



Organización  
de las Naciones Unidas  
para la Educación,  
la Ciencia y la Cultura

IESALC

Instituto Internacional para  
la Educación Superior  
en América Latina y el Caribe

ess

Educación  
Superior y  
Sociedad



22

ASEGURAMIENTO  
DE LA CALIDAD  
EN AMERICA LATINA

Instituto Internacional de Unesco para la  
Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC), 2017  
Educación Superior y Sociedad (ESS)  
Nueva etapa  
Colección 25.º aniversario  
Vol. 22  
ISSN 07981228 (formato impreso)  
ISSN 26107759 (formato digital)  
Publicación semestral

**:: COORDINADORA TEMÁTICA**

María José Lemaitre

**:: EQUIPO DE PRODUCCIÓN**

Andrés Croquer	Sara Maneiro
Ayuramí Rodríguez	Yeritza Rodríguez
Débora Ramos	Yuliana Seijas
César Villegas	Zulay Gómez
José Quintero	

**:: CORRECCIÓN DE ESTILO, DISEÑO GRÁFICO  
Y DIAGRAMACIÓN**

Alba Maldonado Guzmán

**:: TRADUCCIÓN**

Yara Bastidas

Apartado Postal N° 68.394  
Caracas 1062-A, Venezuela  
Teléfono: +58 - 212 - 2861020  
E-mail: [ess@unesco.org.ve](mailto:ess@unesco.org.ve) / [esosa@unesco.org.ve](mailto:esosa@unesco.org.ve)

Educación Superior y Sociedad (ESS) es una publicación registrada en las siguientes bases de datos e índices:

• **IRESIE:**

Índice de Revistas de Educación Superior  
e Investigación Educativa  
<http://www.unam.mx/cesu/iresie>

• **REVENCYT:**

Índice de Revistas Venezolanas  
de Ciencia y Tecnología  
<http://www.revencyt.ula.ve>

## **COMISIÓN DE ARBITRAJE**

• **Miembros Institucionales**

Ayuramí Rodríguez (UNESCO -IESALC)  
César Villegas (UNESCO-IESALC)  
Débora Ramos (UNESCO -IESALC)  
Elizabeth Sosa (UNESCO IESALC)  
Luis Bonilla (UNESCO -IESALC)

• **Miembros Nacionales (Venezuela)**

Humberto González (UPEL-IPC)  
Miren de Tejada (UPEL-IPC)  
Enrique Ravelo (UPEL-IPC)  
Moraima González (UPEL-IPC)  
Lidmi Fuguet (UPEL-IPC)  
Enoé Texier (UCV)  
María Cristina Parra-sandoval (LUZ)

• **Miembros Internacionales**

Estela Miranda (UNC-Argentina)  
Laura Phillips (AUALPI-Colombia)  
Pedro A. Melo  
(Universidad Federal de Santa Catarina-Brasil)

TODOS LOS TRABAJOS AQUÍ PUBLICADOS HAN SIDO ARBITRADOS



# ess

## Educación Superior y Sociedad



### **Educación Superior y Sociedad (ESS)**

Colección 25.º Aniversario

#### **DIRECTOR UNESCO-IESALC**

Pedro Henríquez Guajardo

#### **CONSEJO CONSULTIVO EDITORIAL INTERNACIONAL**

Francisco Tamarit

Marco Díaz

María José Lemaitre

René Ramírez

Miriam da Costa

#### **EDITORA GENERAL**

Elizabeth Sosa

La dirección editorial de **Educación Superior y Sociedad (ESS)** no se hace responsable de las opiniones, datos y artículos publicados, recayendo las responsabilidades que de los mismos se pudieran derivar sobre sus autores.



# ess

## Educación Superior y Sociedad

EDICIÓN ANIVERSARIA  
25  
AÑOS

**Educación Superior y Sociedad (ESS)**, es una publicación semestral, editada por el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) de la Unesco, con sede en Caracas, Venezuela. **Educación Superior y Sociedad (ESS)**, está consagrada a publicar resultados de Investigaciones; identificar brechas del conocimiento y nuevas prioridades de investigación; traer al ámbito del debate cuestiones y problemas actuales; promover la investigación en y sobre la educación superior; disseminar información sobre políticas y buenas prácticas; contribuir al establecimiento de puentes entre los resultados de la investigación y la formulación de políticas; facilitar y estimular arenas internacionales e interdisciplinarias para el intercambio de ideas, experiencias y el debate crítico, estimular la organización de redes y la cooperación entre actores, fortaleciendo las condiciones para la innovación de la educación superior; fortalecer una plataforma comunicacional para investigadores y un repositorio de investigaciones relacionadas con la educación superior en los distintos países de la región. **Educación Superior y Sociedad (ESS)**, Colección 25.º Aniversario, se consolida como un órgano de circulación científica que responde a la misión encomendada desde enero de 1990 y es consecuente con los objetivos misionales de hacer del conocimiento un valor social, para un diálogo de saberes desde la contextualidad local, transitando la transformación para un nuevo consenso en el desarrollo humano sostenible en la región.

**Educación Superior y Sociedad (ESS)**, is bi-annual journal published by the International Institute for Higher Education in Latin America and the Caribbean (IESALC) of Unesco, located in Caracas, Venezuela. **Educación Superior y Sociedad (ESS)** is dedicated to publishing research results; Identify knowledge gaps and new research priorities; bringing to the domain of debate current issues and problems; promoting research in and on higher education; disseminating information about policies and good practices; contributing to the establish bridges between research results and policy formulation; facilitating and fostering international and interdisciplinary arenas for the exchange of ideas, experiences and critical dialogue, fostering the organization of networks and cooperation among social actors, strengthening the conditions for innovation in higher education; reinforcing a communications platform for researchers and a repository of research related to higher education in the different countries of the region. **Educación Superior y Sociedad (ESS)**, Anniversary Stage - 25 Years of disseminating knowledge is consolidated as an organ of scientific circulation that responds to the mission entrusted since January 1990 and is consistent with the missionary objectives of making knowledge a social value, for a dialogue of knowledge from the local contextuality, passing the transformation for a new consensus in the sustainable human development in the region.

**Educación Superior y Sociedad (ESS)**, est une publication semestrielle, publiée par l'Institut international pour l'enseignement supérieur en Amérique latine et dans les Caraïbes (IESALC) de l'Unesco, basée à Caracas, Venezuela. **Educación Superior y Sociedad (ESS)**, se consacre à la publication des résultats de la recherche; identifier les lacunes dans les connaissances et les nouvelles priorités de recherche; ramener le niveau de débat des questions et des problèmes actuels; promouvoir la recherche et l'enseignement supérieur; diffuser des informations sur les politiques et les bonnes pratiques; contribuer à la construction de ponts entre les résultats et la politique de recherche; faciliter et encourager les arènes internationales et interdisciplinaires pour l'échange d'idées, d'expériences et un débat critique, stimuler l'organisation de la mise en réseau et la coopération entre les acteurs, le renforcement des conditions de l'innovation dans l'enseignement supérieur; construire une plate-forme de communication pour les chercheurs et un référentiel de la recherche liée à l'enseignement supérieur dans les différents pays de la région. **Educación Superior y Sociedad (ESS)**, Collection 25e anniversaire, elle-même a mis en place en tant qu'organe de scientifique exceptionnel qui répond au confiée depuis Janvier 1990 et est compatible avec les objectifs de la mission de faire la connaissance d'une valeur sociale, un dialogue de la mission de connaissances à partir contextualité locale, en passant la transformation à un nouveau consensus sur le développement humain durable dans la région.

**Educación Superior y Sociedad (ESS)**, em uma Carta Semestral, editada pelo Instituto Internacional para a Educação Superior em América Latina e Caribe (IESALC) da Unesco, sede em Caracas, Venezuela. **Educación Superior y Sociedad (ESS)**, é consagrada a resultados públicos de Investigações; Identificar brechas do conhecimento e novas prioridades de investigação; Trainers al ámbito del debate cuestiones y problemas actuales; Promover a investigação e a educação superior; Disseminar informações sobre políticas e boas práticas; Contribuir para o estabelecimento de puentes entre os resultados da investigação ea formulação de políticas; Facilitar e analisar as arenas internacionais e interdisciplinares para o intercâmbio de ideias, as experiências eo debate crítico, estimular a organização de redes e a cooperação entre actores, fortalecer as condições para a inovação da educação superior; Fortalecer uma plataforma de comunicação para os investigadores e um repositório de investigações relacionadas com a educação superior nos diferentes países da região. **Educación Superior y Sociedad (ESS)**, Colección 25.º Aniversário, consolidado como um órgão de divulgação científica que responde à missão encomendada desde janeiro de 1990 e é consecutivo com os objetivos misionais de fazer um conhecimento social, para um diálogo de saberes La contextualidad local, transitando a transformação para um novo consenso no desenvolvimento humano sustentável na região.

# ÍNDICE DE CONTENIDO

## :: PRESENTACIÓN

- **María José Lemaitre** 11  
Directora Ejecutiva Centro Interuniversitario de Desarrollo  
Andino (CINDA)

## :: ARTICULOS

- **Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) de Paraguay. Regulación versus mejora continua de la calidad de la educación superior: equilibrio entre la evaluación externa y gestión interna, en el marco de la autonomía institucional.** 21  
Gerardo Gómez Morales Morales  
ANEAES, Paraguay  
Norma Marecos Cáceres Cáceres  
Directora Ejecutiva ANEAES, Paraguay
- **Control de calidad como asunto disputado en la gobernanza de la educación superior chilena.** 43  
José Joaquín Brunner  
Universidad Diego Portales (UDP)  
Chile

- Educación superior de calidad y acreditación en México. El caso del Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES).**

Vicente López Portillo  
Director General de COPAES

**65**
- Evaluación de la calidad y su acreditación en Cuba: actualidad y retos en el contexto de la Agenda Educativa 2030.**

Marcia Esther Noda Hernández  
Secretaria Ejecutiva de la Junta de Acreditación Nacional (JAN),  
Cuba

**87**
- Sistemas de evaluación de calidad y control político-administrativo.**

Alfonso Muga Naredo  
Presidente, Comisión Nacional de Acreditación (CNA),  
Chile  
Alejandro Sotomayor Brulé  
Jefe Departamento de Agencias y Pregrado, CNA

**111**
- Aseguramiento de la calidad de la educación superior.**

Raúl Aguilera  
Presidente ANEAES, Paraguay  
Secretario, Red Iberoamericana para El Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior, RIACES

**131**
- Fortalezas y debilidades de la educación superior costarricense. Una aproximación desde la evaluación por pares durante la acreditación.**

José Miguel Rodríguez - García  
Investigador, Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior (SINAES),  
Costa Rica

**155**

## PRESENTACIÓN

**María José Lemaitre**

CINDA, Chile

Desde inicios de la década de los noventa, el tema del Aseguramiento de la Calidad (AC) ha estado en la agenda de las políticas de educación superior en la mayoría de los países de la región iberoamericana.

Se trata de una nueva forma de organizar la relación entre las instituciones de educación superior y los gobiernos, en torno al eje de la responsabilización pública por la calidad de los procesos que se realizan y los resultados obtenidos.

El aseguramiento de la calidad tiene varios propósitos posibles: establecer criterios o estándares mínimos, que definen un umbral bajo el cual ninguna institución o programa debiera estar autorizado a operar en el país; certificar estándares de formación en los diferentes campos profesionales y programas de posgrado, conjuntamente con principios y prácticas de buena gestión de las instituciones; estimular el mejoramiento continuo de las instituciones y su desempeño. Todos están presentes en Iberoamérica, aunque con distintos énfasis en cada país.

Estos resguardos nacen y se difunden en respuesta a diversos fenómenos, tales como: la ampliación y diferenciación de las plataformas institucionales de educación terciaria; aparición de nuevos proveedores privados y de nuevas modalidades de enseñanza – aprendizaje; crecimiento de la matrícula, los programas y las certificaciones; creciente costo de los estudios superiores, tanto para la sociedad como para las personas; la internacionalización, con sus componentes de movilidad estudiantil y académica y de reconocimiento mutuo de grados y títulos.

Consistente con este panorama – descrito en detalle en el Informe Educación Superior 2016, publicado por CINDA<sup>1</sup> (Brunner y Miranda, Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016

2016) – se ha preparado este número de la revista dedicado al aseguramiento de la calidad. Antes de describir brevemente sus contenidos, nos parece necesario presentar un breve panorama del aseguramiento de la calidad, tal como se presenta hoy en la región latinoamericana.

## **:: MECANISMOS NACIONALES DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD EN LA REGIÓN LATINOAMERICANA**

Un aspecto relevante que es preciso considerar es la presencia de una diversidad de mecanismos presentes en la región. Ya en el informe de CINDA de 2007 se reconoció que “cada país iberoamericano ha ido trazando su propio rumbo y explorando qué modalidades de evaluación y acreditación de instituciones y programas se acomoda mejor a sus necesidades y tradiciones, ordenamiento legal y prácticas académicas. El resultado es que existe ahora una enorme variedad de experiencias nacionales, las cuales sirven como base para múltiples procesos de aprendizaje y de intercambio”.<sup>2</sup>

En general, se observa una tendencia a la generación de sistemas complejos de AC, que buscan desarrollar actividades de control de calidad (autorización de funcionamiento de carreras o instituciones, por ejemplo) junto con garantía pública de calidad o acreditación, e incluso mecanismos de promoción y fomento de la calidad. En algunos casos esto se hace con un organismo único (CONEAU, en Argentina, por ejemplo), en otros a través de agencias diversas (en Chile coexisten el Consejo Nacional de Educación, la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y agencias privadas autorizadas por la CNA para la acreditación de carreras de pregrado).

Prácticamente todos los procesos de AC en América Latina son de iniciativa estatal. Sin embargo, los organismos responsables obedecen a una diversidad de modelos. Hay agencias propiamente gubernamentales (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Ecuador, México, República Dominicana, Uruguay Ecuador); públicas, pero autónomas (Colombia, Chile, Perú); privadas

---

1 Brunner, J.J., y D.A. Miranda. Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016. Santiago: CINDA, 2016. Ver en <http://www.cinda.cl/2016/11/16/informe-educacion-superior-en-iberoamerica-2016/#more>

2 Brunner, J.J. Educación Superior en Iberoamérica. Santiago: CINDA, 2007.

(Chile, Panamá); o vinculados a las universidades (Bolivia, Costa Rica, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay). En varios casos, como puede apreciarse, coexisten distintos tipos de agencia dentro de un mismo país.

En la mayoría de los países, el propósito principal es dar garantía pública de la calidad, mediante la instalación de mecanismos de acreditación de carreras de pregrado y en algunos casos, también de posgrado<sup>3</sup>. Sin embargo, sin perjuicio de este énfasis prioritario, surgen mecanismos de control mucho más prescriptivos y supervisores, dirigidos a las nuevas instituciones, a algunas de ellas o a ciertos programas definidos como 'de interés público'. Existe una tendencia, presente en países de fuera de la región, que buscan hacer de la AC un mecanismo regulatorio, incrementando la acción del estado con relación a las instituciones. Este fenómeno, evidente en el caso de Ecuador, se observa también en Argentina, Perú y Chile.

Los sistemas de la región enfatizan la acreditación de carreras o programas de grado (también llamadas de pregrado en algunos países), conducentes a un primer grado académico o título habilitante. Algunos países adicionalmente evalúan programas de posgrado, ya sea para autorizar su funcionamiento o para velar por la calidad de la formación prestada. Sin embargo, cada vez es más frecuente el énfasis en la evaluación o acreditación institucional. Además, existen algunos casos en que el foco está en la evaluación de individuos mediante la aplicación de exámenes de egreso.

Un propósito diferente, presente en Argentina, Chile y México, es la evaluación y acreditación de organismos acreditadores. En efecto, en estos países la agencia nacional tiene el mandato de evaluar y autorizar a organismos públicos o privados, responsables de ejercer funciones en el ámbito del AC. En el caso de Argentina, la autorización sólo se refiere a la evaluación institucional, pero en Chile y México son estos organismos autorizados

---

3 Existen diversos mecanismos de evaluación y acreditación de programas de posgrado, pero la definición acerca de qué constituye un programa de posgrado difiere según los países. Para Argentina y Colombia, estos programas incluyen las especializaciones y los distintos tipos de maestría. Para Chile, se trata sólo de programas de maestría académica y doctorado, aunque la ley de aseguramiento de la calidad recientemente aprobada equipara a los programas de maestría aquellos correspondientes a la formación en especialidades del área de la salud.

los responsables de la acreditación de carreras y programas de pregrado.

En la tabla siguiente se muestra la distribución de países de acuerdo al foco de atención de los sistemas de AC:

Programas de grado o pregrado	Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay
Programas de posgrado	Argentina, Brasil, Chile, Cuba, México
Instituciones	Argentina (solo evaluación), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Panamá.
Individuos	Brasil, Colombia.

## **: : INICIATIVAS SUBREGIONALES DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD**

Un aspecto interesante que es preciso considerar en el contexto latinoamericano es el de las iniciativas subregionales, que constituyen un aspecto innovador y pionero en el ámbito internacional. Entre estos se destaca el sistema ARCU-SUR, desarrollado en el marco del MERCOSUR, que ha definido perfiles de egreso y criterios de calidad para un conjunto de carreras, con el objeto de validar los títulos de grado de la región (aunque solo para efectos académicos) y promover la movilidad. Si bien no ha permitido avanzar significativamente en el reconocimiento de títulos habilitantes – proceso que depende de las universidades nacionales en la mayoría de los países –, ha tenido un impacto significativo en el desarrollo de criterios de calidad equivalentes entre los distintos países, y en el caso de tres de ellos – Bolivia, Paraguay y Uruguay – contribuyó de manera importante al desarrollo de procesos nacionales de AC.

Una segunda experiencia en este sentido corresponde a Centro América, donde a partir de 1998, se desarrolló un programa destinado a instalar procesos de AC, denominado SICEVAES (Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior). Como consecuencia del programa se generó el Foro Centroamericano para la Acreditación de la Educación Superior, que reunió a universidades públicas y privadas, asociaciones profesionales y representantes de los gobiernos de los siete países centroamericanos; también se creó el Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA), que ha tenido un papel importante

en el desarrollo y promoción de la AC en la región, apoyando la creación de agencias especializadas regionales, como son ACAAI (para ingeniería y arquitectura), ACESAR (que opera en el sector agroalimentario y de recursos naturales) y ACAP (para programas de posgrado). Al mismo tiempo, ha promovido la creación de una red que agrupa a las agencias centroamericanas, tanto las que se encuentran operando como aquellas que están en pro-ceso de organización.

### **:: RED IBEROAMERICANA PARA EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACION SUPERIOR (RIACES)**

Finalmente, en 2003 se creó la Red Iberoamericana para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (RIACES), cuyos objetivos principales son promover el desarrollo de agencias de AC y de procesos de evaluación y acreditación en países miembros; apoyar el desarrollo de mecanismos de acreditación que puedan contribuir al reconocimiento de títulos, la movilidad de estudiantes, académicos y profesionales, y a la integración educativa de la región; lograr el apoyo de organismos de cooperación nacionales e internacionales para la promoción de sistemas de AC; analizar los desarrollos de la ES con el fin de hacer del AC un instrumento eficaz para el mejoramiento continuo de las IES. Desde sus inicios, RIACES ha logrado convocar y dinamizar una comunidad regional de especialistas en aseguramiento de la calidad, generando instancias de aprendizaje compartido, de intercambio y de armonización.

### **:: LOGROS Y TAREAS PENDIENTES**

Un estudio desarrollado por CINDA , respecto del impacto de los procesos de AC sobre las universidades, mostró que en general han tenido un efecto positivo, tanto sobre los sistemas nacionales de educación superior como sobre gestión institucional y procesos de enseñanza – aprendizaje (Torre y Zapata 2016).

---

4 Lemaitre, María Jose, y Elisa Zenteno. Aseguramiento de la calidad en Iberoamérica. Informe Educación Superior 2012. Santiago: CINDA, 2012. Ver en <http://www.cinda.cl/wp-content/uploads/2014/02/Aseguramiento-de-la-calidad-en-Iberoam%C3%A9rica-2012.pdf>

5 Torre, Daniela, y Gonzalo Zapata. «Impacto de procesos de aseguramiento de la calidad sobre las instituciones de educación superior: un estudio en siete países» en Lemaitre y Zenteno, op.cit., pp 115-152

Dicho estudio enfatizó la percepción de que el AC es un mecanismo regulatorio eficaz, y que ha contribuido a hacer más explícitas las expectativas relativas a la calidad de las instituciones de educación superior (IES).

En el campo de la gestión, ha generado cambios en la estructura administrativa y mejorado los sistemas institucionales de información, favoreciendo su uso (todavía incipiente) para apoyar la toma de decisiones.

En cuanto a la docencia, hay un reconocimiento creciente de la centralidad de la docencia, que todavía no logra traducirse en políticas concretas; sin embargo, se perciben efectos relevantes en la definición de perfiles de egreso, actualización curricular, estrategias pedagógicas, o dotación de recursos.

Sin embargo, tanto los resultados de ese estudio como el análisis comparado indican que la pertinencia y eficacia de los mecanismos de aseguramiento de la calidad dependerá en el próximo futuro de su capacidad para hacerse cargo de los cambios experimentados por la educación superior, considerando la diversidad de estudiantes, instituciones, programas o modalidades de aprendizaje; en cierto modo, de desarrollar una segunda generación de AC, que se haga cargo de aspectos como los siguientes:

- Necesidad de trabajar con definiciones flexibles y amplias (no por eso menos rigurosas) de calidad, que den cuenta de la diversidad de instituciones, estudiantes y demandas.
- Análisis de nuevos modelos institucionales, que haga posible avanzar y especificar esas definiciones más amplias de calidad.

Énfasis en resultados, sin dejar de lado la preocupación por insumos y procesos.

- Profesionalización de los evaluadores, tanto de quienes toman decisiones como del personal técnico y de los evaluadores externos, así como la regulación de conflictos de interés entre las partes involucradas en estos procedimientos.
- Vinculación de los procesos de control de calidad con otros instrumentos de política, mas no de manera lineal o directa sino buscando que se generen sinergias y comple-

mentaciones en interacción con mecanismos de apoyo, regulatorios, de financiamiento, de información y otros.<sup>6</sup>

## **:: CONTENIDOS DE ESTE NÚMERO**

En esta edición de Educación Superior y Sociedad (ESS), hemos reunido un conjunto de siete artículos que miran el conjunto de los procesos de aseguramiento de la calidad desde distintas perspectivas.

Desde Paraguay, Gerardo Gómez Morales y Norma Marecos Cáceres, de ANEAES, analizan los retos que enfrentan las instituciones de educación superior, relacionados con la necesidad de ajustarse a criterios y procesos externos de aseguramiento de la calidad y a la vez, de avanzar en el desarrollo e implementación de sus propios procesos de autorregulación. El artículo cierra con la propuesta de líneas de política que pueden contribuir a generar una mayor conciencia del valor del aseguramiento de la calidad como un instrumento para apoyar a las instituciones en su proceso de mejora continua, y no como un fin en sí mismo.

José Joaquín Brunner, experto en el análisis de políticas comparadas de la Universidad Diego Portales, Chile, se refiere a la gobernanza de los sistemas de educación superior y el desarrollo de procesos de aseguramiento de la calidad. El análisis del caso chileno permite avanzar hacia el análisis de las interacciones entre instituciones de educación superior, las fuerzas políticas del Estado y el gobierno y los resultados de la acción de los mercados relevantes para la educación superior, identificando las tensiones y contradicciones resultantes.

Alfonso Muga y Alejandro Sotomayor, presidente y profesional de la Comisión Nacional de Acreditación de Chile, respectivamente, describen los principales elementos de los procesos de aseguramiento de la calidad, ubicándolos en el contexto del sistema de educación superior de Chile. Sobre esa base, avanzan hacia una forma de definir calidad que se haga cargo de la diversidad del sistema, y señalan la importancia de reconocer y valorar la

---

6 Por ejemplo, parecería evidente que una forma de relacionar acreditación con financiamiento sería restringir el financiamiento público sólo a aquellos programas e instituciones acreditados. Sin embargo, puede suceder que programas o instituciones estratégicos no logran la acreditación por no contar con recursos esenciales, y una decisión restrictiva podría entonces hacer imposible su recuperación.

acción de diversos actores en los procesos de aseguramiento de la calidad. Concluyen enfatizando la necesidad de avanzar hacia mecanismos de aseguramiento de la calidad que, mediante el uso eficaz de criterios y procedimientos de evaluación externa, promuevan y fortalezcan los mecanismos de gestión de la calidad al interior de las IES.

Marcia Noda, Directora de la Junta de Acreditación Nacional de Cuba, desde un contexto diferente al del artículo mencionado anteriormente, enfatiza una conclusión similar. El análisis de la experiencia de aseguramiento de la calidad en Cuba y su relación con los objetivos de desarrollo sostenible y las políticas nacionales, plantea el desafío que significa pasar de una cultura de evaluación a una de gestión universitaria autónoma, pertinente, responsable y eficiente. El artículo concluye con un conjunto de recomendaciones concretas a los organismos de aseguramiento de la calidad, tendientes precisamente a abordar ese desafío.

Vicente López Portillo, Director General de COPAES, México, ubica su artículo en el contexto de la necesidad de avanzar hacia la calidad de la educación superior, definida en términos de pertinencia, idoneidad, eficacia, eficiencia, equidad e inclusión y su potencial de trascendencia, es decir, de permanecer en el tiempo y contribuir al desarrollo de las personas. A partir de allí, describe las estrategias definidas por México para promover una educación superior inclusiva y de calidad, los distintos organismos responsables de la implementación de dichas estrategias y las acciones desarrolladas por COPAES en este contexto.

Raúl Aguilera, Presidente de RIACES, analiza el tema de la calidad de la educación superior desde el punto de vista de su condición de bien público, y se refiere a la responsabilidad por su aseguramiento y garantía, destacando el rol del estado, de las propias instituciones de educación superior y de las agencias de aseguramiento de la calidad. Respecto de estas últimas, enfatiza la necesidad de concordar una definición de calidad y criterios de evaluación apropiados al contexto nacional, así como la importancia de la formación de pares evaluadores. Finalmente, destaca la necesidad de ajustar los modelos de aseguramiento de la calidad a los cambios experimentados por la educación superior, con el fin de velar por su pertinencia y actualización.

José Miguel Rodríguez, Encargado de Asuntos de Dirección en SINAE, Costa Rica, propone y aplica una metodología para evaluar el sistema de educación superior a partir de los informes emitidos por los pares evaluadores. La técnica propuesta permite hacer un

estudio transversal de fortalezas y debilidades, tanto por tipo de institución, como por área del conocimiento; asimismo, permite hacer un análisis similar al interior de una disciplina. Si bien el enfoque se refiere a los criterios y procedimientos utilizados por SINAES en Costa Rica, el artículo entrega antecedentes interesantes para su aplicación en otros países.

El conjunto de artículos reunido en este número es una muestra de la riqueza y del valor de los procesos de aseguramiento de la calidad en la región latinoamericana. Se trata de una experiencia valiosa, que es necesario difundir y hacer conocer, no solo en nuestro continente, sino en otras partes del mundo.

## NOTA BIOGRÁFICA

### :: **María José Lemaitre**

Socióloga, con estudios de posgrado en educación, es Directora Ejecutiva de CIN-DA. Ex presidenta de la Red Internacional de Agencias de Aseguramiento de la Calidad (INQAAHE) y de RIACES (Red Iberoamericana para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior). Actualmente, integrante del Comité Consultivo de CHEA International Quality Group, en los Estados Unidos.

Estuvo a cargo del diseño e implementación de procesos de aseguramiento de la calidad en Chile entre 1990 y 2007; ha publicado numerosos artículos sobre educación secundaria y educación superior y prestado servicios de consultoría para instituciones de educación superior, gobiernos y organismos bi y multilaterales en Centro y Sudamérica, el Caribe, el Medio Oriente, África, Europa Oriental, Asia Central y el Sudeste Asiático.

### **Correo electrónico:**

mariajoselemaitre@gmail.com

# CONTROL DE CALIDAD COMO ASUNTO DISPUTADO EN LA GOBERNANZA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR CHILENA

• **José Joaquín Brunner**

Universidad Diego Portales, Chile

## :: Resumen

El control de calidad se aborda en el presente artículo conjugando tres enfoques convergentes. Primero, se ofrece una síntesis de la noción de gobernanza de los sistemas nacionales de educación superior, que en el caso de Chile su conformación se caracteriza por el alto grado de privatismo de su régimen de economía política. Segundo, se muestra cómo en este caso la función de control de calidad se halla condicionada por una compleja red de interacciones entre las organizaciones académicas (universidades), las fuerzas de la política (Estado y gobierno)

y las fuerzas de los mercados relevantes para la educación superior. Por último, se enfoca la gobernanza del sistema chileno desde el punto de vista del control y aseguramiento de la calidad, mostrando las tensiones y contradicciones que crean aquellas interacciones.

**Palabras clave:** educación superior, calidad, control de calidad, aseguramiento de la calidad, gobernanza, mercado, capitalismo académico.

**:: Abstract**

Quality control is discussed in this article through three complementary approaches. First, it provides a synthesis of the notion of governance of higher education systems, which, in the Chilean case, is characterized by the high degree of privatization of its political economy. The second one shows how the quality control function is conditioned by a complex web of interactions between the academic organizations (universities), the political power (State and government) and the forces of the relevant markets for higher education. Finally, it focuses on the

governance of the Chilean higher education system from the quality control and quality assurance perspective, showing the tensions and contradictions created by those interactions.

**Key words:** higher education, quality, quality control, quality assurance, governance, market, academic capitalism.

## :: Résumé

Le contrôle de la qualité est analysé à partir de trois approches convergentes. En premier lieu, une synthèse de la notion de gouvernance des systèmes nationaux d'enseignement supérieur est présentée et dans le cas chilien, spécifiquement, le haut degré de privatisation de son régime d'économie politique. En deuxième lieu, la fonction de contrôle de qualité se présente comme étant conditionnée par un réseau complexe d'interactions entre organisations académiques (universités), forces de la politique (État et gouvernement) et forces des marchés primordiaux dans l'enseignement supérieur. Finalement, la gouvernance du sys-

tème chilien est exposée sous le point de vue du contrôle et de l'assurance qualité, en montrant les tensions et contradictions résultantes de ces interactions.

**Mots-clés:** enseignement supérieur, qualité, contrôle de qualité, assurance qualité, gouvernance, marché, capitalisme académique.

## : : Resumo

Primeiro, oferece uma síntese da noção de governança dos sistemas nacionais de ensino superior, que no caso do Chile a sua conformação se caracteriza pelo alto grau de privatização do seu regime de economia política. Em segundo lugar, mostra como neste caso a função de controle de qualidade é condicionada por uma rede complexa de interações entre organizações acadêmicas (universidades), forças políticas (estado e governo) e as forças de mercados relevantes para a Educação superior. Por último, está enfocada a governança do sistema chileno do ponto de vista do controle e da garantia da qualidade, mostrando

as tensões e contradições que criam aquelas interações.

**Palavras chave:** educação superior, qualidade, controle de qualidade, garantia da qualidade, governança, mercado, capitalismo acadêmico

## **:: GOBERNANZA EN UN RÉGIMEN DE FUERTE PRIVATISMO**

Las teorías de la nueva gobernanza de la educación superior (ES), particularmente los sistemas universitarios, subrayan ante todo el descentramiento y pluricentrismo de las instancias de conducción. Estas dan lugar a esquemas de gobernanza de múltiples niveles con la activa participación de actores públicos y privados. Asimismo, promueven el uso de una diversidad de instrumentos de política, donde al lado de jerarquías y comandos, aparecen intercambios, competencia, información, incentivos, deliberación, confianza, reflexividad y redes (Kehm, 2012), (Ansell & Torfing, 2016).

Por tanto, pensar el gobierno de los sistemas nacionales de ES se ha vuelto crecientemente complejo. La noción tradicional de un gobierno jerárquico, que a través de la política y la burocracia determina el comportamiento de instituciones públicas que forman parte del cuadro administrativo del Estado, que hacia su interior replican una organización de carácter burocrático, con un cuerpo directivo, facultades, escuelas y cátedras o departamentos, da paso progresivamente a la noción de sistemas guiados y coordinados dentro de un esquema triangular de gobernanza.

Burton R. Clark (1987) representa gráficamente el nuevo modo de gobernanza mediante un triángulo en cuyos vértices se hallan, respectivamente: (i) el Estado o gobierno nacional; (ii) las instituciones de ES entendidas como organizaciones académicas de varios niveles internos y con diversos centros de poder y partes interesadas; y, (iii) los mercados como expresión de la sociedad civil, dentro de los cuales se desenvuelven las organizaciones. Para efectos del análisis, los más relevantes son: el mercado de estudiantes, donde concurren las vacantes ofrecidas por las organizaciones y las preferencias individuales expresadas por la demanda; el mercado de empleos académicos; el mercado de prestigios institucionales; el mercado y los cuasi-mercados de recursos privados y fiscales necesarios para financiar a las organizaciones (sus distintas funciones) y a los estudiantes (en los diferentes niveles); y, por último, el mercado laboral hacia el cual se orientan los procesos formativos de capacidades científicas, profesionales y técnicas (o capital humano), que representa una contribución esencial de la universidad a la economía, la sociedad y la cultura.

En concreto, la nueva gobernanza se constituye -dentro de cada contexto nacional- como un específico y peculiar modelo para armar, resultando habitualmente de una extensa trayectoria evolutiva, el cambiante conjunto de circunstancias de contexto, la sucesiva resolución de múltiples conflictos y de las cambiantes ideas e intereses de los todos actores o partes interesadas (stakeholders) intervinientes.

Tómese como ilustración el caso del sistema chileno de ES. Este se halla compuesto por alrededor de cincuenta y ocho universidades, cincuenta y tres institutos profesionales y cincuenta y cuatro centros de formación técnica. Estos establecimientos se reparten entre las quince regiones que comprende el territorio nacional, con un total de novecientas veinticinco sedes y una matrícula aproximada de un millón doscientos mil estudiantes que cursan diez mil trescientos cincuenta y dos programas de pregrado y posgrado. Durante los últimos tres años se graduaron en promedio alrededor de ciento noventa y seis mil técnicos superiores, bachilleres, profesionales, maestros y doctores.<sup>8</sup>

Un rasgo distintivo del sistema chileno es su alto grado de privatismo, término con que hemos caracterizado su régimen de economía política<sup>9</sup> y comparten diversos autores (Salazar & Leihy, 2017), factor que contemplado más ampliamente configura una variedad de capitalismo académico (Jessop, 2017). Se define por intensos fenómenos de privatización, entendida como una suerte de colonización privada de lo público en diferentes aspectos de la ES. Existe una serie de conceptos asociados al privatismo, que paso a enumerar: mercadización, referida a una gobernanza cuyas funciones de coordinación e integración se apoyan fuertemente en el vértice de los mercados del triángulo de Clark (Clark, 1987); mercantilización o commodification del bien educacional; empresarialización organizacional tanto en los aspectos de visión, misión como de gobierno y gestión universitaria; y comercialización como medio para obtener ingresos a cambio de la venta de productos y servicios de conocimiento. Todo esto -según ya señalamos- en un contexto de capitalismo académico (Slaughter & Rhoades, 2004) (Ball, 2015) impulsado por políticas, mercados y por las propias organizaciones, con efectos sobre la conducción de vida (Lebensführung)<sup>10</sup> de los académicos sujetos a continuo monitoreo, medición y disciplinamiento productivo (Ball, 2015). (Dill & Beerkens)

---

8 Información oficial correspondiente a los años 2015 y 2016, tomada de Índices del Consejo Nacional de Educación (CNEDE) y del Sistema de Información de la Educación Superior (SIES).

9 He utilizado este concepto anteriormente en Brunner (2008). Asimismo, en Brunner y Uribe (2007). A continuación, se emplea en el texto de una manera más comprensiva.

10 (Weber, 2012). A propósito de este crucial concepto, señala Francisco Gil Villegas: "Weber siempre estuvo fundamentalmente preocupado por la cuestión de qué tipos de modos de conducción de vida, y cuáles no, se ven favorecidos o fomentados por determinadas condiciones económicas, sociales y culturales, lo cual equivale a preguntarse por el tipo de hombre que producen tales condiciones". Ver Francisco Gil Villegas, "Importancia de las cuatro respuestas de Max Weber a sus primeros críticos" en Max Weber, op.cit., Pos. 12416. Sobre su traducción y uso, ver además el comentario de Villegas en Pos. 6406-6413 de Weber, op.cit.

## :: DINÁMICAS DEL CONTROL DE CALIDAD EN EL TRIÁNGULO DE CLARK

En este peculiar cuadro, el aseguramiento de la calidad juega un rol fundamental como medio de orientación (steering) y control dentro del nuevo esquema de gobernanza <sup>11</sup> de la ES chilena.

La mejor manera de expresar gráficamente esta tesis es mediante el mismo triángulo de Clark, adaptado especialmente para el presente estudio del control de calidad dentro de la nueva gobernanza. En efecto, el aseguramiento adquiere ahora también una fisonomía más compleja, se descentra, se vuelve multicéntrico, con diversos niveles e instrumentos de acción, y en él participan diversas partes interesadas internas (de las organizaciones) y externas (articuladas en torno a los vértices del triángulo de Clark).

**TRIANGULO DEL CONTROL DE CALIDAD DENTRO DE LA NUEVA GOBERNANZA DE LA ES**



11 Un enfoque similar, pero basado en instrumentos de política, proporcionan David Dill y Maarja Beerkens (2013).

De entrada, se aprecia que el aseguramiento de la calidad adopta un carácter más amplio y complejo que aquel que solo lo percibe como un medio de la política pública utilizado para verificar, por parte de una agencia o instancia pública más o menos independiente del gobierno, los insumos, procesos y el desempeño de las organizaciones académicas en relación con ciertos estándares de calidad para fines de acreditación y de mejoramiento.

En efecto, el aseguramiento de calidad aparece ahora como un esquema de control distribuido, donde el Estado, las propias organizaciones y los mercados relevantes interactúan para crear un espacio de gobernanza al cual concurren diversos actores, instrumentos y procedimientos que operan en diferentes planos y según diversas modalidades.

El Estado mantiene su centralidad -no se vacía, por tanto, como sostienen algunos críticos de la nueva gobernanza que ven en ella nada más que un producto de políticas provenientes de la tradición neoliberal- y aparece en la cúspide del triángulo, incidiendo de arriba hacia abajo en dos direcciones: hacia las organizaciones académicas por un lado y, por el otro, hacia los mercados.

En dirección a las organizaciones académicas actúa mediante instrumentos de provisión de información, de autoridad (obligar, permitir y prohibir), del “poder del tesoro” como suele denominarse en inglés (asignación de recursos mediante contratos, transferencias, incentivos, bonos, etc.) y de organización, que comprende el conjunto de medios operacionales que posee el gobierno para afectar el comportamiento de los ciudadanos, sus propiedades o circunstancias de entorno.<sup>12</sup> En sentido inverso, las organizaciones -cualquiera sea su naturaleza- deben dar cuenta ante el Estado mediante un sistema de accountability cada vez más amplio y sofisticado.<sup>13</sup>

Por este mismo lado del triángulo, el Estado dispone en Chile -según establece la Ley número 20.129 de 2006- de los arreglos institucionales necesarios para ejercer dicha función de aseguramiento. Estos arreglos contemplan cuatro atribuciones básicamente: (i) de información, cuyo objeto es la identificación, recolección y difusión de los antecedentes necesarios para la gestión del sistema, y la información pública; (ii) de licenciamiento de nuevas instituciones de ES, la que de acuerdo a la Ley número 18.962 Orgánica Constitucional de Enseñanza corresponde al Consejo Nacional de Educación (CNED); (iii) de acreditación institucional, que consiste en el análisis de los mecanismos existentes al interior de las instituciones autónomas de ES para asegurar su calidad, considerando tanto la existencia de dichos mecanismos, como su aplicación y resultados, y

12 Ver Frans Van Vught y Harry de Boer, (2015). Véase además Christopher Hood y Helen Margetts, (2007).

13 Ver en este contexto Joseph C. Burke y Asociados, (2004). Asimismo, Dan Lang, (2015).

(iv) de acreditación de carreras o programas, que consiste en el proceso de verificación de la calidad de estos en función de sus propósitos declarados y de los criterios establecidos por las respectivas comunidades académicas y profesionales. Las dos últimas atribuciones corresponden a la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), organismo autónomo que goza de personalidad jurídica y patrimonio propio, encargándose de verificar y promover la calidad de las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica autónomos, y de las carreras y programas que ellos ofrecen.

A su turno, las organizaciones académicas autónomas se someten voluntariamente a este sistema de control,<sup>14</sup> aportando información, realizando ejercicios periódicos de autoevaluación dentro del marco de las exigencias de la CNA y proporcionando los pares evaluadores que realizan las visitas externas a las organizaciones para examinar sus diferentes aspectos de acuerdo a los criterios y pautas fijados por la CNA.

Además, las organizaciones participan en el aseguramiento de calidad ejerciendo por su cuenta un control interno de calidad mediante diversos dispositivos como el reclutamiento de académicos, administración de su carrera profesional, su continua capacitación, periódica evaluación de su desempeño y medición de su productividad. Por otro lado, se encarga de la admisión y selección de estudiantes, el establecimiento de los currículos y vigilancia sobre su cumplimiento, administración de exámenes, evaluación por parte de los estudiantes de los cursos y sus docentes, y verificación del cumplimiento de las condiciones académicas y administrativas necesarias para la entrega de los títulos y grados, entre otras tareas.

Las universidades pueden incorporar, adicionalmente, diversos organismos externos, expresivos de la sociedad civil y de las comunidades locales, para coadyuvar en los procesos internos de autoevaluación, como pueden ser representantes empresariales y de empleadores, de organizaciones de trabajadores y profesionales, de instituciones culturales y sociales, de los medios de comunicación y la ciudadanía, etc. Esta incorporación puede ser más permanente o temporal, en instancias formales o informales de la organización, en el nivel del gobierno y gestión de las organizaciones o dentro de sus facultades o escuelas. Asimismo, las universidades pueden cooperar entre sí con fines de control de calidad; por ejemplo, formando grupos que fijan sus propios estándares de calidad o bien apoyándose mutuamente en ejercicios de benchmarking.

---

14 En la práctica, la voluntariedad ha sido reemplazada progresivamente por obligaciones que recaen sobre las organizaciones de informar, evaluarse y sujetarse a la acreditación como condición de elegibilidad para participar en determinados programas y poder recibir determinados subsidios.

En dirección a los mercados, el Estado opera con una caja de herramientas similares a los mencionados más arriba (v.gr., de información, de autoridad, del tesoro público o de organización) pero desplegados en conformidad con el objetivo general de crear, regular, informar, limitar o suprimir los mercados relevantes para la ES. Básicamente se trata de la función que Ben Jongbloed denomina de regulación de las libertades del mercado que, por el lado de las organizaciones proveedores consiste, por ejemplo, en la facultad de determinar la oferta de programas y vacantes y el precio de los aranceles y, por el lado de los usuarios (estudiantes), en la posibilidad de elegir, cambiarse de institución o programa, contar con la necesaria información y estar protegidos del abuso y el fraude (Jongbloed, 2003).

Para efectos del régimen de aseguramiento de la calidad, las funciones regulatorias del mercado de proveedores de ES se radican en el CNED que, como vimos, debe licenciar a las nuevas universidades tras un proceso prolongado y relativamente ceñido de seguimiento, y en el Ministerio de Educación que, conforme a la ley del administrador provisional y el administrador de cierre de instituciones de ES (Ley número 20.800 de 2014) puede designar, según las circunstancias, una u otra de estas figuras. Su nombramiento tiene por objeto resguardar el derecho a la educación de los estudiantes, asegurando la continuidad de sus estudios y el buen uso de los recursos de una institución que se encuentra en riesgo de: (i) incumplimiento de sus compromisos financieros, administrativos o laborales; (ii) incumplimiento de los compromisos académicos asumidos con sus estudiantes, y (iii) infracción grave de sus estatutos o escritura social, según corresponda, o de las obligaciones legales que le incumben, en particular la prohibición de lucrar.

Por otra parte, la autoridad tiene un amplio espectro de instrumentos para la regulación, monitoreo, supervisión, inspección y fiscalización de las instituciones, además de contribuir a su financiamiento mediante los recursos provenientes del presupuesto de la nación. Respecto de las universidades estatales, la función de control de legalidad corresponde a la Contraloría General de la República que tiene atribuciones para fiscalizar el uso de los fondos públicos y la legalidad de las actuaciones de estas entidades en cuanto órganos de la administración del Estado. La misma facultad se aplica a las universidades privadas miembros del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) pero solo en cuanto a la utilización de fondos traspasados por el fisco a estas universidades.<sup>15</sup> En cuanto a las demás universidades privadas, que no forman parte del Consejo de Rectores, se ha sostenido por la vía interpretativa que también

---

15 Estos fondos "se contemplan en la ley de presupuestos como aporte fiscal directo o indirecto, aportes especiales o al fondo solidario de crédito universitario y se distribuyen entre aquellas [instituciones] mediante uno o más decretos del Ministerio de Educación suscrito, además, por el de Hacienda." Contraloría General de la República, dictamen número 11.001, 3 de marzo de 2004.

“ellas se encuentran sujetas a su fiscalización en la medida que son receptoras de fondos públicos, específicamente de aporte fiscal indirecto”.<sup>16</sup>

Por su parte, el gobierno de la presidenta Bachelet ha presentado un proyecto de ley de reforma de la educación superior (mensaje presidencial del 4 de julio de 2016) que incluye el establecimiento de una superintendencia de ES, como parte de un nuevo sistema de aseguramiento de la calidad que se propone crear.<sup>17</sup>

Su objeto sería “fiscalizar y supervigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que regulan la educación superior, así como las instrucciones y normas que ésta dicte en el ámbito de su competencia. Asimismo, le corresponderá fiscalizar la legalidad del uso de los recursos por parte de las instituciones de educación superior y supervisar su viabilidad financiera”. Posee amplísimas funciones y atribuciones -consagradas en las letras a hasta x del artículo ochenta del proyecto de ley- que la convierten en parte de un “régimen de control panóptico”<sup>18</sup>. Este organismo se convertiría así en una pieza central del aparato de fiscalización y control de las instituciones y de sus operaciones en los mercados relevantes que, en el caso de un sistema de alto privatismo como el chileno, comprenden un importante número de actuaciones según se indicó más arriba en la primera sección (v. gr., privatización, mercadización, mercantilización, empresarialización y comercialización).

En breve, a través de los diversos medios regulatorios mencionados, se busca guiar y alinear a los mercados en este ámbito -cuyos proveedores, a fin de cuentas, son en su mayoría universidades estatales y privadas sin fines de lucro- para que operen con el fin de crear valor público, contribuir a generar bie-

---

16 Si bien no desarrolla de manera completa esta línea argumental, serviría para sostenerla el dictamen número 43.913 de 13 de julio de 2011 en que la Contraloría, ante una solicitud de fiscalización sostiene que no es competente para fiscalizar a una universidad en tanto que esta es una persona jurídica de derecho privado, sin fines de lucro, “y que la materia a que se refiere la aludida presentación no dice relación con fondos públicos que ésta [la Universidad] haya recibido”. Ver “Órganos de fiscalización de la universidad”, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2011, consultado el 27-VI-2017,

<https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=444&prmTIPO=MANDATOANTECEDENTE>. De cualquier forma, el gobierno ha eliminado recientemente el aporte fiscal indirecto, medida que ha sido impugnada ante los tribunales de justicia.

17 En efecto, según señala el mensaje del proyecto: “se establece el Sistema de Aseguramiento de la Calidad integrado por el Ministerio de Educación, a través de la Subsecretaría Educación Superior, el Consejo Nacional de Educación, el Consejo para la Calidad y la Superintendencia de Educación Superior”.

18 Abordo este asunto más extensamente en dos publicaciones recientes: Brunner J.J. (2016a) y (2016b).

nes públicos, servir el interés público o participar en la esfera pública, según se prefiera llamar a esta dimensión de la ES referida a beneficios sociales y al bien común (Dill, 2011), (Bryson, Crosby, & Bloomberg, 2014).

Por último, la línea de base del triángulo del control de calidad representa la orientación y actuación de las organizaciones académicas en los mercados relevantes, en un ambiente coordinado mediante intercambios competitivos dentro de un marco de restricciones impuestas desde el vértice superior sobre ambos lados del triángulo. El mercado de prestigios institucionales juega aquí un papel esencial, estableciendo -como resultado de la competencia entre las organizaciones y los niveles de apoyo que obtienen del Estado del sector privado- una serie de jerarquías reputacionales que favorecen las estrategias selectivas de las organizaciones (Brunner J. J., 2006).

Estas jerarquías, comunicadas mediante rankings o tablas de posiciones -dispositivos que los medios de comunicaciones nacionales e internacionales utilizan cada vez con mayor frecuencia y más detalladamente- inciden a su vez sobre el posicionamiento, la marca y el poder simbólico de las universidades. Son, por lo mismo, un ingrediente principal de la información y publicidad que las instituciones entregan al público y que la autoridad busca regular a fin de evitar su utilización engañosa en desmedro de los jóvenes y la sociedad. A su turno, todos estos factores influyen sobre la percepción que las élites y los medios de comunicación masiva tienen de las universidades y sobre la confianza que manifiestan en ellas los estudiantes, sus familias, los empleadores y la opinión pública encuestada.

## **:: LAS TENSIONES EN EL ESPACIO DEL CONTROL DE CALIDAD: EL CASO DE CHILE**

Hasta aquí hemos visto cómo los regímenes de aseguramiento de la calidad, calcados sobre el triángulo de Clark y enriquecidos por un análisis descriptivo, se convierten en una pieza fundamental de la gobernanza contemporánea de los sistemas nacionales de ES. Efectivamente, son un instrumento de gobierno que va más allá del Estado, combina a múltiples actores, hace uso de las jerarquías burocráticas y del control por comandos, pero adicionalmente utiliza los mercados y la autorregulación de las propias organizaciones autónomas en su esfera de desarrollo. Adicionalmente opera en diferentes niveles; de preferencia en el nivel de los sistemas nacionales de ES que también es el plano de esta indagación, pero además: (i) en niveles superiores de mayor agregación, como regiones del mundo (por ej. América Latina o Iberoamérica) y el nivel global; (ii) en niveles inferiores y en unidades organizacionales de menor agregación, como son sectores institucionales (por ej., sector público y privado de la ES), instituciones singulares y, al interior de estas, departamentos, programas, cen-

tros de investigación, unidades de transferencia tecnológica, bibliotecas, etc.; por último, en el nivel de los académicos individualmente considerados.

Vistos en este contexto amplio, el diseño de los regímenes de aseguramiento de la calidad se halla sujeto a una serie de tensiones y contradicciones, algunas de las cuales se analizan a continuación a la luz de la experiencia chilena.

La más tradicional de estas tensiones -que puede convertirse en contradicción en determinadas situaciones- es la existente entre autonomía interna y heteronomía o control externo. Bajo un régimen de aseguramiento de la calidad, dicho control ejercido desde fuera se realiza idealmente con intervención decisiva de pares académicos, sin intrusión directa en el autogobierno de las organizaciones universitarias, a cierta distancia de ellas y en nombre del bien público, la defensa de los derechos de los usuarios o el mejoramiento académico. Se supone que un control así concebido no constituye una jaula de hierro de tipo weberiana, ni se asemeja al panóptico de Bentham. Es *soft power* ejercido desde lejos, justificado por el interés general y mediado por la opinión experta de los propios académicos.

Como sea, el *soft power* sería un instrumento adicional que se añade a la caja de herramientas de control de la autoridad pública. Es la emergencia de un Estado evaluativo, como lo llamó Guy Neave. Según señala este mismo autor en otra parte, *"la puesta en operación de procedimientos formales, regulares y estandarizados para verificar el rendimiento y productividad de los resultados individuales, politécnicos o institutos de educación superior vocacional ha adquirido peso como instrumentalidad esencial para guiar (steering) a la ES. Mirado desde una perspectiva de largo plazo y de la historia, el Estado evaluativo anuncia ser más penetrante, intervencionista y rápido en sus consecuencias para la institución individual que cualquiera de los instrumentos legales que reemplaza"*<sup>19</sup>

Sobre todo, debe añadirse, si el o los organismos propiamente dedicados al control de calidad son complementados por órganos como la superintendencia de ES propuesta por el gobierno de la presidenta Bachelet, que describimos más arriba, con su extenso abanico de facultades panópticas.

Uno de los rasgos que pone al Estado evaluativo en esta nueva posición de poder es que el instrumento del aseguramiento de la calidad tiene múltiples propósitos, lo que se constata al observar los variados fines para los cuales ha sido empleado: garantizar estándares mínimos, certificar excelencia, corregir y mejorar instituciones y programas, examinar su efectividad y eficiencia, servir como filtro para la recepción de fondos fiscales, entregar señales al mercado,

---

19 Guy Neave, *The Evaluative State, Institutional Autonomy and Re-Engineering Higher Education in Western Europe*, (England: Palgrave Macmillan, 2012), 5-6.

favorecer o perjudicar a diferentes categorías institucionales, imponer y legitimar sanciones, etc.

Entre estas funciones -que pueden estar formalmente establecidas o ser ejercidas de hecho- se producen inevitables tensiones. Acometidas bajo ciertas circunstancias pueden dar lugar a contradicciones; por ejemplo, al impulsar lógicas opuestas como sancionar y mejorar, fortalecer y limitar el autogobierno de las universidades, informar al público y consagrar prestigios, fomentar la innovación y consolidar el statu quo. De cualquier forma, el riesgo mayor es la burocratización del instrumento, según muestra la experiencia nacional e internacional. Y, con ella, la progresiva reducción del ámbito de la autorregulación institucional.

Efectivamente, en términos del esquema triangular del control de calidad, existen tensiones latentes entre los modos de control ejercidos desde cada uno de los tres vértices y la confianza depositada por el Estado en las instituciones para autocontrolarse y manejar sus asuntos básicos con autonomía.

Martin Trow señaló en su momento la relación inversamente proporcional que existía entre la confianza depositada por el gobierno en las universidades y su capacidad de autorregulación y de dar cuenta de su desempeño y resultados al Estado, la sociedad y el mercado (Trow, 1996). Si las instituciones se gobiernan mal, incurren en faltas al código ético o a las leyes que las rigen, abusan o estafan a sus estudiantes, defraudan la fe pública o no autocontrolan la calidad de la investigación y la enseñanza que realizan, la autoridad pública y la sociedad tenderán a aumentar la presión regulativa sobre ellas, como por distintos motivos ha ocurrido en Chile, Ecuador y Perú en tiempos recientes.

La erosión de la confianza experimentada en el vértice del gobierno se traduce en más leyes, evaluaciones, supervisión, fiscalización e intervención en la esfera de la autonomía de las instituciones. En el vértice de los mercados, se expresa por la reticencia de los estudiantes y las familias a pagar, por una mayor preocupación respecto del value for money y una creciente presión de la opinión pública encuestada sobre las universidades para que se sometan a regulaciones externas y al control estatal respecto de la calidad de los servicios.

En el vértice ocupado por las propias organizaciones, la confianza declinante de la comunidad académica en el autocontrol profesional se manifiesta como un deterioro de las libertades humboldtianas y el desarrollo de una burocracia de control interno que opone a managers y profesores, a profesores entre sí y a estos con los estudiantes. Se multiplican los mecanismos organizacionales de evaluación del trabajo individual, mediante la aplicación de una grilla cada vez más fina de mediciones e indicadores. El panóptico externo comienza a reproducirse internamente. Las culturas organizacionales se vuelven rígidas y

la famosa jaula de hierro weberiana se interioriza a nivel institucional y de personal académico.

Igualmente, a nivel de la coordinación entre instituciones, se torna más difícil establecer un adecuado equilibrio en torno al aseguramiento de la calidad con respecto a cuánto control y comando jerárquicos, qué grado de libertad de los mercados, y cuál nivel de autogobierno y de autonomía se debe reconocer a las instituciones en las dimensiones organizacional, académica, administrativa y financiera.

Este tipo de preguntas son particularmente difíciles de responder en sistemas con un mayor grado de privatismo, como el caso chileno. Pues allí entra en juego también una mayor diversidad de racionalidades; además, el pluralismo de instituciones con diferentes misiones y organización, multiplica las dificultades de coordinación e integración sistémica y de asignación de recursos.

En estas circunstancias se vuelve necesario establecer variados contratos y no un solo pacto jurídico y social entre el Estado y el sistema de ES, como ocurre cuando este está conformado exclusivamente por instituciones estatales, como sucede con el tipo ideal de los modelos napoleónico y humboldtiano. En ambos se entiende -aunque se administre de modo bien distinto- que la calidad del servicio prestado es ante todo un asunto del Estado, propio de la función pública y de una organización burocrática y jerárquica, manifestada en una ética universalista a nivel de las instituciones.

En cambio, los sistemas de provisión mixta con un fuerte componente privado y de mercadización como el chileno, tienden hacia un grado mayor de diversidad entre instituciones, donde lo público se transforma en un atributo continuamente disputado y el orden que se crea no es arquitectónico, como solía decir Burton Clark, sino que nace de un contexto de intercambios y de más amplias opciones (Clark, 1987). En un extremo predomina como tipo ideal un marco relativamente rígido con un claro alineamiento estatal; en el otro, un marco plural de autonomías reguladas parcialmente en base a los mecanismos hirshmanianos de exit, voice and loyalty (Hirschman, 1970).

En el espacio demarcado entre ambos polos se lleva a cabo una batalla por establecer clasificaciones institucionales (Brunner J. J., 2013); es decir, categorías constituidas por la autoridad o el mercado que resultan en jerarquías reputacionales, posicionamiento en rankings nacionales e internacionales, acceso a recursos, participación en redes de política pública sectorial, alianzas con actores ajenos al sistema en la esfera política, etc.

De hecho, una visión del aseguramiento de calidad como la ofrecida aquí permite entender fácilmente que la lucha por la clasificación de las universidades

es un conflicto en torno al estatus y los recursos y no, como suele ser representado, de una cuestión puramente técnica que se resuelve en función de un arreglo eficiente de medios para un fin. Al contrario, en dicho conflicto se halla en juego una concepción del Estado y de sus funciones en este campo, el ámbito de autonomía de las instituciones, las modalidades de su coordinación y gobernanza y la distribución del poder entre las diversas instituciones y las partes interesadas del sistema (Beerkens & Udam, 2017).

En suma, puede constatarse que en un contexto de capitalismo académico cada vez más generalizado, se produce un progresivo reemplazo del juicio intersubjetivo de pares sobre la calidad de los procesos y resultados de las organizaciones universitarias por el juicio de agencias que forman parte del Estado evaluativo, o bien del mercado de reputaciones expresado en tablas de posiciones institucionales, de programas e incluso de académicos individuales, ordenaciones creadas a partir del uso cada vez más intenso de mediciones e indicadores, aparentemente “objetivos”, que llevarían a una evaluación basada en “evidencias cuantificables” y en algoritmos automáticos.

En términos weberianos puede decirse entonces que se halla en curso una racionalización formal del juicio evaluativo, el que queda sometido al cálculo propio de la racionalidad instrumental<sup>20</sup>, bajo un criterio generalizado de eficiencia productiva. En el campo del control de calidad, esto trae consigo -como ya se anticipó- la internalización de dicho criterio en las culturas organizacionales, con el subsecuente disciplinamiento de la acción individual de los académicos (Ball, 2015); (Guzmán-Valenzuela & Barnett, 2013), el que en adelante determina su *Lebensführung* (manera de conducir la propia vida de una persona o grupo de personas, en este caso los académicos). Parfraseando la famosa fórmula de Weber: “Quien no adapta su conducción de vida (*Lebensführung*) a las condiciones de éxito del capitalismo académico, se hunde o, al menos, no asciende demasiado” (Weber, 2012)<sup>21</sup>.

---

20 De acuerdo con Brubaker (1984), hay tres ejes principales que atraviesan las complejas reflexiones de Max Weber sobre el racionalismo o la racionalización de la sociedad: aumento del conocimiento, creciente impersonalidad y control ampliado. En el tratamiento weberiano del capitalismo moderno y del ascetismo protestante, el mismo autor discierne al menos dieciséis sentidos en que se utiliza el término ‘racional’: deliberado, sistemático, calculable, impersonal, instrumental, exacto, cuantitativo, gobernado por reglas, predecible, metódico, decidido, sobrio, escrupuloso, efectivo, inteligible y consistente. Véase además los comentarios de Kimm (s/f) y Swedberg (2005).

21 Ver además nota 4 más arriba.

## REFERENCIAS

- **Ansell, C., y J. Torfing. (2016).** Handbook on Theories of Governance. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2016.
- **Ball, S.J. (2015).** «Living the Neo-Liberal University.» European Journal of Education, 2015: 1-4.
- **Beerkens, Maarja, y Maiki Udam. (2017).** «Stakeholders in higher education quality assurance: Richness in diversity?» Preprint version to be published in Higher Education Policy.
- **Brubaker, Rogers. (1984).** The Limits of Rationality: An Essay on the Social and Moral Thought of Max Weber. London: Allen & Unwin.
- **Brunner, José Joaquín. (2006).** «Mercados universitarios: ideas, instrumentaciones y seis tesis en conclusión.» Santiago de Chile.
- **(2008).** Educación Superior en Chile. Instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- **(2013).** «Sobre la clasificación de universidades.» Pensamiento Educativo - Revista de Investigación Educativa Latinoamericana 50.1, 2013: 115-129.
- **(12 de septiembre de 2016a).** «Preguntas sin respuesta en reforma de la educación superior. Notas utilizadas para la presentación ante la Comisión de Educación de la Hon. Cámara de Diputados».
- **(2016b).** «Gobernanza de la educación superior: Bases para un análisis crítico de la reforma propuesta.» Puntos de Referencia 428. Brunner, J.J., y D. Uribe. (2007). Mercados universitarios: el nuevo esce-

nario de la educación superior. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.

- **Brunner, J.J., y D.A. (2016).** Miranda. Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016. Santiago: CINDA.
- **Bryson, John M., Barbara C. Crosby, y Laura Bloomberg. (2014).** «Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management.» *Public Administration Review* 74.4, 2014: 445-456.
- **Burke, Joseph C., y asociados. (2004).** *Achieving Accountability in Higher Education*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- **CINDA, (2007).** Educación Superior en Iberoamérica. Santiago.
- **Clark, Burton R. (1987).** *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- **Consejo Nacional de Educación. (2015 - 2016).** [www.cned.cl](http://www.cned.cl).
- **Dill, David D. (5 de julio 2011).** «Assuring the Public Good in Higher Education: Essential Framework Conditions and Academic Values” (artículo presentado en SRHE Higher Education Theory Group Seminar Higher Education as a Public Good: Critical perspectives.» *New College, Oxford*.
- **Dill, David D., y Maaja Beerkens. (2013).** «Designing the framework conditions for assuring academic standards: Lessons learned about professional, market, and government regulation of academic quality.» *Higher Education* 65.3, 2013: 341-357.
- **Guzmán-Valenzuela, Carolina, y Ronald Barnett. (2013).** «Marketing time: evolving timescapes in academia.» *Studies in Higher Education* 38.8, 2013: 1120–1134.
- **Hirschman, Albert O. (1970).** *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- **Hood, Christopher, y H. Margetts. (2007).** *The Tools of Government in the Digital Age*. Londres: Palgrave MacMillan.

- **Jessop, B. (febrero 2017).** «Varieties of Academic Capitalism and Entrepreneurial Universities.» Higher Education.
- **Jongbloed, Ben. (2003).** «Marketization in Higher Education, Clark's Triangle and the Essential Ingredients of Markets.» Higher Education Quarterly 57.2, 2003: 110-135.
- **Kehm, Barbara. (2012).** Nueva gobernanza de los sistemas universitarios. Barcelona: Octaedro.
- **Kimm, Sung Ho. (2015).** «Max Weber.» En Stanford Encyclopedia of Philosophy. s/f.
- **Lang, Dan. (2015).** «Clark's Triangle and Fiscal Incentives: Implications for Colleges.» College Quarterly 18.3.
- **Lemaitre, Maria Jose, y Elisa Zenteno. (2012).** Aseguramiento de la calidad en Iberoamérica. Informe Educación Superior 2012. Santiago: CINDA.
- **Salazar, J.M., y P.S. Leihy. (2017).** «El largo viaje: los esquemas de coordinación de la educación superior chilena en perspectiva.» Archivos Analíticos de Política Educativa 25.4, 2017: 1-29.
- **Schulze-Cleven, T., y J.R. Olson. (2017).** «Worlds of higher education transformed: toward varieties of academic capitalism.» Higher Education, Marzo 2017: 1-19.
- **Slaughter, S., y G. Rhoades. (2004).** Academic Capitalism and the new economy: markets, state and higher education. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- **Swedberg, Richard. (2005).** The Max Weber Dictionary. Stanford, CA: Stanford University Press.
- **Torre, Daniela, y Gonzalo Zapata. (2016).** «Impacto de procesos de aseguramiento de la calidad sobre las instituciones de educación superior: un estudio en siete países.» En Aseguramiento de la Calidad en Iberoamérica, de Maria Jose Lemaitre y Elisa (eds.) Zenteno, 115-152. Santiago: CINDA.
- **Trow, Martin. (1996).** «"Trust, Markets and Accountability in Higher Education: A Comparative Perspective"» Editado por Center for Studies in Higher Education. Center for Studies in Higher Education.

- **Van Vught, Frans, y Harry de Boer. (2015).** «Governance Models and Policy Instruments.» En *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance*, de J. Huisman, H. de Boer, D.D. Dill y M. (eds). Souto-Otero, 38-56. Houndsmill/Basingstoke/Hampshire: Palgrave MacMillan.
- **Weber, Max. (2012).** *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Introducción y edición crítica de Francisco Gil Villegas. Traducido por Francisco Gil Villegas Luis Legaz Lacambra. Mexico: Fondo de Cultura Económica, primera edición electrónica.

## NOTA BIOGRÁFICA

### :: **José Joaquín Brunner**

Chileno, PhD en sociología por la Universidad de Leiden, Profesor Titular de la Universidad Diego Portales donde dirige la Cátedra UNESCO de Políticas Comparadas de Educación Superior y participa como investigador en el Centro de Políticas Comparadas de Educación (CPCE). Especialista en sistemas y políticas de educación superior. Ha trabajado con la OCDE y el Banco Mundial en diversos países de América Latina, África, Europa del Este, Asia Central y en Egipto. Fue Presidente de la Comisión Nacional de Acreditación de Chile y Ministro Secretario General del Gobierno de su país. Autor de más de 30 libros. Recibió el Premio Kneeller – 2004 de la Comparative and International Education Society.

#### **Correo electrónico:**

[josejoaquin.brunner@gmail.com](mailto:josejoaquin.brunner@gmail.com)