado el 14 de mayo de 2014, de http://www.ideared.org.ar/coloquio43/cd/docs/Area%20tematica%20II%20-%20Indicadores%20mundiales%20de%20gobernabilidad.pdf

Bernasconi, A., Bocksang, G., Cox, C., Irrazával, I., Vásquez, A., & Zapata, G. (octubre de 2014). Institucionalidad y marco normativo. *Temas de la Agenda Pública(72)*, 7-12. Santiago de Chile: Centro de Políticas Públicas UC.

Bobbio, N., Mateucci, N., & Pasquino, G. (2008). *Diccionario de Política* (Decimosexta Edición en español ed.). México D.F.: Siglo XXI Editores S.A. de C.V.

Bok, D. (2009). *Más allá de la Torre de Marfil. La responsabilidad social de la universidad moderna.* Buenos Aires: Universidad de Palermo. Colección de Educación Superior.

Bonilla Saus, J. (2004). El desafío educativo contemporáneo: ¿consolidar la gobernabilidad o definir un nuevo paradigma educativo? En E. Tenti Fanfani, *Gobernabilidad de los Sistemas Educativos en América Latina* (págs. 65-106). Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

Brennan, J. (2007). The rise of the ´evaluative society´ and the legitimisation of ´difference´ in UK higher education. En *Towards a cartography of higher education policy change. A Festschrift in honour of Guy Neave* (págs. 105-110). The Netherlands: Center for Higher Education Policy Studies, CHEPS.

Brunner, J. J. (1993). Algunos criterios para la evaluación de la educación superior y la investigación. *Notas para el debate. Grupo de Análisis para el Desarrollo*, 93-116.

Brunner, J. J. (1993). Evaluación y financiamiento de la educación superior en América Latina: bases para un nuevo contrato. En H. Courard (Ed.), *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina* (págs. 45-86). FLACSO-CHILE.

Brunner, J. J. (julio de 2008). El sistema de educación superior en Chile: un enfoque de economía política comparada. *Avaliação, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 2, p., jul., 13*(2), 451-486.

Brunner, J. J. (2009). *Educación superior en Chile. Instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007).* Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.

Brunner, J. J. (Mayo-agosto de 2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación* (355), 137-159.

Brunner, J. J. (2015). Medio siglo de transformaciones de la educación superior chilena: un estado del arte. En P. U. Chile (Ed.), *La educación superior en Chile: transformación, desarrollo y crisis* (págs. 21-107). Santiago de Chile: Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación.

Brunner, J. J., & Peña, C. (Edits.). (2008). *Reforma de la Educación Superior. Aportes para el debate.* Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.

Brunner, J. J., & Villalobos, C. (2014). *Políticas de educación superior en Iberoamérica 2009-2013.* Santiago de Chile: Ediciones Unviersidad Diego Portales.

Buchbinder, P. (2010). *Historia de las Universidades Argentinas* (Segunda Edición ed.). Buenos Aires: Sudamericana.

Caillón, A. (2012). El aseguramiento externo de la calidad en la Educación Superior. En CINDA. Santiago de Chile: RIL editores.

Camou, A. (2001). Estudio Preliminar. En A. Camou, *Los desafíos de la gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación* (págs. 15-58). México D.F.: Plaza y Valdés S.A. de C.V.

Casilda Béjar, R. (Abril-Mayo de 2004). América Latina y el Consenso de Washington. *Boletín Económico ICE*(2803), 19-38.

CINDA-UNIVERSIA. (2011). *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2011.* (J. J. Brunner, & H. R. Ferrada, Edits.) Santiago de Chile: CINDA-UNIVERSIA.

CINDA-UNIVERSIA. (2012). *Aseguramiento de la Calidad en Iberoamérica. Educación Superior.* (M. J. Lemaitre, & M. E. Zenteno, Edits.) Santiago de Chile: RIL.

Comisión Nacional de Acreditación. (2010). *Aseguramiento de la calidad en la Educación Superior: Cuatro años de CNA-Chile. Memoria institucional 2007 - 2010.* Recuperado el 27 de mayo de 2015, de https://www.cnachile.cl/Biblioteca%20Documentos%20de%20Interes/MEMORIA.pdf

Consejo Superior de Investigaciones Científicas, C. E. (Ed.). (2015). *Ranking Web de Universidades*. (Laboratorio de Cibermetría) Recuperado el 28 de abril de 2015, de http://www.webometrics.info/es/Latin_America_es/Argentina

Corengia, A. (2009). Estado, mercado y universidad en la génesis de la política argentina de evaluación y acreditación universitaria. En S. Gvirtz, & A. Camou, *La universidad argentina en discusión. Sistemas de ingreso, financiamiento, evaluación de la calidad y relación universidad-Estado* (págs. 125-173). Buenos Aires: GRANICA.

Cruces, N. (2012). *Apuntes para una historia del movimiento estudiantil chileno.* (UNAM, Ed.) Obtenido de Seminario de Educación Superior de la UNAM: http://www.ses.unam.mx/curso2012/pdf/CRUCES_MEC.pdf

Curti, C. (2012). *Anuario de Estadísticas Universitarias.* Ministerio de Educación de la Nación, Departamento de Información Universitaria. Buenos Aires: Secretaría de Políticas Universitarias.

Davyt, A., & Figaredo, F. (1997). *Educación Superior y Sociedad, 8*(1), 119-132.

de Castro, S., & Méndez, J. C. (1992). *El Ladrillo. Bases de la Política Económica del Gobierno Militar Chileno.* Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.

de Miguel Díaz, M. (2001). Modelos académicos de evaluación y mejora de la educación superior. *REvista de Investigación Educativa, 19*(2), 397-400.

Dias Sobrinho, J. (2006). Acreditación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. (GUNI/UNESCO, Ed.) *La Educación Superior en el Mundo 2007. Acreditación para la garantía de la calidad: ¿Qué está en juego?*, 282-295.

Díaz de Salas, S. A., Mendoza Martínez, V. M., & Porras Morales, C. M. (febrero-abril de 2011). *Una guía para la elaboración de estudios de caso.* Recuperado el 22 de 11 de 2015, de www.razonypalabra.org.mx: http://www.razonypalabra.org.mx/N/N75/varia_75/01_Diaz_V75.pdf

Dono Rubio, S., & Lazzari, M. (2009). El campo pedagógico universitario: de las razones liberadoras a la sinrazón disciplinadora. En M. Mollis, *Memorias de la Universidad.*

*Otras perspectivas para una nueva Ley de Educación Superior* (págs. 39-69). Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini co-edición con CLACSO.

Dono Rubio, S., Lazzari, M., & Mollis, M. (2009). Dictadura militar e historia de la educación. Entre la catequización y el liberalismo ultraconservador. En M. Mollis, *Memorias de la Universidad. Otras perspectivas para una nueva Ley de Educación Superior* (págs. 71-89). Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini co-edición con CLACSO.

Draibe, S. (2004). Reforma educativa y cualidad de las instituciones democráticas: observaciones sobre la experiencia latinoamericana reciente desde el punto de vista de las condiciones institucionales de gobernabilidad. En E. Tenti Fanfani, *Gobernabiliad de los Sistemas Educativos en América Latina* (págs. 217-244).

Echebarría, K. (noviembre de 2004). Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad. *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 1-32.

Elliot, J. (setiembre de 2002). La paradoja de la reforma educativa en el Estado evaluador: consecuencias para la formación docente. *Perspectivas, XXXII*(3).

ENQA. (2009). *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area. Third Edition.* Helsinki: European Association for Quality Assurance in Higher Education.

Espinoza Díaz, O., & González, L. E. (2011). Impacto de la acreditación en instituicones y actores. En A. Serveto, & D. Saur, *Sentidos de la universidad* (págs. 63-96). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

Fernández Lamarra, N. (2002). *La Educación Superior en la Argentina.* Buenos Aires: IESALC/UNESCO. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la República Argentina. Secretaría de Políticas Universitarias.

Fernández Lamarra, N. (2003). *La Educación Superior Argentina en Debate. Situación, problemas y perspectivas.* Buenos Aires: EUDEBA. IESALC/UNESCO.

Ffrench-Davis, R. (2004). *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile.* (F. OSDE, Ed.) Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina S.A.

Fredericks, M. M., Westerheijden, D. F., & Weusthof, P. J. (1994). Effects of Quality Assessment in Dutch Higher Education. *European Journal of Education, 29*(2), 181-198.

French- Davis, R. (enero-febrero de 2003). Chile, entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. *Nueva Sociedad*(183), 70-90.

Fundación Konrad Adenauer. (2010). *Impactos de la crisis internacional sobre la economía chilena.* (P. Leiva Lavalle, Ed.) Santiago de Chile: LOM.

García de Fanelli, A. M. (2009). La nueva agenda de las políiticas universitarias. Continuidades y rupturas. En S. Gvirtz, & A. Camou, *La universidad argentina en discusión. Sistemas de ingreso, financiamiento, evaluación de la calidad y relación universidad-Estado* (págs. 269-277). Buenos Aires: GRANICA.

García Guadilla, C. (2003). Balance de la década de los ´90 y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio en la educación superior. En M. Mollis, *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero* (págs. 17-38). Buenos Aires: CLACSO.

Garretón, M. A. (2012). *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado. Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010.* Santiago de Chile: ARCIS. CLACSO Coediciones.

Gibbons, M. (1998). *Pertinencia de la educación superior en el siglo XXI.* Obtenido de http://www.humanas.unal.edu.co/: http://www.humanas.unal.edu.co/contextoedu/docs_sesiones/gibbons_victor_manuel.pdf

Giustiniani, R., & Carbajal, L. (2008). *Universidad, Democracia y Reforma. Algunas reflexiones y una propuesta.* Buenos Aires: Prometeo.

González, L. E. (2003). Impacto de la acreditación en instituciones y actores. El caso de Chile. En M. Mollis, *Las universidades en América Latina ¿reformadas o alteradas?* (1a. ed., págs. 141-159). Buenos Aires: CLACSO.

González, L. E., & Espinoza, O. (Julio de 2008). Calidad en la Educación Superior. Conceptos y modelo. (C. S. Educación, Ed.) *Calidad en la Educación*(28), 247-276.

González, L. E., & Espinoza, Ó. (2011). El rol del Estado frente a las universidades públicas y privadas. En J. J. Brunner, & C. Peña, *El conflicto de las universidades: entre lo público y lo privado* (págs. 249-275). Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.

Gordillo, A. (2013). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas* (Vol. 1). Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

Gordillo, A. (2013). *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas. Tomo 1: Parte General* (Primera ed., Vol. 1). Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

Guba, E. G. (1989). Criterios de credibilidad en la investigación naturalista. En J. Gimeno Sacristán, & A. Pérez Gómez, *La Enseñanza: su teoría y su práctica* (3a. ed., págs. 148-165). Madrid: Akal S.A.

Hamilton, D. (1989). Contraste de supuestos entre el análisis de muestras y el estudio de casos en la investigación. En J. Gimeno Sacristán, & A. Pérez Gómez, *La Enseñanza: su teoría y su práctica* (3a. ed., págs. 139-147). Madrid: Akal S.A.

Harvey, L. (1997). External quality monitoring in market place. *Tertiary Education and Management*, 25-35.

Harvey, L., & Green, D. (1993). Defining Quality. *Assessment and Evaluation in Higher Education, 18*(1), 9-34.

Hernández Assemat, J. E. (2010). *Los estudios de caso y el método comparativo: una estrategia en la Investigación Educativa*. (I. P. Nacional, Editor) Recuperado el 20 de 11 de 2015, de http://www.repositoriodigital.ipn.mx: http://www.repositoriodigital.ipn.mx/bitstream/handle/123456789/3314/16.pdf?sequence=1

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la Investigación* (Quinta ed.). México D.F.: Mc Graw Hill.

Huneeus, C. (1988). *La reforma universitaria. Veinte años después.* Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria.

IADB. (diciembre de 1997). *Higher Education in Latin America and The Caribbean. A Strategy Paper.* Artículo de política, IADB, Washington D.C.

IESALC/UNESCO. (2007). *Informe de Evaluación Externa de la Comisión de Evaluaicón y Acreditación Universitaria, CONEAU, de Argentina.* Buenos Aires: IESALC/UESCO.

INQAAHE. (2007). *Guidelines of Good Practice in Quality Assurance.* INQAAHE.

Instituto Internacional de Gobernabilidad. (1998). *Douglas C. North: La teoría económica neo-instituiconalista y el desarrollo latinoamericano.* (P. P. Latina", Ed.) Recuperado el 12 de junio de 2014, de www.undec.edu.ar: /compat/index.php?option=com_docman...

Ipsos. (2010). *Informe Final. "Estudio exploratorio sobre efectos de la Acreditación Institucional en la calidad de la educación superior en Chile".* Recuperado el 27 de mayo de 2015, de

Comisión Nacional de Acreditación de Chile: https://www.cnachile.cl/Paginas/Documentos-de-interes.aspx

Isuani, E. A. (2003). *Estudio sobre algunos resultados de la labor de la Comisión de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU).* Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología para el Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES), Secretaría de Políticas Universitarias, Buenos Aires.

Jeliazkova, M., & Westerheijden, D. F. (2002). Systemic adaptation to a changing environment: Towards a next generation of quality assurance models. *Higher Education*(44), 433-448.

Jongbloed, B. (2007). On Governance, Accountability and the Evaluative State. En *Towards a cartography of higher education policy change. A festschrift in honour of Guy neave* (págs. 133-138). The Netherlands: Center for Higuer Education Policy Studies, CHEPS.

Justiniano, J., Kreidler, A., & Morales Núñez del Prado, C. (1998). *Paraguay. Reformas del Sector Público.* Proyecto Plandes, Planificación del Desarrollo Sostenible. Programa de Visión Estratégica, Secretaría Técnica de Planificación, Asunción.

Kis, V. (August de 2005). Quality Assurance in Tertiary Education: Current Practices in OECD Countries and a Literature Review on Potential Effects. *OECD Thematic Review of Tertiary Education*, 47.

Krotsch, P. (2009). *Educación superior y reformas comparadas* (2a. ed.). Bernal, Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.

Laforgue, J. (2012). *La CONEAU y el sistema universitario argentino. Memoria 1996-2011.* Buenos Aires.

Lavatelli, L. (2009). Cambio y tradición en la nueva ocnfiguración del sistema. La evaluación de posgrados. En S. Gvirtz, & A. Camou, *La universidad argentina en discusión. Sistemas*

*de ingreso, financiamiento, evaluación de la calidad y relación universidad-Estado* (págs. 175-219). Buenos Aires: GRANICA.

Lemaitre, M. J. (27-30 de octubre de 2010). Aseguramiento de la calidad en Chile: impacto y proyecciones. *Décimo Congreso Internacional Retos y Expectativas de la Universidad. La universidad en transformación*. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara.

Lemaitre, M. J., & Atria, R. (2014). El aseguramiento de la calidad en el escenario cambiante de la educación superior. (C. d. Universitaria, Ed.) *Estudios Sociales*(122), 9-36.

London, S., & Formichella, M. M. (enero-junio de 2006). El concepto de desarrollo de Sen y su vinculación con la Educación. (U. M. Hidalgo, Ed.) *Economía y Sociedad, XI*(17), 17-32.

Marcel Cullel, M. (2004). Gobernabilidad educativa, democracia y cuasi-mercados: avances y desafíos en las reformas educacionales en Chile. En E. Tenti Fanfani, *Gobernabilidad de los Sistemas Educativso en América Latina* (págs. 245-273). Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

Marquina, M. (2014). La arena evaluativa: tensiones, equilibrios e intereses de una política compleja. En R. San Martín (Ed.), *Evaluación y Acreditación Universitaria. Actores y políticas en perspectiva* (págs. 61-100). Buenos Aires: Universidad de Palermo. Colección de Educación Superior.

Marquis, C. (2014). Dos décadas de evaluación universitaria en la Argentina. En R. San Martín (Ed.), *Evaluación y Acreditación Universitaria. Actores y políticas en perspectiva* (págs. 15-60). Buenos Aires: Universidad de Palermo.

Martínez Carazo, P. (20 de julio de 2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación. (U. d. Norte, Ed.) *Pensamiento & Gestión*, 165-193.

Mayorga, F., & Córdova, E. (2007). *Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina.* NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra.

Medialdea, B., & Alonso, V. (2003). Las Reformas Neoliberales de la Educación Superior en el Mundo. *Fírgoa*, 29.

Ministerio de Educación de Chile. (30 de octubre de 2015). *Consejo Consultivo aborda fórmula de aseguramiento de la calidad que contempla la Reforma a la Educación Superior*. Recuperado el 12 de diciembre de 2015, de Ministerio de Educación de Chile: http://www.mineduc.cl/2015/10/30/consejo-consultivo-aborda-formula-de-aseguramiento-de-la-calidad-que-contempla-la-reforma-a-la-educacion-superior/

Ministerio de Educación de Chile. (16 de octubre de 2015). *Ministros de Educación y Hacienda se reúnen con Consejo de Rectores para abordar gratuidad 2016*. Recuperado el 12 de diciembre de 2015, de Ministerio de Educación de Chile: http://portales.mineduc.cl/contenido_int.php?id_contenido=32562&id_portal=1&id_seccion=10

Mollis, M. (2003). Un breve diagnóstico de las universidades argentinas: identidades alteradas. En M. Mollis, *Las universidades en América Latina: ¿Reformadas o Alteradas? La cosmética del poder financiero* (págs. 203-216). Buenos Aires: CLACSO.

Mollis, M. (2009). El sutil encanto de las autonomías: una perspectiva histórica y comparada. En M. Mollis, *Memorias de la Universidad. Otras perspectivas para una nueva Ley de Educación Superior* (págs. 111-125). Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini co-edición con CLACSO.

Moreno-Brid, J., & Ruíz-Nápoles, P. (enero de 2009). *La educación superior y el desarrollo económico en América latina.* Recuperado el junio de 2014, de Repositorio CEPAL: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4884/S2009334_es.pdf?sequence=1

Moulian, T. (1997). *Chile actal. Anatomía de un mito.* Santiago de Chile: LOM-ARCIS.

Mundet, E. R. (2003). *La Educación Superior en la Argentina. Innovaciones y Reformas en el Sistema de Educación Superior de Argentina. Sus antecedentes, Implementación y Resultados.* (C. y. IESALC-UNESCO. Ministerio de Educación, Ed.) Buenos Aires.

Neave, G. (1998). *Autonomía, Responsabilidad Social y Libertad Académica.* París: Asociación Internacional de Universidades, AIU.

Neave, G. (2009). Institutional Autonomy 2010-2020. A Tale of Elan - Two steps back to make one very Large Leap Forward. (B. Kehm, J. Huisman, & B. Stensaker, Edits.) *The European Higher Education Area: Perspectives on a Moving Target*.

Neave, G. (2012). *The Evaluative State, Institutional Autonomy and Re-engineering.* London: Palgrave Macmillan.

Oriol Prats, J. (Octubre de 2006). *Teoría y práctica del desarrollo. Cambios en las variables de la "ecuación del desarrollo" en los últimos 50 años.* ((. Revista del CLAD Reforma y Democracia 2006, Ed.) Recuperado el 20 de mayo de 2014, de Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533668003

Ortega Expósito, I. (diciembre de 2012). *La naturaleza comparativa de los Estudios de caso. Una revisión politológica sobre el estado de la cuestión.* (U. d. Salamanca, Ed.) Recuperado el 20 de noviembre de 2015, de Encrucijadas - Revista Crítica de Ciencias Sociales: www.encrucijadas.org

Ortíz, G. A. (mayo/junio/julio de 2007). *Sobre la Naturaleza y Razón de ser de los Entes Reguladores y el Alcance de su Poder Reglamentario.* (I. B. Público, Ed.) Recuperado el 29 de julio de 2014, de Revista Eletrônica de Derecho Econômico (REDAE): http://www.direitodoestado.com.br/redae.org

Pérez Lindo, A. (2009). Prospectiva de la educación superior en Argentina hacia el 2020. En M. Mollis, *Memorias de la Universidad. Otras perspectivas para una nueva Ley de Educación Superior* (págs. 217-232). Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini co-edición con CLACSO.

Pérez Rasetti, C. (2007). Motivos para una reforma. En M. Marquina, G. Soprano, & U. N. Austral (Ed.), *Ideas sobre la cuestión universitaria. Aportes de la RIEPESAL al debate sobre el nuevo marco legal para la Educación Superior.* Buenos Aires: Instituto del Desarrollo Humano. UNGS.

Pérez Rasetti, C. (2014). La Expansión de la Educación Universitaria: Políticas y lógicas. (N. d. MERCOSUR, Ed.) *Integración y Conocimiento*(2), 8-32.

Popovsky, R. (2011). La gobernanza de la universidad. Conceptos y modelos. En R. San Martín (Ed.), *Entre la Tradición y el Cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad* (págs. 223-256). Buenos Aires: Colección de Educación Superior. Universidad de Palermo.

Prats, J. (octubre de 2001). *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco Conceptual y Analítico.* (I. I. Governabilitat, Ed.) Recuperado el 9 de mayo de 2014, de Revista Instituciones y Desarrollo Nº 10 (2001) págs. 103-148: http://www.iigov.org/revista/re10/ en julio 2013

Pugliese, J. (2014). La evaluación como instrumento de políticas. En R. San Martín (Ed.), *Evaluación y Acreditación Universitaria. Actores y políticas en perspectiva* (págs. 101-126). Buenos Aires: Universidad de Palermo.

Quintanilla Acosta, E. (Noviembre de 2004). Autonomía institucional de los organismos reguladores : revisión de literatura. (E. Escuela de Administración de Negocios para Graduados, Ed.) *Serie Documentos de Trabajo n. º 14*, 53.

RAE. (2001). *Diccionario de la Lengua Española.* Recuperado el 4 de abril de 2014, de Real Academia Española: http://www.rae.es/

Rauret, G. (29 de mayo de 2014). Asegurar la calidad de los que aseguran la calidad: ¿quién evalúa a los evaluadores? (C. Corporación de Promoción Universitaria, Ed.) *Estudios Sociales*, 69-110.

RIACES. (2007). *Manual de Autoevaluación de Agencias de Evaluación y Acreditación de la Calidad de la Educación Superior.* Santiago de Chile: CINDA.

Rodríguez Gómez, R. (2009). La coordinación de sistemas universitarios en la tradición federalista. Panorama internacional y el caso de México. En M. Mollis, *Memorias de la Universidad. Otras perspectivas para una nueva Ley de Educación Superior* (págs. 161-188). Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini co-edición con CLACSO.

Rodríguez Gómez, R., & Alcántara Santuario, A. (2000). La Reforma de la Educación Superior en América Latina en la perspectiva de los organismos internacionales. *Revista Española de Educación Comparada*(6), 177-207.

Russel, C. (2009). *La Libertad Académica.* Buenos Aires: Universidad de Palermo. Colección de Educación Superior.

Salazar, J. M. (2012). Modelos de aseguramiento de la calidad en la Educación Superior. En CINDA. Santiago de Chile: RIL editores.

Salazar, J. M., & Leihy, P. (22 de abril de 2013). El Manual Invisible: Tres décadas de políticas de educación superior en Chile (1980-2010). *Archivos Analíticos de Políticas educativas, 21*(34), 38.

Salazar, J. M., & Leihy, P. (29 de mayo de 2014). La poética del mejoramiento: ¿Hacia dónde nos han traído las políticas de calidad de la educación superior? (C. Corporación de Promoción Universitaria, Ed.) *Estudios Sociales*, 125-191.

San Martín, R. (Ed.). (2014). *Evaluación y Acreditación Universitaria. Actores y políticas en perspectiva.* Buenos Aires: Universidad de Palermo. Colección de Educación Superior.

Sánchez Martínez, E. (2002). *La Legislación sobre Educación Superior en Argentina. Entre rupturas, continuidades y transformaciones.* IESALC/UNESCO, Proyecto "Observatorio de la Educación Superior en América Latina y el Caribe".

Sánchez Martínez, E. (2011). Desafíos de la gobernabilidad universitaria en un contexto de creciente complejidad. En R. San Martín (Ed.), *Entre la Tradición y el Cambio. Perspectivas sobre el gobierno de la universidad* (págs. 17-62). Buenos Aires: Colección de Educación Superior. Universidad de Palermo.

Santori, D. (2009). Percepciones frente a un tema complejo: el financiamiento de la universidad pública. En S. Gvirtz, & A. Camou, *La universidad argentina en discusión. Sistemas de ingreso, financiamiento, evaluación de la calidad y relación universidad-Estado* (págs. 59-123). Buenos Aires: GRANICA.

Schmitz, H. e. (2009). Governança e gestão num sistema de avaliação da educação superior. In: R. Tenório, & M. E. Vieira, *Avaliação e Sociedade. A negociação como caminho* (pp. 23-43). Bahia de São Salvador: Universidade Federal da Bahia.

Sen, A. (1979). *Development as capability expansion.* Recuperado el 11 de agosto de 2015, de http://morgana.unimore.it/: http://morgana.unimore.it/Picchio_Antonella/Sviluppo%20umano/svilupp%20umano/Sen%20development.pdf

Sigh, M. (2012). European quality assurance in a global perspective: ´soft power´ at work? (L. Bollaert, F. Crozier, J. Grifoll, Á. Hyland, T. Loukkola, B. Michalk, y otros, Edits.) *Quality and Trust: at the heart of what we do. A selection of papers from the 6th European Quality Assurance Forum*, 6-12.

Solanas, F. (2009). La Ley de Educación Superior en Argentina: Un Análisis en Términos de Referenciales de la Acción Pública. *Revista de la Educación Superior, XXXVIII*(149), 155-170.

Stake, R. E. (2007). *Investigación con estudio de caso* (Cuarta ed.). Madrid: Morata.

Stubrin, A. (2009). La evaluación de la calidad. Balances y perspectivas. En S. Gvirtz, & A. Camou, *La universidad argentina en discusión. Sistemas de ingreso, financiamiento, evaluación de la calidad y relación universidad-Estado* (págs. 317-329). Buenos Aires: GRANICA.

Suasnábar, C. (2009). Intelectuales de la educación: ¿pedagógos críticos, tecnopolíticos, expertos o qué? En M. Mollis, *Memorias de la Universidad. Otras perspectivas para una nueva Ley de Educación Superior* (págs. 91-109). Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini co-edición con CLACSO.

Taquini (hijo), A. C. (2010). *Nuevas universidades para un nuevo país y la educación superior. 1968-2010* (1a ed.). Buenos Aires: Academia Nacional de Educación.

Tedesco, J. C. (2004). Prólogo. En E. Tenti Fanfani, *Gobernabiliad de los Sistemas Educativos en América Latina* (págs. 11-13). Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

Télam. (29 de octubre de 2015). *El Estado garantiza la gratuidad universitaria tras una reforma en las leyes*. Recuperado el 12 de diciembre de 2015, de Sociedad: http://www.telam.com.ar/notas/201510/125342-universidad-estudio-gratuidad-estado-ley.html

Tenti Fanfani, E. (2004). Nuevos problemas de gobierno de la educación en América Latina. Comentarios a la tesis de Francois Dubet. En E. Tenti Fanfani, & E. Tenti Fanfani (Ed.), *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina* (págs. 45-64). Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

Tünnermann Bernheim, C. (1995). Una nueva visión de la educación superior. *Educación Superior y Sociedad*, *6*(1), 123-136.

UNESCO. (5-9 de octubre de 1998). *Hacia un Programa 21 para la Educación Superior.* Obtenido de http://unesdoc.unesco.org: http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001136/113603so.pdf

UNESCO. (2006). *Directrices en materia de calidad de la educación superior a través de las fronteras.* (UNESCO, Ed.) Recuperado el 8 de noviembre de 2015, de www.unesco.org: http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001433/143349s.pdf

UNIVERSIA CHILE. (2015). *¿Quiénes podrán acceder a la gratuidad en educación superior en 2016?* Recuperado el 12 de diciembre de 2015, de UNIVERSIA CHILE: http://www.universia.cl/quienes-podran-acceder-gratuidad-educacion-superior-2016/reforma-educacion-superior/at/1129775

UNIVERSIA CHILE. (6 de agosto de 2015). *Reforma de la Educación Superior*. Recuperado el 12 de diciembre de 2015, de UNIVERSIA CHILE: http://www.universia.cl/ex-rectores-u-chile-advierten-implicancias-reforma-educacional/reforma-educacion-superior/at/1129584

Universidad Nacional de La Plata. (30 de octubre de 2015). *Modificación de la LES argentina.* Recuperado el 12 de diciembre de 2015, de Universidad Nacional de La Plata: http://www.unlp.edu.ar/articulo/2015/10/30/ley_gratuidad_de_la_ensenanza_oct_2015

Uvalle, R. (2012). Sociedad abierta, gobernabilidad y gestión pública. En B. Lerner, R. Uvalle, & R. Moreno, *Gobernabilidad y Gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo* (págs. 33-64). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Villanueva, E. (2009). El superyó de las universidades. En S. Gvirtz, & A. Camou, *La universidad argentina en discusión. Sistemas de ingreso, financiamiento, evaluación de la calidad y relación universidad-Estado* (págs. 331-343). Buenos Aires: GRANICA.

Vroeijenstijn, A. (1995). *Improvement and Accountability: Navigating between Scylla and Charibdis. Guide for External Quality Assessment in Higher Education.* London: Jessica Kingsley Publishers Ltd.

Westerheijden, D., Hulpiau, V., & Waeytens, K. (2006). Lines of Change in the Dircourse on Quality Assurance. An overview of Some Studies into What Impacts Improvement. *28th Annual Eair Forum*, 19.

World Bank. (1994). *Higher Education. The Lessons of Experience.* Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development.

World Bank. (2014). *Worldwide Governance Indicators*. Obtenido de http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home

WORLD BANK INSTITUTE. (1996-2013). *Worldwide Governance Indicators. Country Data Report for Argentina.* WORLD BANK INSTITUTE.

WORLD BANK INSTITUTE. (1996-2013). *Worldwide Governance Indicators. Country Data Report for Chile.* WORLD BANK INSTITUTE.

Yacuzzi, E. (agosto de 2008). *Estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación.* Recuperado el 20 de 11 de 2015, de

Econpapers.repec.org: http://www.ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/296.pdf

Yin, R. K. (2012). *Applications of Case Study Researh* (3rd ed.). Los Ángeles: Sage Publications.

Yin, R. K. (2013). *Case Study Research. Design and Methods* (5 ed.). London: Sage Publications.

Zapata, G., Rojas, Á., & Tejeda, I. (diciembre de 2011). Informe Nacional. Educación Superior en Chile. En CINDA-UNIVERSIA, & CSE (Ed.), *Educación superior en Ibero América. Informe 2011* (págs. 411-414). Santiago de Chile: RIL Editores.

Zenteno, M. E. (29 de mayo de 2014). El Desarrollo Internacional del Aseguramiento de la Calidad. (C. Corporación de Promoción Universitaria, Ed.) *Estudios Sociales*, 37-68.

**Anexo I: Cuestionario aplicado en entrevistas**

**Universidad de Palermo**

**Doctorado en Educación Superior**

**Presentación de tema de tesis doctoral**

**Tutores**

**María José Lemaitre**

**Martín Aiello**

Las Agencias de Aseguramiento de la Calidad y su contribución a la gobernanza de los Sistemas de Educación Superior.

Los casos de Argentina y Chile.

**Autora: María del Rocío Robledo**

**Doctoranda en Educación Superior**

**Buenos Aires, 2014**

Resumen

Las agencias de aseguramiento de la calidad de la educación superior han sido instaladas en los países de Latinoamérica como parte de las reformas económicas y sociales impulsadas por los gobiernos democráticos de la región, en las dos últimas décadas del siglo XX, con el propósito de coadyuvar al Estado en su función de garante de la calidad de la educación superior ante la sociedad, y servir como interfaz entre el Estado y el sector de la educación superior, para el desarrollo de las políticas públicas destinadas a dicho sector.

El presente estudio se centra en dichas agencias, a fin de indagar en su evolución y su contribución como agentes para la gobernanza del sistema de educación superior, entendida ella como una capacidad social, mediante la cual los actores estratégicos se interrelacionan en un marco de relacionamiento democrático y participativo.

Para ese propósito se analizan los casos de 2 países de la región, seleccionados por su trayectoria en la aplicación de mecanismos de aseguramiento de la calidad y su influencia relativa en la región del Cono Sur. Por un lado, la República Argentina cuenta con larga tradición de educación pública, una educación superior extendida, de acceso irrestricto, gratuidad, cogobierno estudiantil y alto aprecio por la autonomía universitaria, con obligatoriedad de dar cuenta de la calidad de la formación y de la gestión. Por otro lado, Chile, con una educación superior arancelada, considerada como privatizada, de expansión relativa reciente, con sistemas de gestión que tienden a la profesionalización y acreditación de la calidad voluntaria, pero que cuenta con incentivos financieros por la rendición de cuentas.

*Palabras clave:* gobernanza, aseguramiento de la calidad, política pública, educación superior, agencias de evaluación

Entrevista para tesis de doctorado

Estimado participante:

Agradezco su participación en esta entrevista, cuyo objetivo es conocer el desempeño de las agencias de aseguramiento de la calidad, en el ámbito de la gobernanza de los sistemas de la educación superior. Al respecto, se encuentra abundante investigación referida al impacto del aseguramiento de la calidad en las instituciones de educación superior, pero pocas miradas sobre la labor de las propias agencias y de su gestión, como articuladoras entre los actores de la educación superior: Estado, instituciones y sociedad.

Con referencia a su participación, la misma es voluntaria, pudiendo participar del estudio sin que esto le traiga riesgo o daño o abandonar la investigación si no se siente cómodo con la misma, confidencial, manteniendo su nombre en secreto, asegurándole que lo que dice no será citado textualmente. Usted podrá participar por cuestionario o entrevista, o ambas, que serán agendadas de acuerdo a su conveniencia.

Cuestionario:

TODAS LAS PREGUNTAS ESTÁN ACOTADAS A SU PAÍS, EXCLUSIVAMENTE

1. ¿Cree usted que las Reformas del Estado, encaradas en los años 90, han influenciado el ámbito de la educación superior en su país? ¿En su percepción, de qué forma afectaron las medidas de ajuste económico de dicha década al ámbito educativo en general, y al de la educación superior, en particular?
2. ¿Se han dado procesos de reforma de la educación superior, en el marco de las reformas del Estado de las dos últimas décadas y cuáles han sido los resultados de esas reformas?
3. De acuerdo a su conocimiento, ¿cuál ha sido el origen de la discusión acerca de la calidad de la educación superior en su país? ¿Ha tenido que ver con un proceso de reforma de la educación superior, o bien, qué motivos han impulsado su discusión y su incorporación a la agenda pública de la educación superior, en particular, la universitaria?
4. ¿Cuáles son y cómo funcionan las estructuras responsables de las políticas públicas para la educación superior? De ser así ¿son ellas efectivas en su tarea, reconocidas por las instituciones y por el público, en general? ¿Tienen resultados tales como instrumentos de política (leyes, decretos), sistemas de información pública? ¿Y estos instrumentos, tienen su impacto en el sistema de educación superior?
5. Ligado a lo anterior, las agencias de aseguramiento de la calidad hacen parte de la política pública para la educación superior. En dicho carácter, ¿responden a alguna instancia oficial de políticas públicas, que monitoree su funcionamiento, lo apoye y respalde?
6. Para la instalación de las agencias de aseguramiento de la calidad en su país, se ha debido trabajar con los actores pertinentes, en cuanto a Estado, instituciones y sociedad. Por lo general, la implementación de este tipo de instancias implica la construcción de consensos y pactos sociales para su instalación y desarrollo ¿Podría referir cuáles de estos consensos

o pactos sociales fueron los más resaltantes y por qué los considera así? ¿Siguen vigentes? ¿Cómo se han materializado? ¿Existen consensos entre los actores acerca de la calidad que debe tener la educación superior?

7. ¿Se dispone de incentivos financieros y no financieros para la educación superior? ¿Están ellos conectados con los mecanismos de rendición de cuentas y con el aseguramiento de la calidad?
8. En cuanto al gobierno de las agencias (aclare a cual se refiere, en cada caso) ¿cuenta con estabilidad de la conducción institucional? ¿Son los integrantes de los órganos de gobierno legítimos representantes de los sectores afectados? ¿Cuentan con idoneidad para desempeñar la función asignada con independencia de juicio?[i]
9. A su criterio, ¿qué tipo de autonomía se les otorga a las agencias (académica/financiera)? Describa cuál es el concepto/alcance de autonomía que usted emplea en este caso. Por favor, aclare a cuál se refiere. Las agencias como organismos técnicos suelen estar preservadas como tales de las cuestiones políticas. En este caso, ¿son independientes de las presiones políticas?
10. ¿Cuál es la valoración de la calidad de la prestación de los servicios? (son eficaces, son eficientes) ¿Se cumplen los contratos de evaluación y acreditación?
11. ¿Considera usted que la normativa aplicada por las agencias es explícita, responsable y pertinente, apropiada a las instituciones/programas a los cuales se aplican? ¿Cómo fueron los mecanismos de participación en su elaboración? ¿Se somete a evaluación dicha normativa? ¿Cuáles son los resultados?
12. ¿Son estos procesos de evaluación respetuosos de los derechos de las personas y de las instituciones y reconocidos por los actores, en tal sentido? ¿Existen instancias de

13. ¿Existen mecanismos de control de conflictos de interés para las agencias? ¿Son efectivos, se cumplen a cabalidad?
14. De acuerdo a su percepción, ¿constituyen las agencias instancias de gobernanza de los sistemas de educación superior? ¿Cuáles serían los aspectos resaltantes que permitan valorar su acción como instancias de gobernanza para la educación superior?

FIN

---

[i] En el caso de Chile operan diversas agencias: el Consejo Nacional de Educación, a cargo de la supervisión y licenciamiento de nuevas IES privadas; la CNA Chile, a cargo de la acreditación de IES, de programas de doctorado y de la autorización de agencias de acreditación de programas; y las agencias privadas, responsables de la acreditación de programas. Para cada una de estas agencias, podría usted opinar respecto de los siguientes aspectos: (siguen preguntas de la 8 a la 14).