



XV COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA – CIGU

Desafios da Gestão Universitária no Século XXI

Mar del Plata – Argentina

2, 3 e 4 de dezembro de 2015

ISBN: 978-85-68618-01-1

EL ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD COMO POLÍTICA PÚBLICA PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR

MARÍA DEL ROCÍO ROBLEDO Y.

UNIVERSIDAD SAN IGNACIO DE LOYOLA - USIL-PY

ASUNCIÓN – PARAGUAY

rocio.robledo.y@gmail.com, rectora@usil.edu.py

Resumen

La educación superior tiene efectos, resultados e impactos de diversa índole, constituyendo un instrumento para el desarrollo del capital humano de un país, la generación de conocimiento y el bienestar ciudadano. Su importancia creciente ha despertado la preocupación por su calidad, considerando los cambios ocurridos en el escenario de educación superior, el tipo de estudiante que a ella llega, la ampliación de la cobertura y la oferta académica, de calidad diversa, la falta de sistemas de información pública confiables, la mercantilización de la formación, además de la enorme relevancia que la producción del conocimiento tiene para el desarrollo de las naciones. Este contexto ha contribuido a la implementación de políticas de calidad, incluyendo desde instrumentos legales a incentivos financieros y no financieros. La percepción desde cada actor del sistema instituciones-Estado-mercado es diferente, y si bien resulta positivo en suma, existen efectos no deseables.

En este estudio se analizan los procesos de aseguramiento de la calidad como política pública para la mejora de la calidad de la formación. El cambio en el rol del Estado, los organismos generados para la implementación de las políticas y sus desafíos son parte de una política pública que ha llegado para instalarse definitivamente.

Palabras clave: aseguramiento de la calidad, política pública, educación superior

Introducción

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. La calidad pensada como construcción social implica procesos de comunicación, reflexión y de participación de los diversos actores que contribuyan al logro de la calidad (Dias Sobrinho, 2006), siendo éste un logro cuya percepción y alcance puede variar según los intereses de los actores internos y externos a las instituciones (González & Espinoza, 2008).

Se pone en evidencia así, la complejidad de la definición de la calidad para la educación superior. 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).

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.

El interés público en el aseguramiento de la calidad, AC

El Estado debe probar que las decisiones en términos de educación superior son correctas. Los sistemas de educación superior se han venido complejizando en su proceso de masificación, lo que ha traído la intervención creciente de proveedores privados, en un marco de diversificación institucional, heterogeneidad de la población estudiantil y una oferta educativa que demanda versatilidad y actualización permanente. 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 cuando se trata de un sistema con baja inversión para mejorar las capacidades institucionales, especialmente en escenarios de creciente masificación (Sigh, 2012).

En este sentido, la producción de información fiable para facilitar la toma de decisiones de los actores públicos y privados en materia de educación superior, resulta una prioridad en un contexto en el cual la educación superior se ha convertido en un bien de consumo masivo, aunque mantiene su carácter de bien público, lo que le otorga características diferenciales específicas, que deben ser garantizadas por el Estado. La información es relevante en términos de la educación superior al menos en tres aspectos de acuerdo a Amaral (2007b): En primer lugar, 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. Segundo, es una compra rara, en el sentido que el estudiante probablemente 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. Tercero, los costos de cambiar de programa o institución suelen ser altos y el proceso dificultoso (Amaral, 2007b, pág. 6).

De esta manera, los procesos de Aseguramiento de la Calidad, AC; se plantean con el doble propósito de asegurar las condiciones razonables de prestación del servicio educativo y de búsqueda de la mejora continua de la educación superior, por lo cual también es importante evaluar la capacidad e integridad de los agentes de aplicación y la percepción social respecto de su efectividad como garante de la calidad. 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 nuevas situaciones, que se resuelven a lo largo del camino, en diálogo permanente entre los actores (Westerheijden, Hulpiu, & Waeytens, 2006). Un sistema de AC 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 (Jeliazkova & Westerheijden, 2002).

Desde el punto de vista del interés público, el 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 los conceptos de autonomía y regulación adquieren nuevos significados. Se considera el aprendizaje como la principal fuente de dinámicas internas en los sistemas de AC, tanto el referido al que viene con la autoevaluación como a aquel devenido 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. 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).

Rendición de Cuentas o Mejora de la Calidad

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). El AC puede ser entendido como un mecanismo relevante para la rendición

de cuentas de financiamiento público y de confianza social, así como también del cumplimiento de unos estándares mínimos que garanticen las competencias del egresado para su desempeño profesional 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). 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).

Sin embargo, la rendición de cuentas y la mejora continua tienen propósitos distintos, aunque comparten la finalidad y los 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 A. , 1995; Westerheijden, Hulpiau, & Waeytens, 2006).

Desde la propia institución de educación superior, el aseguramiento de la calidad puede ser entendido como la satisfacción de las expectativas de consistencia externa con el propósito de rendición de cuentas (externo, sumario, cumplimiento de estándares mínimos) y de consistencia 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). Con este enfoque, las instituciones evolucionan desde la evaluación colegiada

tradicional hacia el concepto del AC, lo que le permite enfocarse en el análisis y la valoración de sus propios sistemas internos, constituyendo en sí mismo una meta de mejora institucional y de desarrollo de la autorregulación, condición deseable en organizaciones dotadas de autonomía institucional por el propio Estado. 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 para 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 a la sociedad un servicio garantizado en su adecuación y pertinencia. 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 educación superior de la región ante la creciente internacionalización. Sin embargo, la tendencia en la región 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).

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 colegial tradicional 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 a través de interconexiones dinámicas entre diversos niveles y sus actores, que influyen en el diseño de las políticas, su implementación y su 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 pleno desarrollo de una transformación del gobierno de los sistemas nacionales de educación superior, 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, 2007b; Brunner, 1993b; 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, estas garantías universitarias 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 eficacia 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 seguir impartiendo 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, 1993a).

De esta manera, 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 evaluadores – sean ellos internos o 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*, los actores pertinentes. 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 de 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 procesos de consolidación democrática, incluyen la descentralización y los 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 y 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 que 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. 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 (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 la educación superior, se han hecho visibles mediante los procesos de evaluación, encarados por medio de las agencias de aseguramiento de la calidad. 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, prioridades de las políticas públicas del sector.

Referencias

- Amaral, A. (2007). From quality assurance to accreditation. A satirical view. In *Towards a cartography of higher education policy change. A Festschrift in honour of Guy Neave* (pp. 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, et al., Eds.) *Embedding quality culture in higher education. A selection of papers from the 1st European Forum for Quality Assurance*, 6-10.
- Brunner, J. J. (1993a). 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. (2011, Mayo-agosto). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación*(355), 137-159.
- Brunner, J. J., & Villalobos, C. (2014). *Políticas de educación superior en Iberoamérica 2009-2013*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- 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.
- González, L. E., & Espinoza, O. (2008, Julio). Calidad en la Educación Superior. Conceptos y modelo. (C. S. Educación, Ed.) *Calidad en la Educación*(28), 247-276.

- 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.
- Kis, V. (2005, August). Quality Assurance in Tertiary Education: Current Practices in OECD Countries and a Literature Review on Potential Effects. *OECD Thematic Review of Tertiary Education*, 47.
- Lemaitre, M. J., & Atria, R. (2014). El aseguramiento de la calidad en el escenario cambiante de la educación superior.
- Neave, G. (1998). *Autonomía, Responsabilidad Social y Libertad Académica*. París: Asociación Internacional de Universidades, AIU.
- Rodríguez Gómez, R. (2009). La coordinación de sistemas universitarios en la tradición federalista. Panorama internacional y el caso de México. In M. Mollis, *Memorias de la Universidad. Otras perspectivas para una nueva Ley de Educación Superior* (pp. 161-188). Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini co-edición con CLACSO.
- 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, et al., Eds.) *Quality and Trust: at the heart of what we do. A selection of papers from the 6th European Quality Assurance Forum*, 6-12.
- Westerheijden, D., Hulpiau, V., & Waeytens, K. (2006). Lines of Change in the Discourse on Quality Assurance. An overview of Some Studies into What Impacts Improvement. *28th Annual Eair Forum*, 19.