e-Book Dykinson

Calidad de la Educación Superior en Iberoamérica

Héctor Monarca y Miriam Prieto
(Coordinadores)

ISBN: 978-84-9148-910-8

© Copyright by
Los Autores
Madrid, 2018

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid
Teléfono (+34) 91 544 28 46 - (+34) 91 544 28 69
e-mail: info@dykinson.com
http://www.dykinson.es
http://www.dykinson.com
Consejo Editorial véase www.dykinson.com/quienessomos

ISBN: 978-84-9148-910-8

Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 3.0 España

Calidad de la Educación Superior en Iberoamérica

Héctor Monarca y Miriam Prieto

(Coordinadores)

ÍNDICE

Página

Presentación: Sobre la calidad en la Educación Superior. 5
Por H. Monarca y M. Prieto

Capítulo I. Gobernanza y control de calidad en una variedad de capitalismo académico de alto privatismo: el caso de Chile. 9
Por J.J. Brunner y C. del Canto

Capítulo II. El Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Chile: Avances y Desafíos en la Docencia de Pregrado. 42
Por O. Espinoza Díaz, Mª.J. Rojas y A. Minte Münzenmayer

Capítulo III. Evaluación y calidad de la universidad argentina. Reflexiones a partir de algunos principios de la Reforma de 1918. 71
Por J. Noriega y C. Mazzola

Capítulo IV. Mejoramiento de la calidad de la educación a través de la formación de investigadores del currículo: Un estudio de caso. 94
Por J. Montoya, C. Hernández, D. García y Mª. I. Ramírez

Capítulo V. Percepciones del profesorado sobre el seguimiento y evaluación de la calidad en la Universidad Autónoma de Madrid. 123
Por H. Monarca, B. Thoilliez, R. Garrido y M. Prieto

Capítulo VI. La profesión académica como condicionante de la calidad de la Educación Superior Universitaria en Paraguay. 162
Por F.J. Giménez Duarte

Presentación: Sobre la calidad en la Educación Superior

Héctor Monarca y Miriam Prieto[1]

El presente libro es fruto del esfuerzo compartido de docentes-investigadores de diversas universidades. El trabajo se ha enmarcado en el proyecto «Calidad de la Educación en Iberoamérica: discursos, políticas y prácticas», financiado por la "10ª Convocatoria de Proyectos de Cooperación Interuniversitaria UAM-Banco Santander con América Latina".

Los autores y autoras aquí presentes hemos querido sumarnos a los debates contemporáneos sobre la Educación Superior. En un momento de profundos cambios a nivel global, que afectan a distintos ámbitos del mundo social, los trabajos aquí reunidos pretenden ser un aporte específico a la discusión sobre diversos aspectos que atañen a la universidad y a otras instituciones de educación superior. Abordar estas discusiones desde este particular eje temático, "la calidad", supone hacerlo desde un peculiar campo simbólico que articula disputas acerca de la forma de entender las instituciones de educación superior, sus funciones y sus relaciones con el Estado y otros ámbitos del mundo social.

Hablar de calidad cuando nos referimos a la educación superior es una forma peculiar y arbitraria de dar significación a un fenómeno de gran complejidad, un marco regulador de discursos, políticas y prácticas (Monarca, 2018). ¿Qué aportan estos discursos, qué racionalidades subyacen, qué limitaciones o

[1] Universidad Autónoma de Madrid.

potencialidades tienen, por qué emergen y se instalan nuevos discursos de poder y qué efectos tienen en las disputas por el sentido de las políticas y las prácticas educativas? Interrogantes a cuyas respuestas los capítulos aquí presentados pueden contribuir a pensar.

De esta manera, en el *Capítulo I*, «Gobernanza y control de calidad en una variedad de capitalismo académico de alto privatismo: el caso de Chile», se aborda el control de calidad de la educación superior (ES) conjugando tres enfoques convergentes. Primero, se ofrece una síntesis de la noción de gobernanza de los sistemas nacionales de educación superior y, para el caso de Chile, se describe el alto grado de privatismo que caracteriza 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 ES. 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 las interacciones entre aquellos factores que condicionan el desarrollo del sistema.

Por su parte, en el *Capítulo* siguiente, «El Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Chile: Avances y Desafíos en la Docencia de Pregrado», se asume que el aseguramiento de la calidad de la educación terciaria, consagrado legalmente en un primer momento en la Ley 20.129 (2006), ha sido materia de un intenso debate. Este ámbito de desarrollo del sistema representa, igualmente, uno de los pilares de la Ley 21.091 (2018) sobre educación superior promulgada por el Congreso Nacional a comienzos del presente año. Bajo ese escenario, el propósito del capítulo es determinar el grado de desarrollo que han experimentado las universidades en los últimos 15 años en lo concerniente a la calidad de la docencia de pregrado, para lo cual

se recurrió al análisis de los dictámenes de acreditación emitidos por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA). En función de ello, se consideraron los resultados de acreditación de todas las universidades del sistema desde antes de la entrada en vigencia de la Ley 20.129 hasta el año 2017.

A continuación, en el *Capítulo III*, «Evaluación y calidad de la universidad argentina. Reflexiones a partir de algunos principios de la Reforma de 1918», se analiza la Reforma Universitaria de 1918 en Argentina, la cual marcó ciertos principios e ideales rectores de la vida universitaria del país que aún persisten. A poco de conmemorarse el centenario de dicho hito fundante, resulta interesante reflexionar en torno a la vigencia y articulación de algunos de estos principios instrumentales, a partir del análisis de documentos de evaluación de la calidad universitaria.

En el *Capítulo IV*, «Mejoramiento de la calidad de la educación a través de la formación de investigadores del currículo: Un estudio de caso», se analiza la forma en que un programa de formación docente centrado en la práctica y la investigación pedagógica contribuye a la calidad de la educación. En concreto se presenta el caso del Centro de Investigación y Formación en Educación de la Universidad de Los Andes, en el cual se desarrolló un sistema de posgrados centrados en la reflexión sistemática sobre la práctica y el desarrollo de proyectos de investigación orientados a la comprensión y apropiación del currículo por parte de los maestros, en distintos ámbitos y niveles educativos.

Por su parte, el *Capítulo V*, «Percepciones del profesorado sobre el seguimiento y evaluación de la calidad en la Universidad Autónoma de Madrid», presenta un estudio sobre los sistemas de seguimiento y evaluación de la calidad de las titulaciones de la Universidad Autónoma de Madrid. Ofrece los resultados derivados de la aplicación de una encuesta, con 13 ítems cerrados y una pregunta abierta respondida por 262 profesores y profesoras de esta

universidad. A partir de los datos se identifican las tendencias en cuanto a las percepciones del profesorado en relación a estos sistemas.

Finalmente, en el *Capítulo VI*, «La profesión académica como condicionante de la calidad de la Educación Superior Universitaria en Paraguay», se analiza la manera en que se configura la profesión académica en Paraguay y la forma en que esto condiciona a las funciones de investigación y docencia que por disposición legal deben desarrollarse, ya sea de manera articulada o separada, en las instituciones de educación superior de este país. Se insiste en la necesidad de una política de Estado que regule la docencia universitaria para revertir la situación actual y, al mismo tiempo, establecer los criterios de una carrera académica profesionalizada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Monarca, H. (2018). Presentación: sobre calidad y sentidos en educación. En H. Monarca (Coord.), *Calidad de la educación en Iberoamérica: Discursos, políticas y prácticas* (pp. 5-11). Madrid: Dykinson.

Capítulo 1

Gobernanza y control de calidad en una variedad de capitalismo académico de alto privatismo: el caso de Chile[1]

José Joaquín Brunner y Consuelo del Canto[2]

1. INTRODUCCIÓN: GOBERNANZA EN UN RÉGIMEN DE FUERTE PRIVATISMO

Las teorías de la nueva gobernanza de la Educación Superior (ES), particularmente en los sistemas universitarios, subrayan ante todo el descentramiento y pluricentrismo de las instancias de conducción. Éstas dan lugar a esquemas de gobernanza de múltiples niveles con la activa participación de actores públicos y privados. Asimismo, conllevan el uso de una diversidad de instrumentos de política donde, al lado de las jerarquías y los comandos, aparecen además los intercambios, la competencia, la información, los incentivos, la deliberación, la confianza, la

[1] La versión final de este capítulo fue elaborada en el marco del Proyecto FONDECYT Nº 1180746, "Sistema universitario chileno: gobernanza del capitalismo académico y calidad de las instituciones, 2018 – 2021", para el Proyecto "Calidad de la Educación en Iberoamérica: discursos, políticas y prácticas", adjudicado en el marco de la 10ª Convocatoria de proyectos de cooperación interuniversitaria Universidad Autónoma de Madrid (UAM) – Banco Santander con América Latina" (CEAL-AL 2017). Una versión previa aparece en Brunner (2017d).

[2] Universidad Diego Portales.

reflexividad y las redes (Ansell y Torfing, 2016; Brunner y Ganga, 2016; Kehm, 2012).

Pensar el gobierno de los sistemas nacionales de ES se ha vuelto, por lo mismo, crecientemente complejo. La noción tradicional de un gobierno jerárquico que por medio de la política y la burocracia determina el comportamiento de instituciones públicas que forman parte del cuadro administrativo del Estado y, 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 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 que se desenvuelven aquellas organizaciones (Clark, 1986). Dentro de este último vértice, los mercados más relevantes para efectos del análisis 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 cuasimercados 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 que se orientan los procesos formativos de capacidades científicas, profesionales y técnicas (o capital humano) que representa la 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, habitualmente resultado de una extensa trayectoria evolutiva dependiente de la trayectoria (*pathdependent*) del mismo sistema en cuestión, del cambiante conjunto de circunstancias del contexto (el entorno en que el sistema se desenvuelve), de la resolución de sucesivos conflictos que aparecen en su trayectoria, y de las cambiantes ideas e intereses de los actores o partes involucradas (*stakeholders*).

Tómese el caso del sistema chileno de ES como ilustración. Este se halla compuesto en el año 2018 por alrededor de 61 universidades (18 estales, 9 privadas con financiamiento directo del Estado y 34 privadas sin financiamiento directo del Estado); 43 institutos profesionales (todos privados sin aporte directo del Estado) y 47 centros de formación técnica (la gran mayoría privados). Estos establecimientos se distribuyen a lo largo de las 15 regiones que comprende el territorio nacional, con 925 sedes y una matrícula total aproximada de un millón doscientos cincuenta mil estudiantes en 2017. Sobre el total de matrícula de pregrado, las instituciones estatales participan con un 15,1%, las instituciones privadas con financiamiento directo del Estado con un 12% y las instituciones privadas sin financiamiento directo del Estado con un 72,9%. La oferta académica del sistema alcanzó en el año 2017 a 10.685 programas únicos[3] que equivalen a un total de 264 carreras genéricas, correspondiendo la mayoría de los programas ofrecidos a los dos subsectores de instituciones privadas. Durante el último trienio se graduaron en promedio alrededor de 185 mil técnicos superiores, bachilleres, licenciados y profesionales egresados del nivel de pregrado. En el año 2016, del total de los titulados del pregrado, un 11,2% corresponde a instituciones estatales; 8,3% a

[3] Programas únicos refieren a cada uno de los distintos programas de pregrado que se ofrecen en la totalidad de instituciones chilenas de educación superior.

instituciones privadas con financiamiento directo del Estado, y un 80,5% a instituciones privadas sin financiamiento directo del Estado[4]. El predominio del sector privado, sumadas sus dos ramas, en cuanto a producción científica medida por el total de publicaciones WoS en el año 2014, es el mismo. Mientras las universidades estatales dan cuenta de un 42,6% del total de publicaciones, los subsectores privados con y sin aporte directo del Estado contribuyen con 45,7% y 11,7% respectivamente. Algo similar ocurre con las citas contabilizadas ese mismo año a las publicaciones generadas por los tres grupos de universidades (número total, 82.514) que, en igual orden de relación, contribuyeron un 37,8%, 51,1% y 11,1%, respectivamente[5]. Por último, también el financiamiento del sistema chileno de ES se caracteriza por una alta incidencia de recursos privados que, aunque decrecientes, representan en la actualidad un 1,3% del PIB y un 36% del total del gasto en este nivel educativo, uno de los más altos comparativamente entre los países de la OCDE (OECD, 2017).

Un rasgo distintivo particular del sistema chileno de ES, por consiguiente, es su alto grado de privatismo, término empleado por diversos autores (Salazar y Leihy, 2017) y el cual José Joaquín Brunner, uno de los autores de este capítulo, ha usado en diversos artículos para caracterizar el régimen de economía política del sistema educativo chileno (Brunner, 2009; Brunner 2017b; Brunner y Uribe, 2007). El concepto de privatismo permite identificar sintéticamente los rasgos peculiares de esta variedad de capitalismo académico (Jessop, 2017; Schulze-Cleven y Olson, 2017), dominado por una intensa colonización privada de lo público en

[4] Información oficial correspondiente a los años 2015 y 2016, tomada de Índices del Consejo Nacional de Educación (CNED, 2017) y del Sistema de Información de la Educación Superior (SIES).

[5] Cifras que corresponden al año 2014 y han sido tomadas de Márquez y Espinoza (2016).

variados aspectos de la ES. En efecto, existen varios conceptos asociados al de privatismo, como privatización, que representa la proporción privada de provisión de este servicio; la 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, 1986); la mercantilización o commodification del bien educacional, que consiste en su puesta en situación de mercado y transformación en una mercancía, a la manera definida por Weber (2014)[6]; la comercialización como medio empleado por las instituciones de ES para obtener ingresos a cambio de la venta de productos y servicios de conocimiento generados por la investigación y otras actividades distintas de la docencia regular (Bok, 2009); la financialización, que es la incorporación de la ES por medio de diversos mecanismos a los circuitos del capitalismo financiero a nivel nacional y global (Eaton et al., 2016); la adopción de esquemas mixtos público/privados o de costos compartidos para el financiamiento de los proveedores de ES (Johnstone, 2017); y la empresarialización organizacional tanto en los aspectos de visión, misión como de gobierno y gestión universitaria (gerencialismo o managerialism) (Deem, 1998, 2017; Shattock, 2009). Todo esto –según ya señalamos– como expresión conjunta de un proceso de capitalismo académico (Slaughter y Rhoades, 2004), impulsado por políticas, mercados y las propias organizaciones con efectos en la conducción de vida (*Lebensführung*[7]) de los académicos que quedan sujetos a un

[6] Allí Weber explica: "Debe llamarse situación de mercado de un objeto de cambio a la totalidad de las probabilidades de cambio del mismo contra dinero que puedan ser conocidas por los partícipes para su orientación en la lucha de precios y de competencia" (Weber, 2014, p. 209).

[7] En el sentido de Max Weber (2012). A propósito de este crucial concepto, señala Francisco Gil Villegas (en Weber, 2012, posición 12397): "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,

continuo monitoreo, medición y disciplinamiento productivo (Ball, 2015).

2. DINÁMICAS DEL CONTROL DE CALIDAD EN EL TRIÁNGULO DE CLARK

En las condiciones descritas de capitalismo académico, con un alto grado de privatismo además, como es el caso chileno, se plantea aquí que el aseguramiento de calidad (*quality assurance*) (Rhoades y Sporn, 2002) desempeña un rol fundamental como medio de orientación (*steering*) y de control dentro del actual esquema de gobernanza de la ES chilena.

La manera más sucinta de representar esta tesis es mediante el uso del Triángulo de Clark, adaptado al estudio del control de calidad como instrumento de la gobernanza de la ES. Efectivamente, considerado el aseguramiento de calidad como medio de control y orientación de un sistema nacional de ES, de inmediato pierde su aparente carácter meramente técnico-evaluativo y pasa a adquirir una fisonomía más compleja; se descentra, volviéndose multicéntrico, con diversos niveles, dotado de distintos instrumentos de acción, con la participación de diversas partes interesadas, tanto internas, del interior de las organizaciones, como externas, articuladas en torno a los vértices del gobierno/Estado y de la sociedad civil/mercados, del triángulo de Clark.

"Importancia de las cuatro respuestas de Max Weber a sus primeros críticos" (Gil Villegas, en Weber, 2012, posición 12397). Sobre su traducción y uso de este término, ver además el comentario de Villegas en Weber, 2012, posición 6406-6413.

Figura 1. Triángulo de Clark adaptado al estudio del control de calidad como instrumento de la gobernanza de la ES

Fuente: Elaboración propia de los autores en base a Triángulo original de Clark (1986).

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, los procesos y el desempeño de las organizaciones académicas en relación con

ciertos estándares de calidad para fines de acreditación y/o 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 que 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 (Jessop, 2013; Rhodes, 1996)- y aparece por lo mismo 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 hacia las organizaciones académicas, el Estado 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 (Hood y Margetts, 2007; van Vught y de Boer, 2015). 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 (Burke, 2004; Lang, 2015).

Por este mismo lado del Triángulo, el Estado dispone en Chile -según establece la Ley número 20.129 de 2006- de arreglos institucionales para ejercer dicha función de aseguramiento[8]. Estos

[8] La mencionada ley, al igual que el ordenamiento general de la ES regido por la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, Ley número 18.962, han estado sujetas a

arreglos contemplan cuatro atribuciones: i) de información, cuyo objeto es la identificación, recolección y difusión de los antecedentes requeridos para la gestión del sistema, y la información pública; ii) de licenciamiento de nuevas instituciones de ES, la que de acuerdo con 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 iv) de acreditación de carreras o programas, que consiste en el proceso de verificación de la calidad de éstos 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[9], aportando información, realizando ejercicios periódicos de autoevaluación dentro del marco de las exigencias de la CNA y sujetándose a la inspección de pares evaluadores que realizan las visitas

críticas y cuestionamientos desde los movimientos estudiantiles de 2011. Posteriormente, el gobierno, bajo la administración de la Presidenta Bachelet (2014-2018), propuso un cambio de esta ley orgánica, y de la ley de aseguramiento de la calidad, aprobándose en el Congreso Nacional una nueva legislación para la ES que ha sido promulgada mientras se publica este capítulo.

[9] En la práctica, la voluntariedad ha sido remplazada 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 oficiales y recibir determinados subsidios fiscales.

periódicamente y proponen un juicio evaluativo de acuerdo con los criterios y pautas fijados por la CNA.

Además, las organizaciones participan del aseguramiento de calidad ejerciendo por su cuenta un control interno de calidad mediante diversos dispositivos, tales como un cuidadoso reclutamiento de su personal académico, administración de su carrera profesional, su continua capacitación, una periódica evaluación de su desempeño y medición de su productividad. Por otro lado, se encargan de la admisión y selección de sus estudiantes, definición de los programas de enseñanza, elaboración de los currículos y vigilancia de su cumplimiento, administración de exámenes, evaluación de los cursos y sus docentes por parte de los alumnos, y verificación del cumplimiento de las condiciones académicas y administrativas necesarias para el otorgamiento de títulos y grados.

Las universidades pueden incorporar adicionalmente diversas instancias externas, expresivas de la sociedad civil y de las comunidades locales, para coadyuvar en los procesos internos de autoevaluación, como representantes empresariales y de empleadores, de organizaciones de trabajadores y gremios profesionales, de instituciones culturales y sociales, de los medios de comunicación y la ciudadanía, etc. Estos lazos de vinculación externa pueden ser más permanentes o temporales, formales o informales, y operar a nivel del gobierno y gestión de las organizaciones o al interior 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.

En dirección hacia los mercados, el Estado opera con una caja de herramientas similares a las mencionadas más arriba (por ejemplo, de información, de autoridad, del tesoro público o de

organización), pero desplegadas en función de crear, regular, informar, ampliar o limitar los mercados relevantes de la ES. Básicamente se trata de lo que Ben Jongbloed define como regular las libertades del mercado. Por el lado de las organizaciones proveedoras incluye, por ejemplo, la facultad de determinar la oferta de programas y vacantes y el precio de los aranceles y, por el lado de los usuarios (estudiantes), su derecho 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, la regulación del mercado de proveedores de ES radica en diversas instancias públicas. Primero, en la legislación y reglamentos que determinan el marco general de operación de este mercado; segundo, en el Consejo Nacional de Educación (CNED) que, como vimos, debe licenciar, es decir, autorizar a las nuevas universidades tras un proceso prolongado y relativamente ceñido de seguimiento; tercero, en la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), que plantea exigencias de transparencia en este mercado y determina estándares de calidad en diversos aspectos; cuarto, en los organismos de fomento y financiación de la investigación académica que organizan el mercado institucional de los productores de conocimiento, y quinto, en otras instancias de fiscalización de las instituciones como son las figuras del administrador provisional y el administrador de cierre de instituciones de ES (Ley número 20.800 de 2014), que el Ministerio de Educación puede designar en las instancias que la ley establece. El nombramiento de estos administradores 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 por: 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, o de las obligaciones legales que le incumben, en particular la prohibición de lucrar[10].

Respecto de las universidades estatales, la función de control de legalidad corresponde a la Contraloría General de la República, organismo 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[11]. La misma función se extiende 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. En cuanto a las demás universidades privadas —que no forman parte del Consejo de Rectores (CRUCH) —se ha sostenido por la vía interpretativa que también "ellas se encuentran sujetas a su fiscalización en la medida que son receptoras de fondos públicos, específicamente de aporte fiscal indirecto" (Cámara de Diputados, 2012, p. 251)[12].

En suma, la autoridad política posee un amplio abanico de instrumentos para la regulación, monitoreo, supervisión, inspección y fiscalización de las instituciones, además de contribuir

[10] En los aspectos de fiscalización, intervención y control de este mercado de proveedores, la Ley de Educación Superior aprobada por el Congreso y de pronta promulgación amplía fuertemente el poder regulatorio del Ministerio de Educación, particularmente mediante la creación de una Superintendencia de Educación Superior.

[11] 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 Ministerio de Hacienda". Dictámenes Contraloría General de la República Nº 11001 del 3 de marzo de 2004.

[12] Si bien no desarrolla de manera completa esta línea argumental, serviría para sostenerla el dictamen número 43.913 de 13-VII-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 esta [la universidad] haya recibido". Ver "Órganos de fiscalización de la universidad", Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2011. De cualquier forma, el gobierno eliminó recientemente el aporte fiscal indirecto.

decisivamente al financiamiento de un grupo de ellas mediante recursos provenientes de la renta nacional. Adicionalmente, cuenta con un variado conjunto de instrumentos de ordenamiento, fiscalización y regulación de los mercados en que se desenvuelve la ES chilena. La nueva legislación agrega una cantidad adicional de potentes instrumentos (Brunner, 2016, 2017c).

Idealmente, mediante esos diversos medios regulatorios 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 vistas a crear valor público, contribuir a generar bienes 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 (Bryson, Crosby y Bloomberg, 2014; Dill, 2011, 2014).

Por último, la base del Triángulo del control de calidad representa la orientación y actuación de las organizaciones académicas directamente en competencia en los mercados relevantes, en un ambiente coordinado mediante intercambios competitivos, por tanto, dentro de un marco de regulaciones y restricciones impuestas desde el vértice superior sobre ambos lados del Triángulo. Así, por ejemplo, el Estado/gobierno puede estimular o limitar la competencia, otorgar ventajas competitivas a ciertas categorías o grupos de instituciones, promover o prohibir fusiones entre instituciones y crear condiciones para ampliar o reducir la colaboración entre las instituciones.

Desde esta perspectiva, hay dos mercados que adquieren especial relevancia para la gobernanza del sistema a través del juego de los intercambios.

Por un lado, el mercado de prestigios institucionales que desempeña un papel esencial, estableciendo –como resultado de la competencia entre organizaciones, la efectividad de su gestión y el

apoyo obtenido del Estado y el sector privado– ciertas jerarquías reputacionales que favorecen la estratificación del sistema y condicionan las estrategias selectivas y de desarrollo de las universidades (Brunner, 2006). Estas jerarquías, comunicadas mediante rankings o tablas de posiciones –dispositivos que los medios de comunicación nacional e internacional utilizan cada vez con mayor frecuencia y más minuciosamente– 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 ofrecen al público y que la autoridad busca regular con el fin de evitar su utilización engañosa en desmedro de los jóvenes y la sociedad.

Últimamente, los rankings han devenido además glonacales: transmiten señales reputacionales a nivel local, nacional y global, contribuyendo de paso a reforzar el orden geopolítico internacional y la estratificación del poder de conocimiento (Marginson, 2018; Schulze-Cleven *et al*., 2017).

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 manifestada hacia ellas por los estudiantes, sus familias, los empleadores y la opinión pública encuestada. Asimismo, afectan al otro mercado que reviste especial interés para la gobernanza de la ES en la variedad de capitalismo académico que calificamos como de intenso privatismo; cual es el mercado para la obtención de recursos bajo un régimen de costos compartidos entre el fisco, los hogares y otras entidades privadas, tal como existe en Chile. Según pudo observarse más arriba, en este país los ingresos de la ES no solo provienen mayoritariamente de los hogares, de los propios usuarios y de otras entidades privadas, sino que además son obtenidos competitivamente. Por el contrario, los recursos no condicionados, distribuidos según un patrón histórico y sujetos a negociaciones político-administrativas, son proporcionalmente bajos, aunque han estado incrementándose

durante los últimos años en favor de las universidades estatales, incluyendo dos nuevas de ellas, de carácter regional, recientemente creadas, y una red estatal de centros de formación técnica de proyección local en proceso de creación.

Un hecho relevante es que, a partir de la década de 1980, pero con importantes cambios a lo largo del tiempo (Brunner, 2017a), incluso el financiamiento de origen fiscal -proveniente de la renta nacional- utiliza mecanismos de mercado para su asignación (Becker y Toutkoushian, 2013; Dill, 1997; Glennerster, 1991; Jongbloed, 2003). Y esto vale tanto para el financiamiento de las instituciones en cuanto organizaciones (su infraestructura, plan de desarrollo, iniciativas de mejoramiento, etc.), como para el financiamiento de sus funciones principales de docencia, investigación y de vinculación con el medio (Burrows, 2012; Introna, 2016; Sisto, 2017).

La proporción mayor del gasto público en educación superior se destina, por un lado, a financiar a los estudiantes, mediante un subsidio de gratuidad para los alumnos pertenecientes a los hogares de los seis deciles de menor ingreso matriculados en instituciones elegibles, sean ellas estatales o privadas y, por otro, a un amplio esquema de crédito estudiantil y becas. Los recursos fiscales destinados a la investigación se asignan a través de diversos programas y fondos concursales, donde compiten investigadores, equipos de investigación y las propias instituciones, y los recursos asignados directamente a las instituciones se distribuyen, en su mayor parte, entre las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores (CRUCH) como un aporte fiscal directo de acuerdo a un patrón histórico de distribución y una proporción menor cuya distribución se sujeta a una fórmula que estimula la competencia entre dichas instituciones. Una cantidad adicional se asigna bajo la forma de diversos fondos basales condicionados al cumplimiento de determinados fines; los principales son el convenio marco de universidades estatales y el fondo basal de desempeño para las

universidades privadas que reciben aporte fiscal directo. Un tercer tipo de contribución institucional que beneficiaba a todo tipo de universidades, el aporte fiscal Indirecto (AFI), que se entregaba en base a los mejores resultados en la Prueba de Selección Universitaria (PSU) de los estudiantes de primer año de cada institución, se suprimió en el año 2017. Se consideran asimismo como parcialmente públicos los recursos provenientes de donaciones, estimuladas mediante beneficios tributarios otorgados a los donantes.

En suma, según concluye un estudio oficial del año 2016:

> Los aportes públicos para financiamiento institucional benefician muy mayoritariamente a las universidades del CRUCH, y, dentro de éste, en mayor proporción a las universidades estatales, en términos globales y por alumno. El aporte basal más cuantioso es el Aporte Fiscal Directo, el cual es mayoritariamente distribuido con criterios históricos. Respecto de los indicadores utilizados para la distribución de algunos fondos basales, asociados a académicos, publicaciones, estudiantes de pregrado, de doctorado y patentes, las universidades del CRUCH tienen en promedio mejores resultados en todos los indicadores, que las universidades privadas. Las universidades del G9 (esto es, universidades privadas con aporte directo del Estado, nota de los autores), presentan, además, un mejor desempeño en promedio que las estatales en la mayoría de estos indicadores. Cabe destacar que las universidades privadas con 4 años o más de acreditación tienen mejor desempeño que las demás universidades privadas, sin embargo, no lo suficiente para alcanzar el promedio de las universidades del CRUCH, salvo en lo que se refiere a retención y titulación de pregrado (Galleguillos, Hernández, Sepúlveda y Valdés, 2016, p.55).

En conclusión, puede decirse que el régimen completo de financiación mixta de la educación superior chilena aparece con

rasgos ostensibles de privatismo: por el peso de la oferta privada de lugares de estudio y vacantes de primer año; por el hecho de que la mayoría de los estudiantes paga un arancel significativo, sea de su bolsillo o con el apoyo de su hogar o bien mediante becas o créditos subsidiados por el Estado, situándose el centro de gravedad del financiamiento de la ES del lado de la demanda, incluso en el caso del subsidio de gratuidad que sigue la elección de los alumnos; y por el variado uso de mecanismos de tipo mercado para asignar competitivamente los recursos provenientes de la renta nacional a las instituciones, incluidas las universidades del Estado. Todo esto otorga un carácter esencialmente competitivo al financiamiento tanto público como privado, generándose, del lado de las instituciones, una fuerte presión para la adopción de modelos emprendedores de gestión y la necesidad de construir ventajas competitivas en diferentes mercados, incluido muy principalmente el mercado de prestigios o de calidad.

Puesta en perspectiva comparada, esta modalidad de funcionamiento parece inscribirse en la tendencia que señala Guzmán-Valenzuela (2017, p. 21), quien constata que:

> En este escenario —de escasos recursos y alta demanda— ha aumentado la competencia entre universidades públicas y privadas por captar nuevos estudiantes y fondos públicos, así como la necesidad de diversificar y vender servicios de consultoría, de formación (entre otros), de manera de generar nuevos ingresos. Este modelo de 'universidad emprendedora' ha proliferado y se ha instalado en muchas universidades del norte y del sur. Asimismo se están generando nuevos mecanismos para la asignación de recursos públicos y para la rendición de cuentas.

3. TENSIONES EN EL ESPACIO DE CONTROL DE CALIDAD: REFLEXIONES FINALES DEL CASO CHILENO

Hasta aquí hemos visto cómo se organizan y funcionan los regímenes de aseguramiento de la calidad, calcados sobre el Triángulo de Clark y enriquecidos por un análisis descriptivo. Efectivamente, estos regímenes son un modo de gobernanza que va más allá del Estado; combinan a múltiples actores, hacen uso de las jerarquías burocráticas y el control por comando, pero además utilizan los mercados y la autorregulación de las propias universidades —en tanto organizaciones autónomas— en su esfera de acción. Adicionalmente operan en diferentes niveles; de preferencia en el nivel de los sistemas nacionales de ES, que es precisamente el plano de esta indagación, pero además: i) en niveles superiores de mayor agregación, como regiones del mundo (por ejemplo, América Latina o Iberoamérica) y el nivel global, o bien ii) en niveles inferiores, en unidades organizacionales de menor agregación, como son sectores institucionales (por ejemplo, sector público y privado de la ES), instituciones singulares y, al interior de éstas, departamentos, programas, centros de investigación, unidades de transferencia tecnológica, bibliotecas, etc.; y, por último, en el nivel de los académicos individualmente considerados o en sus agrupamientos típicos como profesión.

Vistos en este contexto amplio, el diseño de los regímenes de control de calidad se halla sujeto a variadas tensiones y contradicciones. A continuación, analizaremos algunas de éstas a la luz de la experiencia chilena.

La más habitual de estas tensiones -que acompaña a las universidades desde sus orígenes (Le Goff, 1971) y que puede convertirse en contradicción en determinadas circunstancias (Wittrock, 1993)- es aquella que se produce 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 *softpower* ejercido desde lejos (*at a distance*) (Kickert, 1995), justificado por el interés general y mediado por la opinión experta de los propios académicos (Neubauer, 2010).

Como sea, este *softpower* es un instrumento adicional que se añade a la caja de herramientas de control de la autoridad pública. Expresa la emergencia del Estado evaluativo, como lo llamó Guy Neave, en la esfera de la ES (Neave, 1988). 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 de universidades 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 (Neave, 2012, p.5-6).

Sobre todo, podría añadirse, si el o los organismos propiamente dedicados al control de calidad son complementados por órganos como una superintendencia de ES, tal como establece

la nueva Ley de Educación Superior chilena de 2018[13], a la que se hace referencia más arriba, dotada de una variedad de facultades de tipo panópticas (McKinlay y Starkey, 1998).

Uno de los rasgos que manifiesta la nueva posición de poder del Estado evaluativo es la multifuncionalidad que adquiere en la práctica el aseguramiento de calidad: 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, favorecer o postergar a diferentes categorías institucionales, imponer y legitimar sanciones, entre otras.

Entre estas funciones –que pueden estar formalmente establecidas o ser ejercidas de hecho– se producen inevitables tensiones y, bajo ciertas circunstancias, contradicciones; por ejemplo, entre lógicas opuestas como mejoramiento institucional e imponer sanciones, fortalecer y limitar el autogobierno de las organizaciones, informar al público y consagrar prestigios, fomentar la innovación y consolidar el *statu quo*.

De cualquier forma, el riesgo mayor es la burocratización del aseguramiento, según muestra la experiencia nacional (Scharager, 2017) e internacional (Williams y Harvey, 2015). 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.

---

[13] Título III, art. 18 y siguientes de la Ley de Educación Superior (Oficio Nº 13.758 de 26 de enero de 2018 mediante el cual se transmite al Tribunal Constitucional el proyecto de ley sobre Educación Superior, correspondiente al boletín N° 10.783-04, aprobado por el Congreso Nacional).

Martin Trow señaló en su momento la relación inversamente proporcional que existía entre la confianza depositada por el Estado/gobierno en las universidades y su capacidad de autorregulación y obligación de dar cuenta de su desempeño y resultados al Estado, la sociedad y el mercado (Trow, 1996). Efectivamente, si las instituciones se gobiernan mal, incurren en faltas al código ético o a las leyes que las rigen, abusan de o estafan a sus estudiantes, defraudan la fe pública o no autocontrolan la calidad de la enseñanza y la investigación que realizan, la autoridad pública y la sociedad aumentan la presión regulativa sobre ellas, como por distintos motivos ha ocurrido últimamente en varios países, entre ellos Chile (Espinoza y González, 2012; Lemaitre, 2015; Reyes, 2016), Ecuador (Johnson, 2017; Toscanini, Aguilar y García, 2016) y Perú (Chiyón, 2016).

Así, la erosión de la confianza experimentada en el vértice del Estado/gobierno se traduce en más leyes, evaluaciones, supervisión, fiscalización e intervención en la esfera pretendidamente autónoma de las instituciones. En el vértice de los mercados, dicha pérdida se manifiesta por la reticencia de los estudiantes y las familias a pagar, por una mayor preocupación social respecto del *value for money* y por una creciente presión de la opinión pública encuestada sobre las universidades para someterlas a regulaciones externas y al control estatal respecto de la calidad de los servicios que proveen.

En el vértice ocupado por las propias organizaciones, una confianza declinante de la comunidad académica respecto al 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 interna 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 del personal académico.

A nivel interinstitucional se torna difícil establecer un adecuado equilibrio en torno al aseguramiento de la calidad respecto de cuánto control y comando jerárquicos, qué grado de libertad de los mercados, y qué nivel de autogobierno y autonomía se deben reconocer a las instituciones en las dimensiones organizacional, académica, administrativa y financiera.

Este tipo de interrogantes 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 en el campo de la ES; además, la variedad de instituciones con diferentes misiones y organización multiplica las dificultades de coordinación e integración sistémica y la asignación de recursos (Brunner, 2009).

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 es habitual cuando este se halla conformado exclusivamente por instituciones estatales, a la manera como sucede con los modelos napoleónicos y humboldtiano. En ambos se supone -aunque se administre de manera diferente- 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, sustentada 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, sino que nace de un contexto de intercambios y elecciones (Clark, 1986). En un extremo predomina como tipo ideal un marco relativamente rígido

con un claro alineamiento estatal; en el otro, un marco plural de autonomías coordinadas 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, 2013)[14]; 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, etcétera.

De hecho, una visión del aseguramiento de calidad como la ofrecida aquí permite entender que la lucha por la clasificación de las universidades es un conflicto en torno al estatus y los recursos y no, como suele ser representada, 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 sus funciones en esta esfera, los límites de la autonomía de las instituciones, las modalidades de su coordinación y gobernanza, y la distribución del poder entre las diversas instituciones y partes interesadas del sistema (Beerkens y Udam, 2017). El propio carácter de lo público se halla en disputa en estas circunstancias (Brunner, 2014; Mollis, 2014);así como se halla en disputa también el control de calidad, aspecto estratégico en la lucha por el poder, el prestigio y la influencia en el ámbito de la educación superior.

En suma, en un contexto de capitalismo académico cada vez más generalizado, y pronunciadamente así en Chile (Brunner, 2017b), puede constatarse una progresiva sustitución del juicio intersubjetivo de pares sobre la calidad de los procesos y resultados

[14] En el sentido sociológico de una lucha de poder entre categorías de universidades que compiten por legitimidad, reputación y ventajas frente al Estado/gobierno y en los mercados.

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 algoritmos automáticos (Fardella-Cisternas, Sisto y Jiménez, 2017; Feller, 2009).

En términos weberianos, entonces, puede concluirse que se halla en curso una intensa racionalización formal del juicio evaluativo sobre la calidad de las instituciones. El control de calidad es trasladado desde dentro de las instituciones hacia agencias e instancias exteriores. Allí queda sometido al cálculo propio de la racionalidad instrumental (Brubaker, 1984[15]; Kim, 2017; Swedberg y Agevall, 2005), bajo un criterio de eficiencia productiva. Esto trae consigo -como ya se anticipó- la internalización de dicho criterio al interior de las propias culturas organizacionales, con el subsecuente disciplinamiento de la actuación profesional de los académicos (Ball, 2015; Guzmán, Valenzuela y Barnett, 2013). En adelante, la *Lebensführungde* estos —es decir, la manera de conducir su propia vida—pasa a ser determinada por dicha cultura portadora de la racionalidad y el espíritu del capitalismo académico. Parafraseando la famosa fórmula de Weber: "quien no adapta su conducción de vida (*Lebensführung*) a las condiciones de éxito del capitalismo

[15] De acuerdo con Brubaker (1984), hay tres ejes principales que atraviesan las complejas reflexiones de Max Weber acerca del 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 16 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.

académico, se hunde o, al menos, no asciende demasiado" (Weber, 2012, posición 2057).

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ansell, C. y Torfing, J. (Eds.). (2016). *Handbook on Theories of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Ball, S. J. (2015). Living the Neoliberal University. *European Journal of Education*, 50(3), 258-261.

Becker, W. E. y Toutkoushian, R. K. (2013). On the meaning of markets in higher education. En *Higher education: Handbook of theory and research* (pp. 323-376). Dordrecht: Springer.

Beerkens, M. y Udam, M. (2017). Stakeholders in higher education quality assurance: Richness in diversity? *Higher Education Policy*, 30(3), 341-359.

Bok, D. (2009). *Universities in the marketplace: The commercialization of higher education*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Brubaker, R. (1984). *The limits of rationality: An Essay on the Social and Moral Thought of Max Weber*. London: Allen & Unwin.

Brunner, J. J. (2006). *Mercados universitarios: Ideas, instrumentaciones y seis tesis en conclusión*. Proyecto FONDECYT: Educación Superior Universitaria 1990-2004: Mercado y Regulaciones. Santiago de Chile. Disponible en https://bit.ly/2yx3oKL

Brunner, J. J. (2009). *Educación superior en Chile: instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007)*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.

Brunner, J. J. (2013). Sobre la clasificación de universidades. Pensamiento Educativo. *Revista de Investigación Educacional Latinoamericana*, 50(1), 115-129.

Brunner, J. J. (2014). La idea de la universidad pública en América Latina: narraciones en escenarios divergentes. *Educación XX1*, 17(2), 17-34.

Brunner, J. J. (2016). *Preguntas sin respuesta en reforma de la educación superior.* Notas utilizadas para la presentación ante la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, 12-IX-2016. Disponible en http://www.brunner.cl/?p=14909

Brunner, J. J. (2017a). Medio siglo de transformaciones de la educación superior chilena: Un estado del arte. En A. Bernasconi (Ed.), *La Educación Superior en Chile: Transformación, Desarrollo y Crisis* (pp. 21-107). Santiago: Ediciones UC.

Brunner, J. J. (2017b). La economía política del capitalismo académico: el caso de Chile. En H. Lavados y A. M. Durán (Eds.), *Desafíos para el Desarrollo Universitario en Chile* (pp. 156-231). Valencia: Ediciones Universidad San Sebastián y Editorial Tirant.

Brunner, J. J. (2017c). *Educación superior: un proyecto que necesita rehacerse íntegramente*. Versión revisada de la presentación realizada ante la Comisión de Educación y Cultura del Hon. Senado, 11 de septiembre de 2017. Disponible en https://bit.ly/2jPUseu

Brunner, J. J. (2017d). Control de calidad como asunto disputado en la gobernanza de la educación superior chilena. En M. J. Lemaitre (Ed.), *Aseguramiento de la Calidad en América Latina* (pp. 41- 63). Educación Superior y Sociedad (ESS) 22. Caracas, Venezuela: Instituto Internacional de Unesco para la Educación Superior en América Latina.

Brunner, J. J. y Ganga, F. A. (2016). Reflexiones en torno a economía política y gobernanza de los sistemas nacionales e instituciones de educación superior en América Latina. *Interciencia*, 41(8), 573-579.

Brunner, J. J. y Uribe, D. (2007). *Mercados universitarios. Los nuevos escenarios de la Educación Superior*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.

Bryson, J. M., Crosby, B. C. y Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.

Burke, J. C. (2004). *Achieving accountability in higher education: Balancing public, academic, and market demands.* San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Burrows, R. (2012). Living with the hindex? Metric assemblages in the contemporary academy. *Thesociologicalreview*, *60*(2), 355-372.

Cámara de Diputados (2012). *Informe de la Comisión Investigadora sobre el funcionamiento de la educación superior*. Valparaíso, Chile: Congreso de Chile.

Chiyón, I. D. R. (2016). *Un nuevo sistema de gobernanza para afrontar los retos del siglo XXI en la educación universitaria en Perú basado en el modelo de análisis de políticas* (Doctoral dissertation, Universidad Politécnica de Madrid).

Clark, B. R. (1986). *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley, CA: University of California Press.

CNED (2017). *Índices tendencias de educación superior 2017*. Santiago: Consejo Nacional de Educación (CNED). Disponible en https://bit.ly/2AeC3hJ

Deem, R. (1998). 'New managerialism'and higher education: The management of performances and cultures in universities in the United Kingdom. *International Studies in Sociology of Education*, 8(1), 47-70.

Deem, R. (2017). New Managerialism in Higher Education. En J. C. Shin and P. Texeira (Eds.) *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions* (pp. 1-7). Dordrecht: Springer.

Dill, D. D. (1997). Higher education markets and public policy. *Higher education policy, 10*(3-4), 167-185.

Dill, D. D. (2011). Assuring the public good in higher education: Essential framework conditions and academic values. En *SRHE seminar on Higher Education as a Public Good: Critical Perspectives* (pp. 4-5), New College, Oxford, July.

Dill, D. D. (2014). Public policy design and university reform: Insights into academic change. En C. Musselin y P. Teixeira. (Eds.), *Reforming Higher Education* (pp. 21-37). Dordrecht: Springer.

Eaton, C., Habinek, J., Goldstein, A., Dioun, C., GarcíaSantibáñez Godoy, D., y Osley-Thomas, R. (2016). The financialization of US higher education. *Socio-Economic Review, 14*(3), 507–535.

Espinoza, O. y González, L. E. (2012). Estado actual del sistema de aseguramiento de la calidad y el régimen de acreditación en la educación superior en Chile. *Revista de la educación superior, 41*(162), 87-109.

Fardella-Cisternas, C., Sisto, V. y Jiménez, F. (2017). Universitytransformation and quantificationdevices. *Estudios de Psicologia (Campinas), 34* (3), 435-448.

Feller, I. (2009). Performance measurement and the governance of American academic science. *Minerva, 47*(3), 323-344.

Galleguillos, P., Hernández, T., Sepúlveda, F. y Valdés, R. (2016). *Reforma a la Educación Superior: Financiamiento Actual y Proyecciones*. Dirección de Presupuestos, Gobierno de Chile.

Glennerster, H. (1991). Quasi-marketsforeducation? *The economic journal, 101*(408), 1268-1276.

Guzmán-Valenzuela, C. y Barnett, R. (2013). Marketing time: Evolving timescapes in academia. *Studies in Higher Education, 38*(8), 1120-1134.

Guzmán-Valenzuela, C. (2017). Tendencias globales en educación superior y su impacto en América Latina: desafíos pendientes. *Lenguas Modernas, 50* (Segundo Semestre), pp.15-32.

Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Hood, C. C. y Margetts, H. Z. (2007). *The tools of government in the digital age*. London: Palgrave Macmillan.

Introna, L. D. (2016). Algorithms, governance, and governmentality: On governing academic writing. *Science, Technology & Human Values, 41*(1), 17-49.

Jessop, B. (2013). Hollowing out the 'nation-state' and multilevel governance. En P. Kennett (Ed.), *A handbook of comparative social policy*, (pp. 11-25). Cheltenham: Edward Elgar.

Jessop, B. (2017). Varieties of academic capitalism and entrepreneurial universities. *Higher Education, 73*(6), 853–870.

Johnson, M. A. (2017). Contemporary Higher Education Reform in Ecuador: Implications for Faculty Recruitment, Hiring, and Retention. *Education policy analysis archives, 25*(68). Disponible en https://epaa.asu.edu/ojs/article/view/2794/1935.

Johnstone, D. B. (2017). Cost-Sharing in Financing Higher Education. En J. C. Shin y P. Texeira (Eds.), *Encyclopedia of International Higher Education Systems and Institutions* (pp. 1-9). Dordrecht: Springer.

Jongbloed, B. (2003). Marketisation in higher education, Clark's triangle and the essential ingredients of markets. *Higher Education Quarterly, 57*(2), 110-135.

Kehm, B. M. (2012). *La nueva gobernanza de los sistemas universitarios*. Barcelona: Ediciones Octaedro.

Kickert, W. (1995). Steering at a distance: A new paradigm of public governance in Dutch higher education. *Governance, 8*(1), 135-157.

Lang, D. (2015). Clark's Triangle and Fiscal Incentives: Implications for Colleges'. *College Quarterly, 18*(3). Disponible en https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1087344.pdf

Le Goff, J. (1971). *Los Intelectuales En La Edad Media*. Barcelona: Gedisa.

Lemaitre, M. J. (2015). Aseguramiento de la calidad: una política y sus circunstancias. En A. Bernasconi (Ed.), *La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis* (pp. 295-343). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.

Marginson, S. (2018). *The new geo-politics of higher education.Global cooperation, national competition and social inequality in the World-Class University (WCU) sector.* Centre for Global Higher Education working paper series, Working paper no. 34. Analysis and Policy Observatory.

Márquez, G. P. y Espinoza, M. A. (2016). *Productividad y retornos a la investigación en universidades públicas de Chile* (Tesis para optar al título de Ingeniero Comercial, Mención

Economía). Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.

McKinlay, A. y Starkey, K. (Eds.). (1998). *Foucault, management and organization theory: From panopticon to technologies of self*. London: Sage.

Mollis, M. (2014). Administrar la crisis de la educación pública y evaluar la calidad universitaria en América Latina: dos caras de la misma reforma educativa. *Revista de la educación superior, 43*(169), 25-45.

Neave, G. (1988). On the Cultivation of Quality. Efficiency and Enterprise: An overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986–1988. *European Journal of Education 23*(1/2), 7-23.

Neave, G. (2012). *The Evaluative State, Institutional Autonomy and Reengineering Higher Education in Western Europe: The Prince and His Pleasure*. New York: Palgrave Macmillan.

Neubauer, D. (2010). Ten globalization challenges to higher education quality and quality assurance. *Evaluation in Higher Education, 4*(1), 13-37.

OECD (2017). *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing.

Reyes, C. (2016). Medición de la calidad universitaria en Chile: la influencia de los rankings. *Calidad en la educación, 44*, 158-196.

Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies, 44*(4), 652-667.

Rhoades, G. y Sporn, B. (2002). Quality assurance in Europe and the US: Professional and political economic framing of higher education policy. *Higher Education, 43*(3), 355-390.

Salazar, J. M. y Leihy, P. S. (2017). El largo viaje: Los esquemas de coordinación de la educación superior chilena en perspectiva. EducationPolicyAnalysis *Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, *25*(4), 1-29. Disponible en http://dx.doi.org/10.14507/epaa.25.2550

Scharager, J. (2017). *Nuevos actores en un viejo escenario: la profesionalización de la gestión de la calidad académica en Chile, 1990-2015* (Doctoral dissertation). Leiden University.

Schulze-Cleven, T. y Olson, J. R. (2017). Worlds of higher education transformed: toward varieties of academic capitalism. *Higher Education*, *73*(6), 813-831.

Schulze-Cleven, T., Reitz, T., Maesse, J. y Angemuller, J. (2017). The new political economy of higher education: between distributional conflicts and discursive stratification. *Higher Education*, *73*(6), 795-812.

Shattock, M. (2009). *Entrepreneurialism in universities and the knowledge economy: Diversification and organizational change in European higher education*. Berkshire: Open University Press, McGraw-Hill Education.

Sisto, V. (2017). Gobernados por números: El financiamiento como forma de gobierno de la Universidad en Chile. *Psicoperspectivas*, *16*(3), 64-75

Slaughter, S. y Rhoades, G. (2004). *Academic capitalism and the new economy: Markets, state, and higher education.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Kim, S. H. (2017)."Max Weber". En E. N. Zalta (Ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Winter Edition). Disponible en https://stanford.io/2rqgrJC

Swedberg, R. y Agevall, O. (2005). *The Max Weber dictionary: key words and central concepts*. Stanford University Press, 223-227.

Toscanini, M., Aguilar, A. y García, R. (2016). Diagnóstico de las políticas públicas de la educación superior en el Ecuador. *Revista Cubana de Educación Superior, 35*(3), 161-178.

Trow, M. (1996). Trust, markets and accountability in higher education: A comparative perspective. *Higher Education Policy, 9*, 309-324.

van Vught, F. y de Boer, H. (2015). Governance models and policy instruments. En J. Huisman, H. de Boer, D. Dill y M. Souto-Otero (Eds.), *The Palgrave international handbook of higher education policy and governance* (pp. 38-56). London: Palgrave-Macmillan.

Weber, M. (2012). *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. México: Fondo de cultura económica.

Weber, M. (2014). *Economía y sociedad* (Nueva edición revisada, comentada y anotada). México: Fondo de Cultura Económica.

Williams, J. y Harvey, L. (2015). Quality assurance in higher education. En J. Huisman, H. de Boer, D. D. Dill, and M. Souto-Otero (Eds.), *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance* (pp. 506-525). London: Palgrave-Macmillan.

Wittrock, B. (1993). The modern university: The three transformations. En S. Rothblatt, B. Wittrock (Eds.), *The European and American University since 1800. Historical and Sociological Essays* (pp. 303-362). Cambridge: Cambridge University Press.

Capítulo 2

El Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Chile: Avances y Desafíos en la Docencia de Pregrado

Óscar Espinoza Díaz[1], María Jacqueline Rojas[2], Andrea Minte Münzenmayer[3]

1. INTRODUCCIÓN

Sabido es que el desarrollo de los sistemas de educación terciaria en el mundo y en América Latina se ha visto influenciado por factores de distinta índole, destacando, entre otros: el crecimiento y la diversificación de la plataforma institucional, la creciente privatización de la oferta y la matrícula; la debilidad del Estado para regular el sector; y, la necesidad de responder a los requerimientos de la globalización (Araya y Marber, 2014; Becker y Round, 2009; González y Espinoza, 2011, 2015; González, Espinoza y Belfegor, 2015; Teodoro y Guilherme, 2014; Verger, 2013). Todavía más, la universidad contemporánea se encuentra enfrentada a desafíos de distinta naturaleza, incluyendo, la

[1] Investigador del Centro de Estudios Avanzados (CEA) de la Universidad de Playa Ancha, Chile y del Instituto Interdisciplinario de Investigación Educativa, IESED-Chile.

[2] Investigadora de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de Playa Ancha, Chile.

[3] Investigadora del Departamento de Educación de la Universidad de Los Lagos, Chile.

creciente demanda por parte de sectores históricamente excluidos, cambios en el uso de la didáctica y metodologías de enseñanza aprendizaje, la incorporación de las tecnologías de la información, la rendición de cuentas y la eficiencia en la gestión institucional.

En ese escenario, la universidad busca propiciar una mayor integración con la comunidad académica en la perspectiva de: aportar valor agregado a la experiencia de sus estudiantes, disponer de los ambientes adecuados, ofrecer un currículo apropiado, desarrollar investigación de punta, promover una evaluación pertinente de sus distintos procesos (académicos, financieros y administrativos), y responder adecuadamente a los requerimientos sociales y productivos del entorno (Espinoza y González, 2012).

El desarrollo social y económico de los países, así como la mayor valoración del conocimiento, han implicado un crecimiento sustantivo de la cobertura de la educación superior en el mundo. En el caso de América Latina, entre 1950 y la época presente se pasó de 75 universidades a 3.000 instituciones, de las cuales dos tercios son privadas y de menos de 300.000 estudiantes, a alrededor de 20 millones. Se pasa de una educación universitaria destinada a la elite a una educación que atiende a poblaciones muy diversas y con diferentes necesidades. A partir de la década de 1980 comienzan a acceder por primera vez grupos que históricamente estuvieron excluidos del sistema universitario, tales como: minorías étnicas, personas con discapacidad y poblaciones de bajos ingresos socioeconómicos. De igual manera, las mujeres comienzan a incrementar gradualmente su participación en el sistema hasta superar incluso la participación masculina en términos proporcionales. En esta vorágine de cambios, no puede dejar de mencionarse el rol que han jugado en las últimas dos décadas los procesos de mercantilización y privatización de la educación postsecundaria, al punto que hoy por hoy poco más de la mitad de la matrícula en América Latina se concentra en el sector privado, fenómeno impensado hace algún tiempo (CINDA, 2016).

En congruencia con lo anterior, en las últimas décadas los gobiernos y los actores vinculados a las entidades postsecundarias han entendido que era indispensable incorporar mecanismos y herramientas para el mejoramiento y aseguramiento de la calidad de las instituciones, de las carreras y los programas de postgrado, de modo tal que: (i) se den garantías a la sociedad del cumplimiento de estándares mínimos de la oferta educativa y de un adecuado desempeño laboral de los egresados; (ii) se entregue información pertinente y suficiente para la toma de decisiones; (iii) se satisfagan las demandas de los usuarios; (iv) existan mecanismos para que las instituciones de educación superior (IES) rindan cuenta pública acerca de su quehacer (Espinoza y González, 2012, 2013).

Una mirada rápida a lo que acontece en distintas regiones del orbe, y en América Latina en particular, permite constatar que el aseguramiento de la calidad a nivel de sistema conlleva la acción colaborativa y permanente que realiza el Estado y las propias instituciones de educación superior. La implementación de un régimen de tal envergadura permitiría propiciar el desarrollo óptimo y armónico del sistema y de cada una de las instituciones que lo componen, en función de dar un adecuado cumplimiento a la misión que la sociedad les ha encomendado. Esto es, el desarrollo cultural del país, el desarrollo científico-tecnológico y la formación de los cuadros científicos, profesionales y técnicos que requiere la sociedad. Se pretende con ello, por consiguiente, satisfacer de manera apropiada las necesidades del país, ser más eficientes en el uso de los recursos disponibles y proveer un servicio satisfactorio que dé plenas garantías a la ciudadanía (Espinoza y González, 2011; Harvey, 2002; Jarvis, 2014; Leiber, Stensaker y Harvey, 2016; Lemaitre, 2007).

La evaluación y posterior certificación de los procesos de enseñanza-aprendizaje también son parte de los sistemas de aseguramiento de la calidad en la educación superior

latinoamericana. Representan de hecho la esencia de un corpus más amplio que es crítico al momento de evaluar el impacto que podría estar teniendo la carrera y la institución en el ámbito formativo (Brown et al., 2017; ENQUA, 2015; Henard y Roseveare, 2012; Kreber, 2002; Machado dos Santos, 2009; Short y Martin, 2011; Shah y Jarzabkowski, 2013). En esta línea suelen evaluarse aspectos, tales como: el perfil de ingreso del estudiante, el perfil de egreso, el plan de estudios, la malla curricular, el modelo educativo de la unidad académica donde se imparte la carrera, las orientaciones teóricas y filosóficas que guían el currículum, etc.

En algunos países de América Latina, los procesos de aseguramiento de la calidad son conducidos por agencias de distinta dependencia. Por ejemplo, a la cabeza de estos procesos se hallan entidades de carácter público (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, Puerto Rico, República Dominicana y Uruguay); de carácter privado (Chile y Puerto Rico); y también organismos de las propias IES (Bolivia, Costa Rica, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay) (CINDA, 2011; Lemaitre, 2007).

Bajo ese escenario, el propósito del presente estudio fue determinar el grado de avance que han experimentado las universidades en los últimos 15 años en lo concerniente a la calidad de la docencia de pregrado, en el marco de la implementación de la ley de aseguramiento de la calidad. En función de ello, se consideraron los resultados de acreditación de todas las universidades del sistema desde antes de la entrada en vigencia de la ley de aseguramiento de la calidad (2006) hasta el año 2017. Se realizó el análisis solo con el área de Docencia de Pregrado (área obligatoria) y se excluyeron otras dimensiones, igualmente acreditables, como son la gestión institucional, la vinculación con el medio, el postgrado y la investigación.

1.1. Aseguramiento de la calidad en educación superior en Chile

A la fecha, en Chile, el sistema universitario se encuentra conformado por 59 universidades. De acuerdo a su naturaleza jurídica 18 son estatales, 9 son privadas tradicionales (todas ellas pertenecientes al Consejo de Rectores de Universidades Chilenas, en adelante CRUCH) y 32 son privadas nuevas (Tabla 1). En la actualidad, las universidades deben acreditarse obligatoriamente en dos áreas: gestión institucional y docencia de pregrado. Del total de universidades existentes a la fecha, 46 se encuentran acreditadas en las dos áreas obligatorias. Adicionalmente, existen universidades acreditadas en otras áreas de carácter optativo como son la investigación, el postgrado y la vinculación con el medio. Con la nueva ley de Educación Superior esto cambia radicalmente dado que cuatro serán las áreas de acreditación obligatorias: docencia de pregrado, gestión institucional, vinculación con el medio y postgrados; mientras que el área de investigación será optativa.

La evaluación de los procesos de enseñanza-aprendizaje, los planes de estudio, las mallas curriculares, las orientaciones filosóficas que guían el currículum, así como los perfiles de ingreso y egreso, se contemplan en la dimensión denominada docencia de pregrado que representa una de las dos áreas obligatorias de la acreditación institucional. Cabe hacer notar que las carreras, conforme establece la ley vigente, son certificadas por agencias privadas de acreditación. Pero con la entrada en vigencia en mayo de 2018 de la ley N°21.091, se establece que la Comisión Nacional de Acreditación es la agencia encargada de llevar adelante los procesos de acreditación de las carreras pedagógicas y medicina, marginando al sector privado de ejercer ese rol.

Las universidades de mayor renombre (con 6 y 7 años de acreditación institucional) pertenecen al grupo de universidades del CRUCH (entidades tradicionales). Se trata de aquellas entidades

denominadas complejas dado que desarrollan actividades de docencia, investigación y extensión y que ostentan una alta productividad científica. En la actualidad son 8 las universidades que cuentan con el máximo tiempo de acreditación que permite la ley. En cambio, las universidades que poseen entre 2 y 5 años de acreditación (38 en total), por lo general, desarrollan actividades docentes de manera preferente y, en un grado menor, en algunos casos, conducen proyectos de investigación y mantienen una actividad constante con la comunidad. A su vez, las universidades que no se encuentran acreditadas o que se encuentran fuera del sistema de aseguramiento de la calidad (13 en total) desarrollan básicamente actividades docentes y no reúnen los estándares mínimos establecidos por la CNA para lograr su certificación tanto en el área de gestión institucional como de docencia de pregrado (Ver Tabla 1).

Tabla 1. Número de instituciones de Educación Superior según años de acreditación y cobertura de matrícula (2017)

Años de acreditación	Universidades	Institutos Profesionales	Centros de Formación Técnica	Instituciones Defensa nacional	% Matricula
7	3	1			16%
6	5	1	3		14%
5	15	2	2	3	17%
4	12	5	1	3	24%
3	8	5	7	2	14%
2	3	3	3		5%
No acreditadas	8	8	8		6%
Fuera de sistema	5	17	23	11	4%
Total	59	42	47	19	100%

Fuente: Comisión Nacional de Acreditación (2017).

El licenciamiento (proceso de obtención de la autonomía de una institución educativa, conforme a la ley N° 20.370)[4], la evaluación y la acreditación de las instituciones de educación superior conjuntamente con la certificación de programas de pre y postgrado, son instancias que en la actualidad constituyen la esencia del sistema de aseguramiento de la calidad chileno.

La implementación del régimen de acreditación vigente en Chile emerge con ocasión de la promulgación de la Ley N° 20.129 de Aseguramiento de la Calidad (2006). A pesar de ser legalmente voluntaria la acreditación institucional, a nivel de carreras, Medicina y Pedagogía tienen la obligación de acreditarse ante las agencias privadas. Para ello, en la práctica, se ha incentivado a las IES a autoevaluarse y posteriormente acreditarse, para de ese modo poder acceder a fondos públicos -concursables- orientados a fortalecer el desarrollo institucional y a fondos destinados a financiar programas de ayuda estudiantil (becas y créditos bancarios). A este régimen están sometidas tanto las instituciones públicas como privadas. La reciente aprobación de la nueva ley de Educación Superior, N° 20.091, introduce cambios sustantivos en materia de aseguramiento de la calidad, que suponen un giro radical. En efecto, a partir de la puesta en marcha de la nueva ley, todas las IES deberán someterse a la acreditación (se pasa de la voluntariedad a la obligatoriedad) al igual que los programas de pregrado y los programas de doctorado. En contraste, los programas de magíster quedan exentos de esta obligación. De acuerdo con la nueva normativa se estima que se someterá a acreditación un 30% de las carreras de pregrado. Esto debido a la dificultad de evaluar la totalidad de las carreras impartidas en la actualidad (alrededor de 14.000). Progresivamente, de acuerdo con la norma, se irán incorporando más carreras a este proceso.

[4] El licenciamiento de una institución en Chile representa el primer paso en la vida de una institución y constituye la primera certificación que se otorga a alguna entidad tras cumplir con estándares mínimos para el funcionamiento institucional.

Con el cambio de las reglas del juego, el sistema a mediano plazo debería tender a depurarse, desapareciendo un número importante de instituciones (Universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica), carreras y programas de postgrado (doctorado). Ello debiera redundar, naturalmente, en una reducción importante de la matrícula.

2. METODOLOGÍA

La investigación de carácter cualitativo parte de un análisis de fuentes documentales -dictámenes de acreditación institucional- de un grupo de universidades chilenas acreditadas. Para el levantamiento de información se trabajó con una muestra intencionada de universidades. Se procedió de la siguiente manera:

a) Se determinó que la unidad de análisis fuesen las universidades que estuvieran acreditadas ante la Comisión Nacional de Acreditación y que mostraran un aumento de años de acreditación en el área de docencia de pregrado.

b) Se clasificó a las universidades en tramos, dependiendo de los años de acreditación obtenidos ante la agencia acreditadora.[5] De esta manera, se conformaron tres grupos correspondientes a los tramos que se mencionan a continuación:

- Universidades con 2 y 3 años de acreditación (Suficiente): Tramo 1
- Universidades con 4 y 5 años de acreditación (Satisfactorio): Tramo 2
- Universidades con 6 y 7 años de acreditación (Sobresaliente): Tramo 3 (Comisión Nacional de Acreditación, 2014).

[5] La CNA asigna entre 2 y 7 años de acreditación a las instituciones.

A efectos de este estudio, se asume que los años de acreditación están dando cuenta de la calidad (desarrollo, avance) alcanzada por la universidad, de acuerdo a los criterios establecidos por la Comisión Nacional de Acreditación. De esta forma las universidades del Tramo 1 son aquellas que presentan mayores debilidades dentro del sistema. Las universidades del Tramo 2, son universidades que han logrado establecer mecanismos de aseguramiento de la calidad, aun cuando estos procesos no se encuentran consolidados. Las universidades del Tramo 3 son aquellas instituciones de excelencia que muestran un mayor nivel de desarrollo y consolidación en sus mecanismos de aseguramiento de la calidad.

c) Se analizaron los dictámenes de los procesos de acreditación institucional (también llamados acuerdos) desde el año 2004 al 2017. A partir de dicho análisis se pudo determinar el paso de la universidad de un tramo a otro superior, según la clasificación previamente descrita.

d) Se estudió solo el área obligatoria de docencia de pregrado que considera "el conjunto de políticas y mecanismos institucionales destinados a asegurar la calidad de la formación conducente a título, con especial énfasis en los aspectos relacionados con el diseño y aprobación de los programas ofrecidos; con su implementación y seguimiento y con un análisis de sus resultados y los mecanismos para revisar y modificar el currículo, la organización de los programas, los métodos pedagógicos, los recursos humanos y materiales asignados a los programas o cualquier otro aspecto que afecte la calidad de la formación entregada" (Comisión Nacional de Acreditación, 2013, p.4).

e) Para verificar avances o mejoras en el plano de la docencia de pregrado se identificaron las fortalezas y debilidades que individualizan los respectivos acuerdos para cada uno de los

criterios a evaluar de acuerdo con la agencia, esto es: Diseño y provisión de carreras y programas, procesos de enseñanza, dotación académica/docente, estudiantes, utilización de los procesos o resultados de la investigación para mejorar la calidad de la docencia impartida.

f) Finalmente, se establecieron algunos patrones de análisis para el conjunto de las universidades y para cada grupo, según la clasificación tradicional utilizada en Chile, basada en la naturaleza jurídica de las instituciones, esto es: Universidades estatales pertenecientes al Consejo de Rectores de universidades chilenas (CRUCH), Universidades privadas pertenecientes al Consejo de Rectores y Universidades privadas nuevas.

2.2. Selección de los casos

Se revisaron los resultados de acreditación de todas las universidades existentes en Chile, publicados en el sitio oficial de la CNA hasta marzo de 2018 (Comisión Nacional de Acreditación, 2018). La revisión permitió determinar que un total de 46 universidades ostentaban la acreditación institucional y, por ende, la acreditación en el área de docencia de pregrado. Luego se identificaron aquellas instituciones que en alguno de sus procesos de acreditación avanzaron a un nivel superior y en los procesos siguientes se mantuvieron en el grupo o siguieron avanzando. No se consideraron, por lo tanto, aquellas universidades que aun cuando en algún proceso avanzaron a un grupo superior no se mantuvieron en él o no continuaron avanzando en procesos posteriores.

Según los criterios establecidos se identificaron 18 universidades, de las cuales 9 son estatales pertenecientes al CRUCH, 4 son privadas tradicionales asociadas al CRUCH y 5 privadas nuevas. Se analizaron 18 acuerdos de acreditación, considerando el área de docencia de pregrado.

De los 18 casos seleccionados se observa una realidad heterogénea en estos 14 años en que se han llevado a cabo procesos de acreditación institucional en Chile. Las universidades han participado en un mínimo de 3 procesos y un máximo de 6. En estos procesos, 12 universidades han avanzado a un tramo de mayor desarrollo en sus primeros procesos (segunda o tercera vez), en cambio otras han sido más tardías mostrando mejoras después de la cuarta vez que se han sometido a acreditación.

Del total de universidades, 14 han avanzado del tramo 1 al 2 y solo 4 de ellas ha logrado alcanzar el tramo 3. En este último caso, ello ha ocurrido en su mayoría en las universidades privadas del CRUCH. A continuación se presenta el detalle de los avances observados según tipo de universidad.

Universidades estatales

- Universidad de Tarapacá: en su segundo proceso pasó del tramo 1 al 2.
- Universidad de Santiago de Chile: en su segundo proceso pasó del tramo 1 al 3.
- Universidad de Magallanes: en su cuarto proceso pasó del tramo 1 al 2.
- Universidad de La Serena: en su segundo proceso pasó del tramo 1 al 2.
- Universidad de Playa Ancha: en su cuarto proceso pasó del tramo 1 al 2.
- Universidad de Valparaíso: en su tercer proceso pasó del 1 al 2.
- Universidad Tecnológica Metropolitana: en su sexto proceso pasó del tramo 1 al 2.

- Universidad Arturo Prat: en su sexto proceso pasó del tramo 1 al 2.
- Universidad de Antofagasta: en su segundo proceso pasó del tramo 1 a 2.

Universidades privadas del Consejo de Rectores

- Pontificia Universidad Católica de Valparaíso: en su segundo proceso pasó del tramo 2 al 3.
- Universidad Austral de Chile: en su segundo proceso pasó del tramo 2 al 3.
- Universidad Católica de la Santísima Concepción: en su segundo proceso pasó del tramo 1 al 2.
- Universidad Católica del Norte: en su segundo proceso pasó del tramo 2 al 3.

Universidades privadas nuevas

- Universidad Viña del Mar: en su tercer proceso pasó del tramo 1 al 2.
- Universidad San Sebastián: en su segundo proceso pasó del tramo 1 al 2.
- Universidad Academia de Humanismo Cristiano: en el quinto proceso pasó del tramo 1 al 2.
- Universidad Católica Silva Henríquez: en su segundo proceso pasó del tramo 1 al 2.
- Universidad Central: en su quinto proceso pasó del tramo 1 al 2.

3. ANÁLISIS DE LOS ACUERDOS DE ACREDITACIÓN INSTITUCIONAL

En este apartado se presentan los resultados más importantes derivados del análisis de los dictámenes de acreditación institucional emitidos por la Comisión Nacional de Acreditación (asociados con aquel proceso de acreditación en el cual la universidad avanzó a una categoría superior, tomando como base de referencia los años de acreditación logrados) en relación con la docencia de pregrado. El análisis de los antecedentes tenidos a la vista se ha organizado de la siguiente manera: en primer lugar, se indaga en torno a las fortalezas institucionales que consignan los dictámenes de la CNA, para luego detenernos en las debilidades más significativas que son identificadas en los procesos de acreditación institucional. Acto seguido, se esbozan algunas conclusiones preliminares por criterio. Para ello, el análisis se ha estructurado en función de los cinco criterios evaluativos que guían los procesos de certificación institucional en Chile, a saber: a) Diseño y provisión de carreras y programas, b) procesos de enseñanza, c) dotación académica/docente, d) estudiantes, y e) utilización de los procesos o resultados de la investigación para mejorar la calidad de la docencia impartida.

En las Tablas 2 y 3 se resumen las menciones explícitas de las fortalezas y debilidades que se individualizan en los acuerdos de acreditación institucional en correspondencia con los criterios de evaluación utilizados por la CNA. Se constata que los criterios establecidos para la acreditación de la gestión de la docencia son señalados con distinto nivel de alcance e implicancias en los acuerdos de la agencia, dependiendo del estadio de desarrollo en que se encuentre la institución que esté acreditándose. Los criterios más aludidos a nivel de fortalezas para el total de las universidades abordadas en el estudio fueron “diseño y provisión de programas y carreras” y “dotación académica/docente” mientras que el menos

referido en los dictámenes de acreditación fue "utilización de los procesos o resultados de la investigación para mejorar la calidad de la docencia impartida". Al considerar la naturaleza jurídica de las universidades (tipo de sostenedor), esto es, universidades estatales, universidades privadas del CRUCH y universidades privadas nuevas, se verifica que se mantiene esta tendencia (Ver Tabla 2).

A su vez, al observar las referencias consignadas en los dictámenes emitidos por la CNA en torno a las debilidades relativas a la gestión de la docencia en el pregrado, se corrobora que se hace referencia a la casi totalidad de los criterios evaluativos antes mencionados en la mayoría de las universidades estudiadas (independiente del tipo de sostenedor). No obstante, en el caso del criterio "procesos de enseñanza" se registra la menor cantidad de menciones (seis universidades) en las resoluciones de la agencia acreditadora por lo que se asume que en relación a este ámbito es donde menos problemas pueden observarse en el desarrollo institucional (Ver Tabla 3).

Tabla 2. Menciones explícitas de las fortalezas en los Acuerdos de Acreditación institucional del área de docencia de pregrado

Criterios	UE 1	UE 2	UE 3	UE 4	UE 5	UE 6	UE 7	UE8	UE 9	UPC 1	UPC 2	UPC 3	UPC4	UPN 1	UPN 2	UPN3	UPN 4	UPN5
Diseño y provisión de carreras y programas	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Procesos de enseñanza	-	-	X	-	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Dotación académica/docente	X	X	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Estudiantes	-	-	-	-	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-
Utilización de los procesos o resultados de la investigación para mejorar la calidad de la docencia impartida	--	--	--	--	X	X	X	X	-	X	-	-	-	X	X	-	-	-

Fuente: Elaboración de los autores.

Nota 1: (X) = Presencia / (-) =Ausencia

Nota 2: Donde: UE = Universidad estatal; UPC = Universidad Privada del CRUCH; UPN = Universidad Privada Nueva

Tabla 3. Menciones explícitas de las debilidades en los Acuerdos de Acreditación institucional del área de docencia de pregrado

Criterios	UE 1	UE 2	UE 3	UE 4	UE 5	UE 6	UE 7	UE8	UE 9	UPC 1	UPC 2	UPC 3	UPC4	UPN 1	UPN 2	UPN3	UPN 4	UPN5
Diseño y provisión de carreras y programas	-	X	X	X	-	X	X	x	X	X	X	X	-	X	-	X	X	X
Procesos de enseñanza	-	X	-	-	-	-	X	x	-	-	X	X	-	X	-	X	X	-
Dotación académica/docente	-	X	X	X	-	X	X	-	-	X	X	X	X	X	X	-	X	-
Estudiantes	X	X	X	X	-	-	X	x	-	X	X	X	X	-	X	X	X	-
Utilización de los procesos o resultados de la investigación para mejorar la calidad de la docencia impartida	X	X	X	x-	X	-	X	x	-	-	-	X	X	X	-	X	X	-

Fuente: Elaboración de los autores.

Nota 1: (X) = Presencia / (-) = Ausencia

Nota 2: Donde: UE = Universidad estatal; UPC = Universidad Privada del CRUCH; UPN = Universidad Privada Nueva

En relación con el criterio "diseño y provisión de carreras y programas" que considera, entre otros aspectos, la oferta de carreras y su pertinencia, la apertura de sedes, la definición y revisión de perfiles de egreso, el diseño curricular, la asignación de recursos y el seguimiento de resultados del proceso formativo, se reconoce como fortaleza en la mayoría de las universidades -en los tres grupos estudiados-, el tener propósitos claros y un modelo y proyecto educativo que orientan sus decisiones sobre los aspectos que refiere este criterio. También se indica que exhiben mecanismos formalizados de aseguramiento de la calidad o de autorregulación que les permiten organizar sus procesos formativos y asignar los recursos necesarios para tales efectos.

Ahora bien, aun cuando en los dictámenes de la CNA se observan avances en términos de la renovación curricular, la implementación del proyecto educativo, y la disposición de recursos para el potenciamiento de la infraestructura y equipamiento, éstos no se han constituido en procesos sistemáticos y homogéneos entre las distintas unidades académicas, carreras o

sedes de algunas universidades. Particularmente, en el grupo de universidades privadas nuevas se aprecian problemas en la implementación del diseño curricular, en la evaluación de los perfiles de egreso, en la falta de monitoreo del proceso formativo y en el seguimiento de los resultados de aprendizaje observables en el estudiantado. También se aprecia una oferta académica disímil entre campus y sedes, y diferencias tanto en los perfiles de los estudiantes ingresantes como en lo relativo a la progresión en sus estudios.

En síntesis, las universidades de todos los grupos cuentan con procedimientos claros para el diseño y provisión de carreras. A ello contribuye el que todas las entidades tengan propósitos claros y cuenten con un proyecto y un modelo educativo formalizado. De igual manera, se evidencian avances en procesos de renovación y/o rediseño curricular, orientados en su mayoría por el modelo de competencias, aun cuando ello no avance de la misma manera en todas las carreras. Los procesos de acreditación, por otra parte, han incentivado la inversión en equipamiento e infraestructura. Además, la mayoría de las universidades, en los tres grupos, aplican mecanismos de aseguramiento de la calidad para fortalecer la docencia en el pregrado.

Un segundo criterio que se evalúa en la acreditación institucional se relaciona con los “procesos de enseñanza”. Este aspecto alude a los sistemas de selección y admisión de estudiantes, los métodos pedagógicos utilizados por los académicos, los procedimientos de evaluación del aprendizaje, y el uso de tecnologías. Sobre el particular, se constata en el plano de las fortalezas que la totalidad de las universidades estatales y las privadas del Consejo de Rectores (CRUCH), así como un grupo pequeño de universidades privadas nuevas, poseen sistemas de admisión regulados. En efecto, dichas instituciones regulan el acceso por la vía de la Prueba de Selección Universitaria (PSU), lo que garantiza mayor selectividad y calidad del estudiantado que

logra ser reclutado. No obstante, algunas universidades estatales y un número importante de universidades privadas nuevas exhiben mecanismos de ingresos especiales, lo que flexibiliza el acceso y reduce la selectividad. En el caso de las universidades estatales, los mecanismos especiales operan sólo a nivel de carreras técnicas o programas para trabajadores. Otro aspecto que se individualiza en las resoluciones de la CNA, particularmente en las instituciones estatales y privadas nuevas, es la utilización de distintos mecanismos para identificar el perfil de ingreso de sus estudiantes lo que les ha permitido definir diferentes estrategias de apoyo que han redundado en una mejora en los resultados, especialmente de las tasas de retención.

En cuanto a las debilidades vinculadas a los "procesos de enseñanza", no es posible encontrar patrones entre las universidades, aun cuando uno de los aspectos que se reitera mayormente en los dictámenes respecto de las universidades estatales y las privadas del CRUCH tiene relación con el excesivo tiempo que les toma a los estudiantes titularse. Esta situación genera un costo a los estudiantes, sus familias y las propias instituciones.

En síntesis, las universidades junto con disponer de sistemas de admisión regulados, principalmente por la vía regular (PSU) para la selección e ingreso de los estudiantes han implementado estrategias de apoyo que les han permitido mejorar las tasas de retención.

Un tercer criterio que contempla el proceso de acreditación para evaluar la docencia en el nivel de pregrado tiene relación con la "dotación académica" que posee la institución. En esa perspectiva, esta dimensión considera aspectos referidos a la calificación académica, dedicación, estrategias de reclutamiento, evaluación, seguimiento, perfeccionamiento, y renovación del cuerpo académico. La evidencia permite deducir que en los tres grupos de universidades se observa una mejora en cuanto a contar

con políticas y mecanismos formales de reclutamiento, perfeccionamiento y evaluación del desempeño de sus docentes, con una clara orientación al mejoramiento de la calidad de la docencia. Igualmente, se observa la existencia de procesos de jerarquización académica asociados al ejercicio docente y la productividad y un énfasis en la incorporación de docentes con doctorado.

Como contrapartida, las debilidades señaladas de manera más recurrente en las resoluciones de la CNA hacen referencia a la insuficiente cantidad de académicos que poseen algunas universidades, producto de los procesos de retiro que están asumiendo algunas instituciones y, particularmente, por la naturaleza contractual (contrata u honorarios)[6] bajo la cual se encuentra una gran cantidad de académicos. Lo anterior adquiere notoriedad dado que una alta proporción de académicos se encuentra contratado en la modalidad de honorarios, lo que deja a esta población en un estado de enorme indefensión en materia laboral y previsional y no asegura estabilidad laboral.

Consecuentemente, se torna muy complejo para las universidades (estatales, privadas del CRUCH y privadas nuevas) consolidar cuerpos docentes idóneos y de alta productividad.

En síntesis, si bien se observan avances en la instalación y aplicación de mecanismos de gestión de los recursos humanos orientados al mejoramiento académico, existen limitaciones asociadas a la dotación de académicos y a sus condiciones laborales, especialmente en las universidades privadas nuevas.

---

[6] En Chile existen tres tipos de relaciones contractuales (tanto en los servicios públicos como privados): 1) planta (titular del cargo); 2) contrata (contrato por un año prorrogable de acuerdo al desempeño) y 3) honorarios (se emiten boletas electrónicas por el servicio prestado).

La “trayectoria y/o progresión del estudiante”, así como los servicios que la universidad le presta durante su permanencia en la carrera y el seguimiento que se realiza de los egresados, representa otra dimensión relevante al momento de evaluarse la docencia del pregrado durante el proceso de acreditación institucional. En este caso la evidencia analizada muestra que en todos los grupos de universidades, sin excepción, existen políticas y mecanismos para apoyar a los estudiantes. Estos apoyos son de tipo económico (becas y créditos) y psicosocial (inducción a la vida universitaria, acompañamiento) y, en menor medida, de tipo académico (nivelación de estudios, talleres). Los acuerdos de acreditación reconocen para las universidades privadas nuevas, mejoras en las tasas de retención.

No obstante lo anterior, se visualizan algunas debilidades en los tres grupos de universidades, especialmente en lo que respecta al seguimiento de egresados y a la falta de retroalimentación del medio en el cual se desempeñan éstos. En efecto, del análisis de los dictámenes de la CNA se desprende que en la mayoría de las universidades el seguimiento de egresados y particularmente la disposición de bases de datos para fortalecer los vínculos con los graduados, son aspectos deficitarios. Se aprecian, sin embargo, ciertos matices dado que algunas universidades han instalado unidades destinadas a trabajar con los egresados. El problema radica en que estas universidades enfrentan a diario problemas por la cobertura y la precariedad de las bases de datos disponibles. Respecto a los indicadores de progresión académica, se menciona en las resoluciones de la CNA como debilidades lo deficitario que resultan ser los indicadores de titulación en algunas universidades estatales, aludiendo al excesivo tiempo que demoran los estudiantes en finalizar sus carreras.

Resumiendo, es posible visualizar algunas fortalezas, principalmente aquellas asociadas con la disponibilidad y entrega de apoyos socio-económicos por parte de las universidades a sus

estudiantes. En cambio, se corrobora que en los tres grupos de universidades hay limitaciones serias para establecer vínculos sólidos con los egresados, lo que dificulta su seguimiento. Se trata, sin duda, de un aspecto todavía muy poco desarrollado por las universidades y que requiere ser mejorado en el corto plazo, dado que es imprescindible conocer tanto las condiciones en las que se encuentran los graduados en el plano laboral como su nivel de satisfacción con la formación recibida. Solo de ese modo será factible introducir modificaciones en los planes de estudio de manera de responder de mejor forma a las demandas del medio y a las necesidades que tengan los futuros estudiantes en materia formativa. Aspectos referidos a la progresión de los estudiantes (tasas de retención, aprobación, deserción, entre otras) solo fueron marginalmente mencionados en los acuerdos de acreditación vinculados a los tres tipos de universidades abordadas.

Un último criterio que considera el proceso de acreditación en el nivel de docencia de pregrado es el de la "utilización de los procesos o resultados de la investigación para mejorar la calidad de la docencia impartida". Se trata, ciertamente, del ámbito más difícil de evaluar por parte de la CNA por todo lo que implica y supone evaluar esta dimensión. Cabe destacar que este aspecto es referenciado en términos de fortaleza y/o debilidad en doce de las dieciocho universidades consideradas en el estudio. En términos de fortalezas se reconoce para los tres grupos de universidades que se han desarrollado mecanismos para fomentar actividades de investigación y docencia, sin que los acuerdos de acreditación expliciten cuáles son esos mecanismos, salvo en un par de casos en que se alude a concursos de proyectos internos y externos y la realización de publicaciones.

Como contrapartida, la vinculación investigación-docencia es señalada como debilidad en los dictámenes de diez de las universidades. Se plantea en tal sentido que dicho vínculo es muy incipiente dado que sólo se evidencian resultados limitados y no se

visualizan efectos o impactos a nivel de la docencia de pregrado. Por consiguiente, se trata de un aspecto que requiere de mayor atención en el corto plazo por parte de las universidades, independiente de quien sea su sostenedor o controlador.

En síntesis, este aspecto es mencionado como debilidad en diez de las dieciocho Universidades estudiadas, siendo una de las debilidades que se presenta de manera más transversal entre las universidades analizadas. Si bien es cierto que las universidades han comenzado a potenciar el desarrollo de la investigación, dicho fortalecimiento no ha estado alineado con el ejercicio de la docencia. De hecho, sólo en seis de las dieciocho universidades es factible verificar la vinculación efectiva entre docencia e investigación. Todavía más, evaluar esta dimensión no es tarea fácil para la agencia acreditadora, dado que existen escasos mecanismos para llevar adelante la tarea y porque demanda un tiempo valioso, tanto para los académicos como para las unidades responsables que poseen las universidades, poder determinar con certeza de qué manera los estudios e investigaciones que lideran los académicos son incorporados en la docencia de aula.

4. CONCLUSIONES

Desde el establecimiento en Chile de un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior a mediados de la década pasada (Ley 20.129), que además formaliza el régimen de acreditación de instituciones de nivel terciario, se han ido verificando algunos cambios en las instituciones, particularmente en las universidades (Dooner et al., 2016). En efecto, producto de los procesos de acreditación se han logrado algunos avances interesantes en determinadas áreas, pero también se denotan estancamientos y falencias en otros ámbitos. En relación con los avances cabe destacar la instalación de dispositivos y mecanismos institucionales para mejorar aspectos referidos con la

gestión de recursos humanos, administrativos y financieros. Tanto las autoevaluaciones institucionales como la evaluación externa promovida desde la CNA a contar de 2006 han contribuido para que las universidades ordenen y planifiquen de mejor manera su quehacer cotidiano. A lo anterior, se debe agregar, por una parte, la creación de unidades de aseguramiento de la calidad en la mayoría de las universidades, responsables de conducir los procesos de autoevaluación tanto en el nivel institucional como en el nivel de carreras y postgrados y, por otra, la generación de unidades de análisis institucional encargadas del ordenamiento y procesamiento de datos para favorecer la toma de decisiones.

En lo que concierne a las falencias, principalmente aquellas vinculadas con la dimensión docencia de pregrado, tal como se ha esbozado en el análisis del presente capítulo, emergen al menos tres aspectos deficitarios (de acuerdo con lo que revelan los dictámenes de acreditación de la CNA) que a nuestro juicio ameritan mayor atención, sobre todo pensando en las implicancias y desafíos que ellas conllevan para las universidades: dotación académica insuficiente, escasa interacción de las universidades con los graduados tras su egreso y poco uso de los resultados derivados de la investigación para alimentar el trabajo docente en el aula.

Queda en evidencia, en primer lugar, que la política pública impulsada en las últimas tres décadas no ha contribuido suficientemente a la consolidación de los cuerpos académicos en el caso de las universidades estatales y privadas tradicionales, que han visto en parte debilitarse a este estamento como consecuencia del envejecimiento de las plantas docentes y a la falta de renovación de las mismas. Dicho fenómeno ha ido acompañado de la precarización de la carrera académica y de la proliferación de los docentes part-time (también denominados profesores taxi) en desmedro de los docentes de jornada completa en el caso de las universidades privadas nuevas (Ginsburg, Espinoza, Popa y Terrano, 2003). En este último caso la privatización de la oferta

deja en evidencia las precarias condiciones laborales en las cuales se desempeñan los académicos que no se condicen con el trato que éstos debieran recibir. En esa perspectiva, algunos consorcios transnacionales propietarios de instituciones privadas de educación superior (por ejemplo, Laureate y Apollo, ambos con presencia en varios continentes incluyendo el americano) solo desean obtener utilidades y poco les importa reinvertir las ganancias en sus proyectos educativos (Espinoza, 2005, 2017). Esta situación, naturalmente, no contribuye a la consolidación de un cuerpo académico idóneo ni tampoco al desarrollo de masa crítica.

En segundo término, los antecedentes analizados dejan entrever que la relación entre las universidades y sus egresados es aún muy débil. Ello se explica por varias razones, pero principalmente por el poco interés de algunas universidades por mantener vínculos efectivos con sus graduados. No obstante ello, se visualiza, tanto a nivel internacional como nacional, una tendencia de parte de las universidades a fortalecer los vínculos con sus egresados. Lo anterior se produce, básicamente, porque en la lógica de evidenciar buenos resultados para efectos de enfrentar de manera exitosa los procesos de acreditación, el desempeño profesional y laboral de los egresados constituye un indicador de calidad y eficiencia para ellas.

En Chile, los procesos de acreditación han obligado a algunas universidades a establecer unidades o programas de seguimiento de egresados. Con todo, el trabajo que se desarrolla en esas instancias es muy limitado y de bajo impacto, tal como queda esbozado en los dictámenes de acreditación analizados. Por ende, resulta imprescindible sentar las bases para mejorar las relaciones con los egresados de manera que se pueda conocer, por una parte, el nivel de satisfacción que tienen con la formación recibida, y por otra, determinar qué ha ocurrido con ellos en materia de empleabilidad (niveles de renta, tipo de empleos obtenidos, tiempo de demora en insertarse al mercado laboral, entre otros). Ambos aspectos son

fundamentales para determinar si es necesario introducir cambios a nivel curricular, y específicamente, en cuanto al perfil de egreso de los futuros profesionales.

Por último, si bien a nivel nacional la mayor parte de la producción científica se realiza de manera preferente en las universidades del CRUCH (90% de los artículos publicados están asociados a los indexadores más importantes), la revisión de los dictámenes de acreditación institucional de la CNA permite concluir que los académicos raramente hacen uso de los resultados que emanan de las investigaciones y estudios que ellos lideran para alimentar el trabajo docente en el aula. Se trata en todo caso de un problema generalizado que se vivencia en la mayoría de las universidades del sistema chileno. Ciertamente, hay una desconexión entre lo que se investiga y lo que se enseña que tiene repercusiones de distinta índole. Esta disociación, que se arrastra por décadas, en muchos casos se da por la falta de interés de los investigadores por realizar docencia (especialmente en el pregrado) o porque quienes ejercen la docencia de manera preferente no tienen las condiciones para conducir proyectos de investigación o simplemente no desean involucrarse en el desarrollo de estudios. Pero también la falta de vinculación entre investigación y docencia se da por tres razones: en primer lugar, por las precarias condiciones laborales en que se desempeñan muchos académicos y que se explica por las condiciones que impuso el modelo de libre mercado instituido por la dictadura de Pinochet en 1981, amparado en los fundamentos del neoliberalismo. De hecho, la prevalencia de docentes part-time en el sistema universitario (contratados puntualmente para dictar clases y cátedras) explica en gran medida por qué se produce la disociación entre investigación y docencia. En segundo término, la disociación se produce por los procesos de privatización de la oferta que se han implementado en los últimos treinta años y por la presión sobre el desarrollo de la investigación vinculada a una estructura de financiamiento más restringida y

competitiva. Tal situación habría motivado una reformulación de la actividad académica desarrollada dentro de las instituciones universitarias (Theurillat y Gareca, 2015). Bajo ese nuevo escenario los nuevos modelos de financiamiento nacional basados en escasez, competencia y excelencia investigativa habrían obligado a las universidades a integrar la investigación como un nodo fundamental de su definición institucional. Sin embargo, con ello se habría expuesto a los académicos a las fuerzas del mercado, obligándolos a destinar sus esfuerzos para competir en la búsqueda de recursos que permitieran atraer a sus universidades los fondos que ahora requieren, y donde la principal recompensa sería el prestigio profesional derivado fundamentalmente de los resultados en investigación (Bernasconi, 2008; Enders, Kehm Schimank, 2015; Theurillat y Gareca, 2015). En último término, la disociación entre investigación y docencia también se puede explicar por el desigual nivel de desarrollo observable entre las universidades, donde tres entidades tradicionales concentran el 50% de la investigación que se desarrolla en Chile en este nivel formativo.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Araya, D. y Marber, P. (2014). *Higher Education in the Global Age. Policy, Practice and Promise in Emerging Societies*. Londres: Routledge.

Becker, W. E. y Round, D. K. (2009). The Market for Higher Education: Does It Really Exist? *IZA Discussion Paper*, No. 4092. Disponible en http://ftp.iza.org/dp4092.pdf

Bernasconi, A. (2008). La profesionalización de la academia en Chile. *Calidad en la Educación*, 28, 15-27.

Brown, J., Kurzweil, M. y Pritchett, W. (2017). *Quality Assurance in U.S. Higher Education. The Current Landscape and Principles for Reform*. Ithaka, United States. Disponible en https://bit.ly/2wkqjJA

CINDA [Centro Interuniversitario de Desarrollo] (2011). *Los procesos de aseguramiento de la calidad en América Latina*. Texto presentado en el Seminario Latinoamericano Proyecto Alfa, "Aseguramiento de la calidad: políticas públicas y gestión universitaria", Buenos Aires, 15-16 de septiembre.

CINDA [Centro Interuniversitario de Desarrollo] (2016). *Informe Educación Superior en Iberoamérica*. Santiago: CINDA-Universia.

Comisión Nacional de Acreditación (2013). *Reglamento sobre áreas de acreditación del año 2013*. Disponible en https://bit.ly/2l74b0D

Comisión Nacional de Acreditación (2014). *Operacionalización de las Pautas Evaluación para la Acreditación Institucional*. Disponible en https://bit.ly/2QTPJnI

Comisión Nacional de Acreditación (2018). *Búsqueda avanzada de acreditaciones*. Disponible en https://bit.ly/1k8D1S4

Consejo Nacional de Educación (2017). Índices. Tendencias Educación Superior, 2017. Disponible en https://bit.ly/2AeC3hJ

Dooner, C., Armanet, L., Busco, C., d'Alencon, A. y Salomone, A. (2016). Impacto de los procesos de autoevaluación en la gestión de pregrado y postgrado en la Universidad de Chile (2011-2014). *Cuadernos de Investigación Nº2*, Comisión Nacional de Acreditación. Disponible en https://bit.ly/2sZtQdA

Enders, J., Kehm, B. y Schimank, U. (2015). Turning universities into actors on quasi-markets: How new public management reforms affect academic research. En D. Jansen y I. Pruisken

(Eds.), *The changing governance of higher education and research: Multilevel perspectives* (pp. 89-103). Cham: Springer International Publishing.

ENQUA (2015). *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG)*. Bruselas: ENQUA.

Espinoza, O. (2005). Privatización y comercialización de la educación superior en Chile: Una visión crítica. *Revista de la Educación Superior (ANUIES)*, XXXIV, 135, 41-60.

Espinoza, O. (2017). Privatización de la Educación Superior en Chile: Consecuencias y Lecciones Aprendidas. *Eccos Revista Científica, 44, 175-202*.

Espinoza, O. y González, L.E. (2013). Accreditation in Higher Education in Chile: Results and Consequences. *Quality Assurance in Education*, 21(1), 20-38.

Espinoza, O. y González, L.E. (2012). Estado Actual del Sistema de Aseguramiento de la Calidad y del Régimen de Acreditación en la educación superior en Chile: Balance y perspectivas. *Revista de la Educación Superior (ANUIES), XLI (2)*(162), 87-109.

Espinoza, O. y González, L.E. (2011), Impacto de la Acreditación en Instituciones y Actores: El Caso de Chile. En Servetto, A. y D. Saur (Comps.), *Sentidos de la Universidad*, (pp. 63-96). Córdoba: Ediciones Universidad Nacional de Córdoba.

Ginsburg, M., Espinoza, O., Popa, S. y Terano, M. (2003). Privatisation, domestic marketization and international commercialisation of higher education: Vulnerabilities and opportunities for Chile and Romania within the framework of WTO/GATS. *Globalisation, Societies and Education,* 1 (3), 413-445.

González, L.E., Espinoza, O. y Belfegor, J. (2015). Trends in the Latin American Higher Education Systems. En J. Cifuentes, P. Landoni y X. Llinas (Eds.). *Strategic Management of Universities in the Ibero-America Region: A Comparative Perspective* (pp.45-68). Switzerland: Springer.

Harvey, L. (2002). The End of Quality? *Quality in Higher Education*, 8(1), 5-22.

Henard, F. y Roseveare, D. (2012). *Fostering Quality Teaching in Higher Education: Policies and Practices. Institutional Management in Higher Education*. Paris: OECD. Disponible en https://bit.ly/2q4Aeyh

Jarvis, D. (2014). Regulating higher education: Quality assurance and neo-liberal managerialism in higher education. A critical introduction. *Policy & Society*, 33(3), 155-166.

Kreber, C. (2002). Teaching excellence, teaching expertise, and the scholarship of teaching. *Innovative Higher Education*, 27(1), 5-23.

Leiber, T., Stensaker, B. y Harvey, H. (2016). Impact evaluation of quality assurance in higher education: methodology and causal designs. *Quality in Higher Education*, 21(3), 288-311.

Lemaitre, M. J. (2007). *Aseguramiento de la Calidad: Impacto y Proyecciones*. Paper presentado en el Consejo Centroamericano de Acreditación, 15 noviembre, San José, Costa Rica.

Machado dos Santos, S. (2009). *Análise comparativa dos processos europeus para a avaliação e certificação de sistemas internos de garantia de qualidade*. Documento de trabalho. Disponible en https://bit.ly/2AeXpM1

Shah, M. y Jarzabkowski, L. (2013). The Australian higher education quality assurance framework: from improvement-led

to compliance-driven. *Perspectives: Policy and Practice in Higher Education* 17(3), 96-106.

Short, F., y Martin, J. (2011). Presentation vs. Performance: Effects of lecturing style in Higher Education on student preference and student learning. *Psychology Teaching Review*, 17(217), 71-82.

Teodoro, A. y Guilherme, M. (Eds.). (2014). *European and Latin American Higher Education Between Mirrors*. Rotterdam: Sense Publishers.

Theurillat, D. y Gareca, B. (2015). Organización de docencia e investigación en universidades: una exploración al caso chileno. *Calidad en Educación*, 42, 123-160.

Verger, A. (2013). Políticas de Mercado, Estado y Universidad: Hacia una Conceptualización y Explicación del Fenómeno de la Mercantilización de la Educación Superior. *Revista de Educación*, 360. Disponible en https://bit.ly/2NL3144

Capítulo 3

Evaluación y calidad de la universidad argentina. Reflexiones a partir de algunos principios de la Reforma de 1918

Jaquelina Noriega y Carlos Mazzola[1]

1. INTRODUCCIÓN

El principal propósito que se persigue con este capítulo es analizar la evaluación institucional que se realiza sobre las universidades argentinas desde el Estado Nacional, a la luz de algunos principios planteados por los reformistas de Córdoba de 1918. A poco de conmemorarse el centenario de tan importante hito que marcó la vida de las universidades, no solo en Argentina sino en distintas regiones, resulta interesante reflexionar en torno a la evaluación y a la concepción de calidad, que se desprenden y a la vez promueven a partir de los procesos de evaluación institucional llevados a cabo por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU). Conceptos que serán revisados a la luz de algunos principios rectores de la vida universitaria argentina que surgen a partir de la Reforma Universitaria de 1918. La propuesta de este capítulo implica reflexionar acerca de la vigencia y articulación de algunos de estos principios instrumentales, a partir del análisis de las distintas fases

[1] Universidad Nacional de San Luis, Argentina.

y pasos que involucra la evaluación de instituciones universitarias en este país, a la vez que nos permite reflexionar en torno al concepto de calidad.

¿Qué implica evaluar las universidades? ¿Es solo una técnica procedimental, o es además una intervención que, abarcando modelos conceptuales y valorativos, llega a una conclusión? ¿Es unidimensional? ¿Es solo la aplicación de instrumentos estandarizados y validados? o ¿implica que quién evalúa analice y reflexione entorno a un puñado de principios rectores de esta actividad?, ¿Se evalúa para calificar, certificar, rendir cuentas, o para compensar, retroalimentar, generar condiciones de aprendizaje, de cambios, etc.? En síntesis: ¿para qué se evalúan las universidades en Argentina? ¿Cuáles son los propósitos o los fines y qué relación tienen estos propósitos con los principios reformistas de inicios de siglo veinte?

En este capítulo se defenderá que los propósitos de la evaluación deben ser múltiples, no puede evaluarse solo para certificar, rendir cuentas, acreditar, categorizar, escalar posiciones en un ranking, etc. Por el contrario, como proceso tendiente a la mejora debe emprenderse con el fin de obtener información, diseñar nuevas políticas, corregir dificultades, compensar debilidades, repensar objetivos institucionales, redefinir nuevas metas, y reflexionar respecto de donde se está y hacia dónde se quiere ir como institución. Este modo de entender la evaluación implica una concepción temporal no lineal, espiralada, que permite intervenir en la realidad para modificarla y repensarla.

Evaluar es una tarea procedimental basada en modelos conceptuales que la diseñan, valores que la fundamentan e intervenciones que la concretan. Por lo tanto, se distinguen tres elementos constitutivos:

a) El nivel conceptual, que compromete lo discursivo, las políticas, lo normativo, el proyecto, el modelo, el deber

ser. Este nivel se constituye como un modelo de referencia que resulta imprescindible para construir las dimensiones, categorías, temas, etc.

b) Los procedimientos y técnicas, que apuntan a la instrumentación práctica, el desarrollo o puesta al día, la implementación. Se trata del nivel aplicación, el que tiene que ver con las decisiones, aplicaciones, recortes, etc. que los evaluadores aplican.

c) Los marcos valorativos constituidos por los fundamentos, los porqués, el para qué, es decir, el sentido y marco de interpretación de lo que se va a observar (Noriega y Mazzola 2017).

Este modo de concebir el proceso de evaluación institucional se complementa en este análisis con un enfoque metodológico. El mismo toma de Cox (1993) algunos aspectos del modelo que él diseña para el análisis de las políticas en Educación Superior. Su modelo, si bien está pensado para el análisis de políticas, se considera apropiado para su aplicación -con variantes- a los procesos de evaluación de las instituciones universitarias.

Indudablemente la evaluación que se realiza sobre las universidades desde el Estado Nacional constituye una política educativa. El modelo de Cox (1993) sirve a los efectos de analizar las tres etapas que señala el autor: generación, implementación y efectos. Se considera oportuno completar el modelo con una cuarta etapa, referida a los antecedentes o condiciones de gestación de las políticas, al devenir de las instituciones. Esta serie de condicionamientos indudablemente conforma una fuente de lineamientos, restricciones y posibilidades que indefectiblemente están presentes al momento tanto de diseñar, como de implementar y analizar los efectos de dichas decisiones políticas. Vale señalar que estas etapas no serán analizadas de modo lineal, sino que se hará bajo la imagen del espiral dialéctico, puesto que se considera que cada momento, y lo que en él sucede, va no solo hacia

adelante, sino que puede, o en ocasiones debe, retroalimentar al punto de partida. En ocasiones, ir hacia atrás implica no solo tomar nuevo impulso sino también reconstruir sentidos, repensar e imaginar nuevos significados.

Ahora bien, ¿cómo reposicionar a la evaluación institucional como dispositivo capaz de brindar información para el mejoramiento de la calidad y la equidad en las universidades? ¿Cómo recuperar la posibilidad de pensar las herramientas de evaluación institucional de tal modo que den cuenta real y fehaciente de lo que acontece en las universidades en toda su diversidad y complejidad?

Indudablemente, este debate se inscribe en uno mayor que implica pensar la tensión dependencia estatal - autonomía; tensión constitutiva de la universidad argentina. Esta discusión se reedita cercano a cumplirse el centenario de la Reforma Universitaria de 1918. Los principios rectores que impregnan la universidad argentina y latinoamericana, el espíritu aún vivo en las universidades actuales, y la necesidad de reflexionar en torno a la herencia reformista motivan los análisis e interrogantes que se presentan aquí.

¿Qué considerar de la reforma? El principio de autonomía, el cogobierno, la democracia universitaria, la libertad de cátedra, la articulación con la comunidad, el impulso al espíritu científico y el papel de los estudiantes.

Estos principios conforman un modelo basado en valores que, al mismo tiempo, requieren de concretarse en procedimientos y modos de organización, que se plasman y perduran en diversos registros: en estatutos, ordenanzas, leyes, como así también en los imaginarios de la comunidad universitaria. Lo que se pretende ofrecer en este capítulo tiene que ver precisamente con estos dos momentos en la historia de la Universidad Argentina, partiendo de la reforma de 1918, desde donde se toman sus principios claves y

se observa la evaluación institucional que emerge en los noventa (con tanta fuerza, que en adelante, las políticas públicas fueron caracterizadas por el signo de la evaluación en las instituciones públicas).

Se partirá para ello de analizar los antecedentes y el devenir histórico, político e institucional que posibilita y condiciona estas políticas. Respecto de la etapa de implementación de la política enunciada, se describirán los procedimientos y las técnicas que se utilizan. En referencia a los efectos de la evaluación institucional implementada por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, se analizarán los marcos valorativos a la luz de algunos principios esgrimidos en la Reforma Universitaria de 1918, en una clara búsqueda de huellas de aquel hito en la universidad argentina actual.

Si bien el tema de la calidad no fue un tema presente en la Reforma de 1918, la referencia realizada en su momento respecto de la evaluación permite vislumbrar una idea de calidad vinculada a ciertos principios como son los de libertad de cátedra, concurso público, desacralizar los contenidos y métodos de enseñanza y autonomía. Pasadas varias décadas, y sobre todo la década del noventa, durante la cual se instaló con fuerza la idea de calidad asociada a la evaluación, y ambas como netamente instrumentales, es preciso repensar estas categorías.

2. BREVE REFERENCIA A LA REFORMA DE 1918

La Universidad Argentina tiene como origen a la de Córdoba, fundada por los jesuitas en 1622 y que será nacionalizada en 1856. La misma, en cuanto a su tamaño, es actualmente unas de las mayores; le preceden en este sentido, la Universidad de Buenos Aires creada en 1821 y la Universidad de la Plata, en 1905. En el año 1918 las Universidades Argentinas, y muchas de América

Latina, desarrollan su identidad a partir de los episodios sucedidos en la Universidad de Córdoba, conocidos éstos como la reforma del 18. Desde allí y desde entonces se ha construido un modelo de universidad cuya existencia radica tanto en los hechos como en los mitos e imaginarios (Mollis, 1994).

La acelerada urbanización y el proceso de terciarización de la economía operada en la Argentina a fines de siglo XIX, tuvieron una importante incidencia en la expansión de la educación y en la forma que la misma adoptó. Sin embargo, ésta fue además, especialmente en el nivel primario, el fruto de una política deliberada de la Generación del 80[2], la cual visualizó al nivel elemental como una herramienta clave en la tarea de homogeneización de la población, indispensable en un contexto en el cual los extranjeros tenían un peso muy relevante. La homogenización o unificación del conjunto constituyó, entonces, una importante función social de la educación.

El nivel medio, de neto corte enciclopedista, estuvo desde sus orígenes orientado a formar al personal necesario para el cumplimiento de la función pública. Chiroleu (2000) sostiene que en el orden nacional la elite había mantenido durante más de tres décadas el control de la maquinaria estatal a través de la restricción del sufragio. Sin embargo, las demandas para ampliar la participación política procedentes de sectores sociales en ascenso quedaron finalmente plasmadas en la Ley Sáenz Peña, abriendo así las puertas para el acceso del radicalismo[3] al gobierno.

---

[2] La denominada Generación del 80 en argentina corresponde a una elite gobernante de la República Argentina entre los años 1880 y 1916, con una fuerte influencia de la cultura francesa e inglesa. Esta generación puso el énfasis en la educación y en la inmigración, con el objeto de poblar y educar al país.

[3] La Ley Sáenz Peña fue sancionada en 1912 y aplicada por primera vez en las elecciones presidenciales de 1916. En este año asume la presidencia Hipólito Yrigoyen, quien representaba a la creciente y nueva clase media argentina. El nuevo presidente pertenecía a la Unión Cívica Radical, una corriente política creada en 1891.

En esos años la Universidad contaba con un contexto atravesado por profundas mutaciones socioculturales, políticas y económicas a nivel nacional, regional y mundial –como la Revolución Rusa (1917), la primera guerra mundial (1914-1918) y el ascenso del radicalismo al gobierno nacional argentino en torno de la figura de Irigoyen (1916)-.

En este marco, los reformistas Cordobeses no perdían de vista lo que sucedía en la Universidad de Buenos Aires y en particular en la Universidad de la Plata, la que será el modelo académico y político para ellos (Buchbinder, 2005; González, 1987). La reforma se sustentó, en el plano universitario, en la renovación de la enseñanza, de la investigación y de las autoridades, ya que su propósito fue renovar los planes de estudio, las carreras, los métodos de enseñanza, el cuerpo de profesores, a la vez que los mandatos de las autoridades, los electores y los representantes del gobierno. Esta labor implicó reposicionar la relación docente-alumnado, cobrando este último grupo centralidad. Poco a poco el reclamo de los estudiantes fue cobrando fuerza en el espacio ciudadano general, tomando relevancia los planteos reformistas en la comunidad, lo que otorgó a dichos planteos fuerza interna. Como ya hemos mencionado, los reformistas querían que su voluntad trasformadora se viera reflejada en un nuevo modelo de Universidad; para ello se propusieron elaborar un nuevo estatuto:

> Sus imposiciones se concretaban a la formación de las autoridades, al funcionamiento de las mismas y a su sistema de elección y renovación. El mal que ellos pretendían extirpar, es decir, la camarilla y la oligarquía que perpetuaban el espíritu conservador de la Casa, desaparecería con la introducción de métodos democráticos de gobierno. En vez del cargo vitalicio del consejero, del decano y del rector, querían lo periódico y de reelección limitada; en vez de la renovación por si mismos de los cuerpos académicos, querían que esta función primordial fuera desempeñada por la asamblea de profesores, y

> querían, en fin, que el rector no fuese electo por el consejo superior, sino por la asamblea general de profesores. (González, 1987, p. 75).

Todas estas ideas fueron tomadas de la carta orgánica de la Universidad de la Plata, que fue fundada pocos años antes de la reforma Cordobesa con un espíritu moderno, orientado desde el positivismo y el progresismo.

La reforma de 1918 implicó confrontar una concepción dominada por el catolicismo, que asentaba sus enseñanzas en pocas carreras y con fuerte orientación religiosa. Frente a ello, los jóvenes reclamaban nuevas carreras orientadas desde el espíritu científico.

No obstante, no queda agotada la radiografía del conflicto y de la reforma si no se agrega otro elemento fundamental que tiene que ver con el escenario en donde se lleva a cabo, dado que no se produjo al interior de la Universidad, sino que básicamente fue en la calle. En ella los reformistas encontraban apoyo y fortaleza, en ella proyectaban una continuidad en términos de progreso y democracia.

La articulación universidad-sociedad planteaba la discusión sobre la distinción de lo que es un proyecto genuinamente universitario de lo que es un proyecto con elementos que provienen de la política nacional; la delimitación y los puentes entre ambos escenarios constituyó y constituye uno de los temas más interesantes de la política universitaria (Portantiero, 1978).

Para los reformistas, el autogobierno constituía la estructura apropiada para asegurar la autonomía, la cual se planteaba en el equilibrio de tres claustros. Silvia Sigal (2002) explica este concepto y lo vincula aún con otros: “[…] Ese programa expresaba tanto la aspiración de renovación intelectual como la voluntad de hacer de la Universidad una metáfora de la sociedad” (Sigal, 2002, p. 54)

Esta articulación que Sigal (2002) denomina "programa" marca una continuidad entre la Universidad y la polis. Así lo señala uno de los redactores del Manifiesto Liminar Deodoro Roca: "El universitario del 18, buscando un ilusorio maestro, se dio con un mundo (…) reforma universitaria es lo mismo que reforma social (...) No existe la dualidad del universitario y del ciudadano. El puro universitario es una monstruosidad" (Citado por González, 1987, p. 148).

3. CRECIENTE PREOCUPACIÓN POR EL TEMA DE LA CALIDAD EN LA REGIÓN LATINOAMERICANA

Tal como lo señalan Brunner y Miranda (2016), la década del noventa del siglo pasado tuvo como un tema central en la agenda de las políticas de Educación Superior (ES) el tema del aseguramiento de la calidad, no solo en Argentina sino en la mayor parte de la región.

Esta preocupación claramente marca un nuevo modo de relación entre el Estado y las instituciones de Educación Superior, colocándose en el centro de la discusión la calidad de los procesos que se realizan en dichas instituciones con una orientación definida hacia los resultados que se obtienen.

Brunner y Miranda (2016) realizan una caracterización del estado actual de los organismos de aseguramiento de la calidad en la región latinoamericana, de la que puede observarse que poco a poco todos los países han ido adoptando o adaptando organismos estatales que se encargan de la evaluación de instituciones, carreras, etc.

En Argentina la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) fue creada en 1995 a partir de la sanción de la Ley de Educación Superior 24521 y comenzó a funcionar en 1996.

En el caso de Brasil existen dos organismos encargados de la evaluación: el SINAES (Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior) y el CAPES (Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior). El primero se encarga de la evaluación de instituciones y programas de grado, mientras que el segundo se encarga de la evaluación de posgrado.

En Chile, tres organismos centralizan la evaluación. El CNED (Consejo Nacional de Educación) encargado del licenciamiento y supervisión de instituciones, la CNA (Comisión Nacional de Acreditación) quien realiza evaluación externa de instituciones y carreras de grado y posgrado, y el MINEDUC (Ministerio de Educación) encargado de centralizar datos estadísticos de todo el sistema de Educación Superior.

En Paraguay, similar al caso argentino, existe la ANEAES (Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior), que tiene a su cargo la evaluación externa de la calidad institucional, acreditación de carreras de grado y posgrado.

En Argentina, el modelo de evaluación y calidad universitaria fue tomando fuerza a lo largo de toda la primera década del nuevo siglo. En palabras de Juan Carlos Pugliese (2015, p. 96):

> La política pública instrumentada a partir de 2003 consideraba que tanto las pautas para la asignación de fondos destinados al desarrollo de las universidades, como el dictado de nuevas normas o la modificación de las existentes, debían ordenarse a esos fines, con diseños que integrasen criterios de calidad e impacto académico, pertinencia social y potencial incidencia en el desarrollo nacional y regional. Se partió de responder a dos preguntas claves: ¿cuál es el rol de la universidad en un mundo gobernado por el valor del conocimiento?, y ¿qué debe cambiar en el sistema universitario para poder acompañar al Estado y a la sociedad en su respuesta a los desafíos de la época?

Las políticas del nuevo siglo implementadas desde el gobierno central estuvieron centradas en: la integración del sistema, la calidad de la enseñanza y la optimización de la gestión en las instituciones y la pertinencia de los programas institucionales y su correspondencia con las necesidades de la sociedad. En este marco era preciso un nuevo acuerdo entre el Consejo de Universidades, la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), que oficializara los nuevos propósitos de las evaluaciones institucionales y las acreditaciones. Dichos objetivos estarían explícitamente orientados hacia el mejoramiento y el análisis de las carreras e instituciones, y se harían en virtud de la calidad de las mismas desde la perspectiva de su función social, su vinculación con las necesidades regionales y nacionales y su compromiso con el desarrollo del conocimiento, de la sociedad y de la producción (Pugliese, 2015).

Si bien desde la década de 1990 la calidad ocupaba un lugar preponderante en el debate universitario, una nueva concepción de calidad toma fuerza y centralidad en las políticas implementadas desde el Estado Nacional para las universidades. La evaluación cumplió un papel fundamental en esta nueva concepción y también respecto del financiamiento puesto que, en función de la mejora, se organizó el sistema de respaldo económico-financiero del estado hacia las universidades. Surgieron así una serie de Programas de financiamiento de mejoras para instituciones y carreras. Esta ecuación constituida por evaluación-calidad-mejora-financiamiento estatal, acompaña a las políticas desde el año 2003 hasta la actualidad.

4. LA EVALUACIÓN DE INSTITUCIONES UNIVERSITARIAS EN ARGENTINA. LA ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN, LOS PROCEDIMIENTOS Y LAS TÉCNICAS

4.1.1. Funcionamiento y gestión

LA CONEAU es conducida por doce miembros; su composición está establecida en la Ley de Educación Superior, el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 173/96 y su modificación por Decreto 705/97.

Los miembros son designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta de los siguientes organismos: tres por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN); uno por el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP); uno por la Academia Nacional de educación; tres por la cámara de Diputados de la Nación; y uno por el Ministerio de educación de la Nación. Los miembros permanecen en sus funciones por cuatro años, con renovación parcial por dos años más, y elijen dos de sus miembros para ocupar los cargos de Presidente y Vicepresidente por el lapso de un año.

La CONEAU se responsabiliza por las siguientes funciones:

> Evaluación institucional: tiene a su cargo los temas relativos a Proyectos Institucionales, esto es autorización provisoria de instituciones universitarias privadas, puesta en marcha de instituciones universitarias nacionales y el reconocimiento nacional de las provinciales; el seguimiento de las instituciones privadas con autorización provisoria, así como el pronunciamiento sobre sus solicitudes de modificación del proyecto inicialmente aprobado entre otros temas. También tiene a su cargo los temas relativos a la realización de las evaluaciones externas de las instituciones universitarias.

> Acreditación de grado: analiza los temas relativos a la acreditación de carreras y proyectos de carreras de grado, cuyo ejercicio pudiera comprometer el interés público. Acreditación de posgrado: se encarga del estudio de los temas vinculados con la acreditación de carreras en funcionamiento y carreras nuevas de posgrado (CONEAU, 2015, p 36).

4.2. Los procesos de evaluación institucional

Las evaluaciones institucionales quedaron conformadas como un requerimiento legal a partir de la Ley de Educación Superior 24.521 dictada en 1995. Esta distingue evaluación interna y externa, y crea un organismo para llevar a cabo la tarea: Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), la cual establece la periodicidad, las obligaciones, etc.

Dicho marco se completa con la Resolución CONEAU Nro. 382/11, en la cual se establece qué aspectos han de evaluarse, cuándo, cómo, quiénes, de qué modo, etc. Se distinguen y precisan las dimensiones a evaluar: 1) sociodemográfica e históricas, 2) gobierno y gestión, gestión económica y financiera, 3) gestión académica, 4) investigación, desarrollo y creación artística, 5) extensión producción de tecnología y trasferencia, 5) integración e interconexión de la institución universitaria, 6) Bibliotecas, centro de documentaciones, publicaciones

El artículo 44° de la Ley de Educación Superior 24521 plantea que la Comisión Nacional de Evaluación y acreditación Universitaria es la encargada de asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación institucional al interior de las universidades argentinas. Se expresa claramente en el mencionado artículo que el propósito de dichas acciones es analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones, así como sugerir medidas para su mejoramiento.

Dentro del proceso que implica la evaluación en cuestión, un primer paso lo constituye la autoevaluación, la que se complementará con una evaluación externa que se hará como mínimo cada seis años, en el marco de los objetivos definidos por cada institución. Según la normativa, ambas etapas de la evaluación institucional abarcarán funciones de docencia, investigación y extensión y, en el caso de las instituciones universitarias nacionales, también la gestión institucional.

Hasta aquí se ha presentado el marco regulatorio en el que se inscriben las universidades argentinas. Siguiendo a Camou (2014, p. 83):

> […] hablamos de regulación para referirnos a ese conjunto articulado de políticas públicas que establecen las condiciones de producción de un bien y/o la provisión de un servicio… una de cuyas instancia, en el ámbito educativo, se materializa mediante la evaluación y la acreditación de títulos, carreras e instituciones… pueden distinguirse al menos tres dimensiones básicas de las regulación universitaria: la "responsabilización" (accountability), la "evaluación-acreditación" y la "gestión-supervisión-control. Cada una de estas dimensiones está constituida por una compleja y conflictiva relación entre el Estado, la universidad y la ciudadanía.

La implementación de estas políticas de evaluación desde el Estado nacional no ha estado ausente de conflictos y ha generado nuevas dinámicas institucionales que fueron emergiendo en las universidades argentinas. Entre otras cuestiones ha sido altamente positivo el conocimiento que el sistema ha logrado sobre las universidades. Esta quizás sea la arista más importante y notoria de la tensión entre regulaciones y autonomía que anida en el seno de las universidades públicas en Argentina.

4.3. La Autoevaluación Institucional

De acuerdo a lo establecido en el artículo 44º de la Ley 24.521 ya citado, las instituciones universitarias deberán asegurar el funcionamiento de instancias internas de evaluación institucional, las que tienen por objeto el análisis de sus logros y dificultades en el desarrollo de sus funciones y sugerir medidas de mejoramiento. Para que la autoevaluación institucional cumpla su objetivo de favorecer una mejora de la calidad debe reunir las siguientes características:

a) Promover la participación de los integrantes de la comunidad universitaria.
b) Analizar los logros y dificultades en el cumplimiento de sus funciones e incluir propuestas de mejoramiento.
c) Abordar a la institución universitaria de manera integral, teniendo en cuenta su perspectiva contextual e histórica.
d) Contener información cuantitativa y cualitativa que permita una interpretación y un adecuado análisis de la institución universitaria.
e) Definir acciones de mejora para abordar las dificultades o los problemas detectados.

4.4. La Evaluación Externa

A continuación, se presenta un detalle de las etapas del procedimiento de evaluación externa:

1. Designación de los Miembros de la CONEAU responsables de la evaluación externa: personal técnico de la Comisión, pares evaluadores y consultores.
2. Aceptación de los integrantes de la Comisión de Pares Evaluadores.

3. Visita técnica a la institución universitaria a cargo de los Miembros responsables y/o personal técnico de la CONEAU.
4. Taller preparatorio de la visita institucional. Presentación de los integrantes del Comité de Pares Evaluadores (CPE), de los consultores y del personal técnico de apoyo. El CPE deberá analizar la información contenida en el informe de autoevaluación, evaluaciones institucionales previas, resoluciones de acreditación de carreras de grado y posgrado, los planes de mejoras y los recursos disponibles para el desarrollo de las funciones. A partir de este análisis se establecerán los principales ejes de evaluación y se elaborará un proyecto de agenda de visita que incluirá entrevistas con responsables de la gestión institucional y académica, así como representantes del medio donde se inserta la institución.
5. Designación por parte de la CONEAU de un par evaluador a cargo de la redacción del informe del CPE.
6. El proyecto de agenda elaborado en el taller preparatorio se informará al Rector de la institución universitaria para su conocimiento y ajuste.
7. En la visita a la institución universitaria, el CPE, acompañados por los Miembros responsables y el personal técnico de apoyo, realizarán entrevistas con directivos de la institución, consejeros y otros actores integrantes de la comunidad universitaria (docentes, alumnos, no docentes, egresados) así como con representantes de organizaciones profesionales, asociaciones civiles y autoridades gubernamentales de la región.
8. Al finalizar la visita, el CPE realizará un taller final para acordar los ejes centrales a desarrollar en el informe para cada función.
9. Dos semanas después de la visita a la institución se realizará un “Taller de integración del informe de evaluación”. En este taller se acordarán los juicios, conclusiones y

recomendaciones elaboradas para cada dimensión. El Par Relator redactará, en un máximo de 30 días, el informe del CPE sobre la base de estos aportes.

10. El Relator distribuirá el informe integrado entre los miembros del CPE, quienes contarán con dos semanas para realizarle observaciones.
11. El informe del CPE debe incluir apreciaciones y sugerencias que contribuyan a la mejora del funcionamiento y desarrollo de la institución.
12. Una vez acordado por el CPE, el informe se presenta a los Miembros a cargo para su consideración.
13. Con base en dicho informe los Miembros responsables con la opinión de los demás Miembros y el apoyo del personal técnico elaborarán la versión preliminar del informe de evaluación externa.
14. Envío al Rector del informe preliminar de evaluación externa para su conocimiento, comentarios y presentación de la información que considere pertinente.
15. Recibido el escrito del Rector, los Miembros responsables con apoyo del personal técnico elaborarán un proyecto de informe final que será puesto a consideración y aprobación de la CONEAU.
16. Aprobación con carácter de resolución del Informe Final en el plenario de la CONEAU.
17. Envío del informe a la institución universitaria. El Rector podrá enviar a la CONEAU un escrito con sus opiniones definitivas que se integrarán al informe final como post scriptum.
18. Publicación y difusión del Informe.

Dentro de las pautas para la elaboración de juicios evaluativos de pares, se enuncian siete dimensiones, a saber:

- Dimensión 1: considera datos sociodemográficos, económicos y educativos, el grado de inserción de la

institución universitaria en el medio local y regional; y la evolución histórica de dicha inserción hasta el presente.

- Dimensión 2: la misión institucional y los objetivos presentes en los documentos oficiales; el plan de desarrollo institucional y/o plan estratégico que se articule con la misión y los objetivos institucionales, entre otros. Incluye los subtemas de gobierno y gestión y gestión económico-financiera.
- Dimensión 3: referida a la gestión académica, incluyendo estructura y programación académica, cuerpo académico, alumnos y graduados.
- Dimensión 4: dedicada a la Investigación, desarrollo y creación artística.
- Dimensión 5: orientada a la extensión, producción de tecnología y transferencia.
- Dimensión 6: referida a la integración e interconexión de la institución universitaria.
- Dimensión 7: dedicada a bibliotecas, centro de documentación y publicaciones.

5. EL MARCO VALORATIVO Y LOS EFECTOS

5.1. Las huellas de la reforma en la universidad argentina reciente

La reforma del 18 fue un modelo político académico que se imitó en casi toda América Latina; modelo que ha contribuido a diseñar la identidad de los universitarios. Este modelo se ha visto interrumpido por los golpes militares y modificado por los gobiernos Peronistas en Argentina.

Los jóvenes de Córdoba del 18 expresaron en el Manifiesto Liminar, a través de la pluma de Deodoro Roca, las bases de lo que

consideraban debía ser la universidad de allí en adelante. En palabras de Castro (2016, p. 72):

> Sin duda el Manifiesto Liminar condensa las críticas a un sistema universitario arcaico al que se ve como reflejo de un sistema político y social conservador. En esta dirección la rebelión universitaria del 18 significó, entre otras cosas, un potente ejercicio político de desnaturalización de lo obvio; lo incuestionable era un régimen académico, social y político conservador clerical y colonial encarnado en las estructuras de las universidades que fue puesto en evidencia y denunciado, como primer peldaño de la transformación. También fue un ejemplo de construcción colectiva de las luchas sociales y políticas y el preludio de una mirada regional americana, en este sentido, el colectivo de estudiantes organizados fue quien comandó esta rebelión y habilitó la pregunta por la "hora americana".

Si de identificar algunas huellas del movimiento reformista en la universidad argentina actual se trata, la primera es el gobierno tripartito. Ello ha supuesto que el gobierno de las universidades sea ejercido por un cuerpo colegiado en el cual participan representantes de distintos claustros: docente, alumnos y graduados. En la actualidad, existen universidades nacionales -como la UNSL- que conforman un gobierno cuatripartito, incluyendo la representación del personal de apoyo o administrativo.

Una segunda huella consiste en pensar la universidad en relación profunda con el contexto social, político, económico, cultural e ideológico en el cual se encuentra inmersa, entendiendo que este contexto ejerce ciertos condicionamientos.

Una tercera huella reformista presente en la universidad actual radica en una aparente contradicción: la universidad argentina nace desde el Estado, pero es definida como autónoma a partir de la Ley Avellaneda. La universidad depende del Estado administrativa y

financieramente, pero dicta sus propias reglamentaciones y disposiciones de funcionamiento. El primer hecho de autonomía universitaria es la posibilidad de dictar sus propios estatutos sin que el Estado tenga injerencia. La autonomía definida por los reformistas como libertad de acción, como el orden natural y fundante de la universidad argentina, nace junto a la Reforma de 1918.

6. REFLEXIONES FINALES

El sistema de ES en Argentina fue creciendo de manera desordenada y sin patrones claros de expansión, pasando por momentos de aceleración en el crecimiento y otros períodos de estancamiento respecto del surgimiento de instituciones públicas estatales. Se reconoce un crecimiento un tanto distinto del sector privado, que ha tenido un crecimiento sostenido aunque poco regulado. El crecimiento y complejización del sistema universitario argentino amerita pensar en la descentralización del sistema de acreditación, y en este caso que la CONEAU se encargue de evaluar y autorizar los organismos acreditadores. Quizás, esta descentralización agilice los procesos y acorte los tiempos de la evaluación y acreditación posibilitando, entre otras cuestiones, que el Estado realice un uso eficiente de los fondos destinados al sistema.

En referencia a los procesos de autoevaluación y evaluación externa vigentes actualmente como modo de evaluación institucional universitaria en Argentina, resulta importante reflexionar en torno a la necesidad de articular ambos procesos, más no puede olvidarse que tal como lo plantea la LES solo la evaluación externa tiene consecuencias jurídicas, con lo cual la importancia de la autoevaluación queda casi desestimada. A esto se agrega que los indicadores que se toman para evaluar la universidad abordan categorías que encierran procedimientos

administrativos vacíos de valores que les den sustento. Desde el punto de vista metodológico, la evaluación está casi de modo excluyente basada en el análisis de documentación; mientras que instancias más comprometidas y participativas como son las observaciones y las entrevistas en el campo, están prácticamente ausentes. El ideal de los procesos de evaluación, desde el punto de vista estatal, es que estos procesos se asuman por las comunidades académicas como necesarios, es decir, se tornen inherentes a la cultura e identidad universitaria; entendemos que para que ello ocurra no existe otro camino más que aquel que acerca los procedimientos a los valores que los sustentan (Noriega, J y Mazzola, C, 2017).

En el año de la conmemoración del centenario de la Reforma universitaria de 1918, la universidad argentina debiera retomar los principios fundantes del pensamiento reformista universitario enunciados al principio de este capítulo: autonomía, co-gobierno, democracia universitaria, libertad de cátedra, articulación con la comunidad, impulso al espíritu científico y el papel central de los estudiantes. En tal sentido, y retomando el eje central de este capítulo, la evaluación y la calidad, desde nuestra perspectiva, deberían estar orientadas a la mejora de las prácticas docentes, investigativas y extensionistas, las que indudablemente se verían beneficiadas si estos principios de la Reforma fueran parte del debate permanente al interior de las mismas.

Reflexionar en torno a los principios reformistas en referencia a la calidad y a la evaluación universitaria implica tener como referencia los ejes centrales de tales principios: el lugar preponderante de los estudiantes como objeto de las prácticas educativas en las universidades, la idea de democracia y autonomía frente a la toma de decisiones al interior de las instituciones, entre otros. Todo lo cual implica pensar la renovación de la enseñanza, la investigación y el gobierno universitario, aspectos en los cuales

observamos como fundamental el rol de la evaluación entendida esta como participativa, democrática y orientada a la mejora.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bernhard, A. (2012). United States of America. En A. Bernhard, A *Quality Assurance in an International Higher Education Area: A summary of a case-study approach and comparative analysis. Tertiary Education and Management, 18(2), 154-169.*

Buchbinder, P. (2005). *Historia de las Universidades Argentinas*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Brunner, J.J. y Miranda, D.A. (2016*). Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016.* Santiago de Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo.

Castro, A. (2016). Lecturas actuales del manifiesto liminar de la reforma universitaria de 1918. *Rev Integración y conocimiento*, 5 (2), 5-13.

Chiroleu, A. (2017). *Una mirada a los 90' de la reforma del 18*. Disponible en https://bit.ly/2AzNlxq

CONEAU (2016). *Informe de Evaluación Externa Universidad Nacional de San Luis*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Lafforgue.

CONEAU (2016). *Evaluación institucional. Criterios y procedimientos para la evaluación externa.* Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.

CONEAU (2011). Resolución Nro. 382/11. Criterios y procedimientos para la evaluación externa. Disponible en https://bit.ly/2ywRZvR

CONEAU (2015). *Calidad en la Educación Superior. 20 años de CONEAU*. Disponible en https://bit.ly/2znTqeD

CONEAU. (2016). *Informe de Evaluación Externa Universidad Nacional de San Luis*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Lafforgue.

Cox, C. (1993). Políticas de Educación Superior. Categorías para su análisis. En H. Courad (Comp.), *Políticas comparadas de Educación Superior en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO.

Fernández Lamarra, N. (2002). *La evaluación y la acreditación universitaria en la Argentina*. Informe Preliminar, Proyecto ALFA-ACRO: Buenos Aires.

González, J. V. (1987). *La Universidad Teoría y Acción de la Reforma*. San Luis, Argentina: Nueva Editorial Universitaria-Universidad Nacional de San Luis.

LEY DE EDUCACIÓN SUPERIOR 24521 (1995) Ministerio de Educación y Deportes. Presidencia de la Nación (Boletín Oficial Nro 28.204).

Noriega, J. y Mazzola, C. (2017). *Evaluando la evaluación desde los principios de la Reforma. El caso de la Universidad Nacional de San Luis*. Ponencia. Coloquio Regional Balance de la Declaración de Cartagena y aportes para la CRES 2018. Bs. As. Argentina.

Pugliese, J. C. (2015). La democratización de la universidad: desde la normalización a la calidad, un camino en expansión. En N. Mainero y C. Mazzola. (Compiladores), *Universidad en democracia Políticas y problemáticas argentinas y latinoamericanas* (pp. 23- 34). Buenos Aires: Miño y Dávila.

Capítulo 4

Mejoramiento de la calidad de la educación a través de la formación de investigadores del currículo: Un estudio de caso

Juny Montoya, Carola Hernández, Daniel García y María Isabel Ramírez[1]

1. INTRODUCCIÓN

A partir del 2001 y durante más de una década, el Centro de Investigación y Formación en Educación de la Universidad de Los Andes (en adelante CIFE) desarrolló un sistema de posgrados centrados en la reflexión sistemática sobre la práctica y el desarrollo de proyectos de investigación orientados a la comprensión y apropiación del currículo por parte de los educadores en distintos ámbitos y niveles educativos. El sistema de posgrados fue el origen y la base sobre la cual se construyó la actual Facultad de Educación que inició labores en 2015.

Este capítulo presenta la experiencia de formación de investigadores del currículo a través del sistema de posgrados en educación del CIFE. Para dar cuenta del logro de los propósitos educativos del sistema, hemos recogido las percepciones de seis de

[1] Grupo de investigación Educación y Evaluación en las Disciplinas. Universidad de Los Andes, Colombia.

los once egresados con los que a la fecha cuenta el programa de doctorado.

Mediante la publicación de esta experiencia esperamos contribuir a la reflexión sobre la calidad de la educación y sobre cuál debe y puede ser el aporte de la formación de posgrado en educación a la calidad educativa desde una propuesta curricular concreta, de manera que sirva de referencia a otros educadores e investigadores en Iberoamérica.

2. MARCO CONCEPTUAL

2.1. Calidad educativa

Existen distintas definiciones en relación con aquello que significa calidad y calidad de la educación. Al referirnos a calidad educativa, los intentos de definición que la literatura especializada reporta están basadas en perspectivas que toman en cuenta elementos de tipo contextual, político, económico, e incluso referidos a la producción industrial y a la eficiencia social (Aguerrondo, 1993). Para el caso particular de los diferentes niveles educativos, cualquier definición de calidad refleja de algún modo las expectativas de las comunidades donde se circunscribe. De este modo, hablar de calidad de la educación implica referirnos a un concepto multidimensional y dinámico (Campbell y Rozsnyani, 2002; Mok, 2007; Shaikh, Memon y Shah, 2017).

De acuerdo con Mok (2007), distintas perspectivas han contribuido en la conceptualización del concepto de calidad educativa. Para algunos, la calidad se asocia con el nivel de satisfacción que el servicio educativo presta en relación con algunas necesidades de la comunidad; en ese sentido, el punto de vista de actores como los padres de familia y empleadores es importante para saber si tales necesidades efectivamente están

siendo cubiertas por el servicio educativo o no (Ver Cheng y Cheung 2001; Crosby 1979; Juran y Gryna 1988; Mizikaci 2006 citados en Mok, 2007).

Así mismo, se ha considerado la calidad educativa en relación con el logro de metas a corto y largo plazo. Por consiguiente, la calidad se asegura en la medida en la que sea posible validar el nivel de logro de las metas o propósitos establecidos por una institución o sistema educativo en un rango de tiempo determinado. Un ejemplo de ello, es la iniciativa de las Naciones Unidas que busca el logro de los objetivos de desarrollo sostenible para el año 2030 (Crosby 1979; Mizikaci 2006; Mukhopadhyay 2001 citados en Mok, 2007).

También se ha visto la calidad de la educación como el valor agregado que el servicio educativo puede ofrecer a los estudiantes. Usualmente ese valor agregado corresponde con los aprendizajes que un estudiante puede desarrollar a su paso por una institución educativa (Mizikaci 2006; Saunders 1999 citados en Mok, 2007). El alcance de estos aprendizajes en muchos casos se considera equivalente a alcanzar buenos resultados en pruebas estandarizadas tales como PISA. Este, que ha sido el modelo predominante del Banco Mundial, se ha centrado en los resultados, dejando de lado la posibilidad de analizar el aula, lugar donde el proceso de aprendizaje ocurre (Piper, Dryden-Peterson y Kim, 2006).

Autores como Gaither (1998) y Mizikaci (2006), citados en Mok (2007), definen la calidad en términos de altos estándares o alto nivel. En correspondencia, los sistemas educativos asumen como estándar la calidad en términos de excelencia académica, distinción, y excepcionalidad.

Otros, por su parte, han hecho alusión a la idea de calidad educativa como una manifestación de lo que significa el mejoramiento continuo. Al respecto, se considera que las instituciones educativas siempre tienen posibilidad de mejorar y en

ese sentido la calidad es la búsqueda de mejoras permanentes en relación con la docencia. Esta perspectiva de calidad a menudo se asume como la posibilidad de tener profesores bien formados y comprometidos con el desarrollo de prácticas pedagógicas de alta calidad en aulas suficientemente equipadas (García et al., 2014; Hanushek, 2005; Hargreaves y Fullan, 2012; Piper et al., 2006). Esta perspectiva se acerca más a nuestro enfoque como veremos más adelante.

Finalmente, otros conciben la calidad educativa como posibilidad de transformación; en ese sentido, el servicio educativo se ocupa principalmente de promover en el estudiante el desarrollo de competencias que le permitan aprender a lo largo de la vida. Esta es una educación centrada en el estudiante (Campbell y Rozsnyani, 2002).

Frente a estas distintas posiciones, los autores de este texto adoptamos un enfoque de mejoramiento continuo de la docencia, a la vez que hacemos énfasis en la necesidad de ocuparse de la calidad intrínseca de las experiencias educativas y no solo de los resultados. Por calidad intrínseca nos referimos a lo que el campo de la evaluación educativa equipara a “mérito” asociado a las características propias de algo por oposición a “valor” que es algo que se atribuye desde afuera. En el caso de los profesores, por ejemplo, su calidad o mérito estaría dado por lo bien que enseñan lo que enseñan, esto es, qué tan bien ejercen su profesión, según los estándares internos de la misma, mientras que su valor dependerá de en qué medida su trabajo satisface las necesidades de la escuela o institución educativa (Scriven, 1993).

En este mismo sentido, entendemos que el papel de una escuela de posgrados en educación es garantizar que cada uno de los educadores que reciben formación en ella desarrollen las capacidades para producir esas experiencias educativas de calidad. Esta visión es consistente con la idea de que la excelencia docente

es la clave de la calidad del sistema educativo y que para lograrla se deben diseñar programas de formación docente centrados en la práctica y en la investigación pedagógica (García Jaramillo et al., 2014).

2.2. Práctica educativa

Kemmis (1996) plantea que la práctica es lo que hacemos, nuestro trabajo, por ello da la sensación de hablar por sí misma. No obstante, una visión crítica muestra que la visión, la significación y el sentido de la práctica no son evidentes y por ello se construyen. En el caso de la práctica educativa, son los educadores los llamados a realizar esta construcción, porque es una forma de poder, una fuerza que actúa tanto a favor de la continuidad como de la trasformación social. En gran medida está en manos de los profesores, pero también es compartida por otros actores en el sistema educativo como administrativos o consultores.

Un segundo punto sobre el que Kemmis (1996) llama la atención es que esta definición sobre la práctica educativa, no simplemente como acción sino como construcción, tiene consecuencias para la investigación en educación. Las preguntas que emergen son: ¿quién realiza esta construcción? y ¿quién puede investigarla?, dado que debe tenerse en cuenta el sentido social, histórico y político de dichas prácticas. Así, las posiciones críticas se han orientado a plantear que la práctica educativa debe investigarse desde sus actores, construyendo un cuerpo de conocimiento propio y no sólo como aplicaciones de otras disciplinas como la psicología del aprendizaje o la sociología de las instituciones educativas.

Esta consideración teórica tiene una profunda implicación en la formación a nivel de posgrados y nos lleva a retomar la propuesta de Schön (1991), quien establece que los profesionales desarrollan conocimientos sobre la práctica de su profesión a través de sus

experiencias de trabajo que son diferentes de los conocimientos teóricos difundidos en entornos educativos formales. Pero para ello es fundamental la reflexión sobre la acción, que se refiere al examen cuidadoso de un evento después de que ha sucedido, más allá de la reflexión en la acción, que consiste en la capacidad de reconocer un problema en el momento en que sucede, considerar alternativas y cambiar para resolverlo en ese mismo momento. En este sentido, formar educadores reflexivos sobre su práctica apunta a generar una experiencia de aprendizaje más empoderadora, que permita a todos los actores educativos verse como investigadores capaces de cambiar la base de conocimiento en lugar de solo contribuir a aumentar la evidencia que la soporta.

2.3. Investigación del currículo

El otro elemento conceptual fundamental sobre la comprensión de la práctica educativa se orienta al currículo. Puede decirse que cada currículo es una forma de responder en la práctica a preguntas como: qué se enseña, para qué se enseña, cómo se enseña, cómo se evalúa, para qué se evalúa, cuál debe ser la relación entre la institución educativa y la sociedad, etc. Estas preguntas se formulan y responden por diferentes actores y en diferentes niveles de las instituciones educativas, generando armonía o tensiones en el sistema mismo.

En consecuencia, una conceptualización amplia de lo curricular resulta muy poderosa para la investigación educativa porque ayuda a evidenciar los diferentes procesos y actores dentro de las instituciones educativas, cómo se pueden relacionar distintos subsistemas y cómo se establecen las relaciones entre los diferentes contextos del sistema educativo. También evidencia que la práctica pedagógica tiene una relación directa con los temas curriculares y por qué son los profesores quienes tienen un gran poder y responsabilidad sobre el currículo mismo (Doyle, 1995).

Esta visión asume que una parte importante de la investigación educativa debe ser realizada por los profesores, considerando que son los actores educativos centrales. También es consistente con la importancia de la formación de los maestros para asegurar la calidad de la educación, considerando la complejidad de la labor docente, y con la necesidad de cerrar las brechas entre teoría y práctica para que los maestros puedan desarrollar la capacidad de pensar la enseñanza desde la perspectiva de los estudiantes que aportan diversas experiencias y marcos de referencia al aula (Darling-Hammond, 2000). Es decir, orientar la formación docente para que los maestros sean capaces de indagar y generar currículos flexibles pero rigurosos que generen experiencias educativas efectivas en la mayoría de los estudiantes.

En esta misma línea se ha venido desarrollando una perspectiva crítica de los estudios curriculares que busca empoderar a los profesores en su rol de diseñador, promotor, evaluador e investigador del currículo (Montoya, 2009; Posner, 1995; Stenhouse, 1998) y que se articula con propuestas que consideran que el conocimiento pedagógico se genera a partir de la investigación que los profesores tienen como actores principales del mismo a partir de sus ideas y vivencias (Carr, 1996; Elliott, 1993; Stenhouse, 1998) dado que la característica notable de las preguntas que impulsa la investigación docente es que no emanan ni de la teoría ni de la práctica, sino de la reflexión crítica sobre la intersección de las dos (Cochran-Smith y Lytle, 1993).

Estas propuestas cuestionan ante todo el papel de los académicos tradicionales en su rol de investigadores educativos. Aquí, apuestas como la Investigación Acción Participativa (Fals-Borda, 1985; Flores, Montoya y Suárez, 2009) o la Investigación Crítica (Skovsmose y Borba, 2004), que plantean la colaboración entre académicos y actores de las prácticas para la construcción de conocimiento de las mismas, toman un rol central tanto para la investigación como para la formación de investigadores. Esta

relación horizontal entre actores empodera y transforma, dado que no se busca investigar sobre los actores de los contextos sino con los actores del contexto, permitiendo la generación de conocimiento que tenga relevancia para la práctica educativa misma.

Para los investigadores en formación -por ejemplo, los docentes o los directivos docentes- esta visión de la investigación les permite empoderarse de su rol y ser capaces de autoperfeccionarse y desarrollar competencias para generar conocimiento y no solo para consumirlo. Se trata de una postura opuesta a lo que se conoce como Field-Test Research (algo así como validación empírica de la investigación), en donde los profesores como investigadores usan sus aulas como laboratorios para validar, a través de la aplicación y medición de los impactos en el aprendizaje de sus estudiantes, la investigación y las teorías producidas en otros lugares por investigadores universitarios, para la mejora de las prácticas docentes (Cochran-Smith y Lytle, 1993).

De cara a la apuesta formativa en un sistema de posgrados en educación, estos elementos teóricos son centrales pues, como presentamos en la siguiente sección, son los que orientan los resultados del sistema de posgrados del CIFE y su aporte a la calidad educativa.

3. CONTEXTO Y ANTECEDENTES DEL ESTUDIO: EL SISTEMA DE POSGRADOS DEL CIFE

El CIFE fue creado en el año 2000 y en el 2001 empezó a ofrecer la Maestría en Educación como una apuesta por mejorar la calidad de la educación a través de la formación posgradual. El programa fue planteado como una maestría en investigación y su énfasis estuvo en la transformación de las prácticas pedagógicas desde dos frentes de formación: profesores que tenían la

posibilidad de innovar su práctica de aula y administrativos que pudieran orientar su gestión para favorecer los cambios planteados por los profesores.

Entre 2006 y 2014 se consolidó un sistema de posgrados que articuló dos programas de especialización, un programa de maestría en modalidades presencial y semipresencial y un programa de doctorado, que compartían los mismos ejes y principios pedagógicos y filosóficos: la reflexión sobre la práctica, el profesor como investigador del currículo y el estudiante como principal agente del proceso de aprendizaje (Gráfico 1). Aunque el tránsito entre los diferentes niveles de formación en los posgrados no era automático, sí se generaron posibilidades de movilización entre ellos articulando los cursos obligatorios y permitiendo homologar otros cursos, dando así continuidad a los procesos de formación que ellos planteaban. Por ello, al realizar cambios no solo se afectaba un programa particular sino todo el sistema.

Gráfico 1. Sistema de posgrados CIFE

Fuente: Elaboración propia

Dada la conformación multidisciplinaria de los profesores del CIFE, la escuela de posgrados se orientó a trabajar con profesionales de todas las áreas que estuvieran interesados en comprender la complejidad de los fenómenos educativos para aportar al mejoramiento de la calidad educativa no sólo desde el punto de vista técnico, sino en relación con su carácter humanístico, democrático, ético y de justicia social. Para ello, se requirió una conceptualización de la práctica educativa amplia y que fuera más allá de la práctica pedagógica docente, abarcándola. En este apartado presentamos cómo se llegó a esta construcción colectiva como un ejemplo de la investigación reflexiva sobre la práctica misma.

En 2009, un análisis de las 30 tesis escritas por el primer grupo de docentes estudiantes de la Maestría mostró que el programa se orientó hacia la formación de docentes que estuvieran en capacidad de mejorar las prácticas educativas a través de su propia práctica (Montoya, Castellanos y Fonseca, 2011). Sin embargo, a pesar de las intenciones declaradas de los primeros diseñadores del plan de estudios, encontramos que la mayoría de las tesis analizadas contenían prácticamente la misma pregunta de investigación acerca de la efectividad de una innovación constructivista para la enseñanza de la disciplina que se tratara, un diseño metodológico similar y unos hallazgos que fundamentalmente validaban la hipótesis inicial acerca de las bondades de dicha propuesta, al evaluar el impacto de estas innovaciones en el aprendizaje de los estudiantes.

Y aunque nuestro análisis mostró algún grado de variedad en las investigaciones realizadas y sobre todo en el alcance de las reflexiones de los docentes, el concepto de investigación subyacente al diseño de la Maestría les asignaba implícitamente un rol pasivo en la producción de conocimiento sobre la enseñanza y

el aprendizaje, acercándose más al rol de validador empírico de la investigación (*Field-Test Researcher*) que a un verdadero investigador en educación.

Por ello, para reorientar el sistema de posgrados la gran lección aprendida fue que no es posible educar practicantes reflexivos simplemente entrenándolos para probar, aplicar y validar los resultados de investigación realizada por otros. Esto exigió repensar qué entendíamos por investigar la práctica educativa y cómo formábamos a los estudiantes para que pudieran contribuir a la generación de conocimiento en este campo.

El otro punto crítico del análisis fue identificar que el "currículo" era un elemento ajeno al ámbito de reflexión e incluso a la práctica cotidiana por parte de los educadores en formación. Nuestras investigaciones sobre el campo del currículo en Colombia muestran que hay prácticamente una ausencia de pensamiento curricular en la formación de los maestros (Montoya, 2016). Analizando la historia de la educación en Colombia, identificamos una oposición "ideológica" al concepto de currículo dado que los educadores colombianos lo ven como un instrumento de opresión y de implantación de políticas foráneas y se resisten incluso a abordarlo como objeto de estudio, extendiendo su rechazo al concepto mismo cuando lo que querrían hacer es oponerse a un enfoque tecnocrático del currículo (Montoya, 2016).

El enfoque tecnocrático del currículo describe la producción, desarrollo e implementación como un proceso en el que las dos primeras etapas se desarrollan por investigadores ajenos a la vida de las aulas escolares, y la tercera corresponde a los educadores, quienes, luego de ser entrenados en el uso de los materiales curriculares, simplemente deben replicar aquello que ha sido pensado por otros. No debe sorprender entonces que los profesores consideren que el currículo no es asunto suyo o que, si bien es asunto suyo, su papel en relación con aquél se limita a enseñar lo

que otros han decidido por él. A ellos solo les corresponde escoger el cómo hacerlo.

Para los autores de este estudio resulta sorprendente la pervivencia de esta visión dado que no existe el "currículo a prueba de maestros" con el que algunos parecen haber soñado. Y dado que los profesores toman una gran cantidad de decisiones curriculares como qué enseñar, qué material usar, qué actividad desarrollar o qué evaluar, el resultado de estas decisiones puede ser un currículo totalmente distinto del que proponen quienes oficialmente lo diseñan, ya sean expertos en las disciplinas o autores de libros de texto. El gran reto consistió entonces en la construcción de un currículo para el sistema de posgrados que funcionara como un ejemplo y permitiera vivir a los profesores-estudiantes estas apuestas por la reflexión, la investigación y la visión curricular crítica.

Empezamos por modificar el curso inicial y obligatorio de la maestría, convirtiéndolo en "Currículo y Pedagogía", que buscaba que los estudiantes conocieran o ampliaran su visión de lo curricular y las relaciones más epistemológicas con la pedagogía como base para su formación. También ampliamos el número de cursos disciplinares electivos que podían tomar los estudiantes.

Adicionalmente, confiando en el potencial educativo del pensamiento reflexivo, cambiamos la orientación del proyecto de tesis, el cual concentraba un gran número de créditos (12 de 36), permitiendo que nuestros estudiantes, en compañía de sus profesores/asesores, desarrollaran proyectos de investigación desde diversas perspectivas, aunque con especial énfasis en la investigación cualitativa y en prácticas de investigación crítica como la investigación acción (IA).

Este cambio en la visión de investigación buscó animar a los estudiantes, al no estar limitados por un formato prediseñado, a que abordaran de manera auténtica preguntas que surgieran de su

práctica y siguieran el diseño de investigación que mejor se adaptara a estas. Finalmente, deberían escribir el tipo de informe que les permitiera representar mejor sus reflexiones sobre la experiencia, no como un proceso de agregación, sino como un elemento constitutivo de su propio proceso de construcción del conocimiento.

En 2010 se crearon dos programas de especialización: "Currículo y Pedagogía" y "Gestión Educativa". La legislación colombiana plantea que las especializaciones "tienen como propósito la cualificación del ejercicio profesional y el desarrollo de las competencias que posibiliten el perfeccionamiento en la misma ocupación, profesión, disciplina o en áreas afines o complementarias" (Ministerio de Educación Nacional, 2006). Por lo cual decidimos poner en funcionamiento un currículo verdaderamente innovador al incluir como obligatorios en las dos especializaciones: 1- el curso de "Currículo y Pedagogía" -bajo el supuesto de que todos los participantes en el sistema educativo, tanto educadores como administradores, deben tener una comprensión de lo propiamente educativo de las instituciones educativas–, y 2- un curso-proyecto de Investigación-Acción (IA) siendo consecuentes con nuestra postura que la profesionalización de los educadores se genera al perfeccionar su práctica a través de la investigación sistemática de la misma.

Aprovechando la fortaleza de la Maestría y buscando ampliar el horizonte de actuación de nuestros egresados, en 2011 pusimos en funcionamiento el programa de Doctorado en Educación como un camino hacia la consolidación de la carrera académica en el campo de la educación en el contexto colombiano.

Su currículo está estructurado de manera que el primer ciclo del programa se sobrepone con la maestría, compartiendo el curso obligatorio de "Currículo y Pedagogía" y las electivas disciplinares. En los ciclos intermedio y avanzado el currículo es

estructurado, pero de baja intensidad en cuanto a contenidos obligatorios, garantizando suficiente flexibilidad para escoger cursos de profundización o investigación adecuados para dar respuesta a la pregunta de investigación de los estudiantes.

El último gran cambio que presentamos ocurrió en 2013, durante la acreditación de la maestría donde realizamos una revisión cuidadosa sobre cómo se acompañaba a los estudiantes en los procesos de investigación. En paralelo, encontramos la necesidad de hacer más accesibles nuestros programas a grandes grupos de docentes y directivos docentes del sector público, en el marco de convenios firmados con la secretaría de educación de Bogotá y de Cundinamarca y posteriormente con el Ministerio de Educación Nacional que buscaban financiar la formación de posgrado a docentes del sector público en universidades que contaran con acreditación de alta calidad.

Estos retos nos llevaron a poner en funcionamiento una nueva propuesta curricular: el Aprendizaje Basado en Problemas y Orientado por Proyectos, ABP-OP (Hernández, Ravn y Valero, 2015; Kolmos, Fink y Krogh, 2004; Ravn, 2008; Vithal, Christiansen y Skovsmose, 1995) planteada inicialmente por la Universidad de Aalborg en Dinamarca. Vithal et al. (1995, p. 200) presentan una descripción concisa de este modelo curricular:

> Todos los estudiantes trabajan en grupos de proyecto que funcionan como unidades de trabajo. Los grupos normalmente están conformados por cuatro a cinco estudiantes de un programa específico de estudios. Hay un supervisor asignado a cada grupo de proyecto. Cada semestre, los estudiantes preparan un informe de proyecto cuyo tema está dentro de un marco específico. Los temas de proyecto pueden ser sugeridos por los estudiantes o por los profesores. El trabajo de proyecto normalmente ocupa 50% del tiempo de estudio y el otro 50% está dedicado a cursos. Algunos de los cursos están relacionados con los temas del

> semestre y otros sirven de apoyo directo al trabajo de proyecto. Al final de cada semestre se presenta el proyecto en un informe escrito que es evaluado de manera oral por el supervisor del grupo y por un evaluador interno o externo.

Además, el uso de las TIC permitió la posibilidad de apoyar los cursos desde la virtualidad, de manera tanto sincrónica como asincrónica y así reducir las horas de clase presencial, dando inicio a una modalidad semipresencial. Este proceso favoreció generar el espacio para el desarrollo de los proyectos y aumentar el tiempo de los profesores para el acompañamiento de los mismos.

En el caso de la maestría y las especializaciones, el currículo se reorganizó en torno a dos grandes líneas. Cada semestre los estudiantes tomaban un curso orientado por un proyecto y un curso metodológico o disciplinar, considerando la tesis un curso-proyecto de dos semestres de duración para la maestría y el curso de IA de las especializaciones su curso proyecto final. En el caso del doctorado, como el ciclo inicial del mismo comparte gran cantidad de cursos con la maestría, este cambio se incorporó de manera automática y se reforzó la idea del proyecto de investigación como eje del desarrollo curricular.

Esta propuesta permitía que los estudiantes del sistema de posgrados participaran en un currículo innovador, flexible, basado en el desarrollo de competencias de investigación, mediado por TIC y con posibilidad de experimentar la modalidad semipresencial en algunos cursos, según sus preferencias y restricciones de horario.

La transición fue relativamente sencilla, porque la mayoría de los cursos eran de tipo disciplinar y en muchos de ellos ya se desarrollaban proyectos, así que solo se necesitó llegar a acuerdos sobre el alcance de los mismos. El cambio más fuerte se dio en el curso “Currículo y Pedagogía” en donde se retomó la propuesta de Posner (1995) de entender qué es el currículo analizando uno y por

ello los proyectos del curso se orientaron en esta dirección. Esto permitió materializar la idea de Stenhouse (1998, p. 194) de hacer "una ciencia educativa en la que cada aula sea un laboratorio y cada profesor un miembro de la comunidad científica".

El otro gran cambio se generó en los cursos tradicionalmente encargados de la enseñanza de la investigación, que pasaron a ser cursos que apoyaban los proyectos. Se propuso un curso obligatorio general sobre fundamentos de investigación en educación y un segundo curso electivo entre investigación cualitativa, investigación cuantitativa, investigación acción, cartografía educativa o investigación con métodos mixtos, que buscaba justamente brindar a los estudiantes mayores posibilidades a la hora de escoger su propuesta metodológica.

Tras siete años de funcionamiento de este sistema de posgrados completo, queremos dar cuenta de algunos de los logros de este modelo educativo, a través de las percepciones de los egresados del doctorado en educación del CIFE. La pregunta que guió nuestra indagación es: ¿De qué manera el sistema de posgrados diseñado y puesto en marcha por el CIFE aporta a la calidad de la educación a través de la formación de investigadores del currículo?

4. METODOLOGÍA

Este es un estudio de carácter cualitativo en cuanto proporciona "Profundidad a los datos, dispersión, riqueza interpretativa, contextualización del ambiente, detalles y experiencias únicas" (Hernández, Fernández, y Baptista, 2010, p. 62) que nos permite conocer las percepciones de los egresados acerca de cómo desde su experiencia vivieron el diseño descrito.

Luego de siete años de funcionamiento, el programa de doctorado tiene once egresados. A cada uno de ellos le enviamos

una invitación a participar en este estudio respondiendo a un breve cuestionario con preguntas abiertas, solicitando el consentimiento para utilizar dicha información de acuerdo con las consideraciones éticas propias de este tipo de estudios.

Estas son las preguntas que los egresados respondieron:

1. ¿Cuáles destacaría usted como los aspectos más característicos del programa o programas que usted estudió en el CIFE?
2. ¿De qué manera cree que el CIFE lo/la preparó para ser un investigador del currículo?
3. ¿Qué de lo que aprendió en el CIFE ha podido aplicar o le ha servido para orienta su práctica profesional (actualmente o en el pasado)?
4. ¿A partir de su formación, cuál cree que puede ser la forma más efectiva de mejorar la calidad de la educación en Colombia? ¿Cómo contribuye su práctica profesional actual o pasada a este propósito?

El cuestionario fue respondido por seis de los once egresados. La información se clasificó en tres categorías: 1-Concepto de calidad de la educación, que hace referencia a las conceptualizaciones de calidad en la educación de los egresados del programa; 2-Aportes a la calidad de la educación desde la proyección profesional, esta categoría hace referencia a cómo perciben los egresados que en su desempeño laboral aportan a dicha calidad; y 3-La ejemplaridad del currículo, esta categoría busca identificar la percepción de los egresados sobre la coherencia entre el currículo propuesto y su experiencia en el currículo vivido y desde allí si esta propuesta se constituye en un ejemplo de calidad para la formación posgradual en el área de educación.

5. PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

5.1. Concepto de calidad de la educación

Abordar el mejoramiento de la calidad de la educación desde la formación y cualificación de los maestros, entendidos como agentes centrales de la transformación educativa, es una comprensión que se ve reflejada en testimonios como el de esta egresada, para quien la calidad debe empezar por ampliar las comprensiones y mejorar las prácticas de los maestros:

> Considero que un campo de acción efectivo para el mejoramiento de la calidad de la educación en Colombia requiere prestar especial atención a la base. Es decir, al profesor y su práctica pedagógica, esto implica estudiar no solamente metodologías y ambientes de aprendizaje sino también todo lo que relaciona al profesor con sus comprensiones de: currículo, enseñanza, aprendizaje y disciplina que enseña (Egresada 4).

En consecuencia con la comprensión anterior, la asociación de la calidad con concepciones utilitaristas o eficientistas del conocimiento se percibe como una limitación a las posibilidades de la calidad entendida como mejora del aprendizaje:

> Yo creo que la educación en Colombia está en una encrucijada, uniéndome a la expresión de De Sousa Santos. Desafortunadamente el mercado con sus leyes se instaló en todos los niveles de la educación, postulando así su gran lema a mi modo de ver “lo que no es productivo o no tiene un beneficio según el mercado, no sirve”. Y esto afecta directamente las apuestas educativas que van hacia la calidad de la educación en términos de mejorar el aprendizaje de los estudiantes, empezando porque es un tema de procesos a largo plazo, no inmediatos (Egresado 5).

La relación entre calidad y currículo también se hace manifiesta en la necesidad que identifican los egresados de contar con una política pública curricular consistente y que facilite los procesos de mejoramiento:

> Creo que se necesitan más espacios donde se pueda reflexionar sobre el hacer y las políticas públicas que orientan nuestro quehacer; se necesita que las políticas sean comprendidas, apropiadas y que sean de mayor alcance de manera que se logre una trazabilidad, a veces no se termina de comprender algo, cuando ya se cambia (...) se siente en muchas ocasiones cómo se atropellan procesos, con decretos que llegan a desestabilizar de una manera abrupta sin planes de transición (Egresada 3).

Finalmente, la comprensión amplia del currículo posibilitó que los estudiantes de posgrado visualizaran el mejoramiento de la calidad involucrando variables que en la comprensión limitada del currículo no se tienen en cuenta, como es el caso de las relaciones de poder y el contexto socioeconómico:

> [La calidad se mejora] cambiando las asimetrías de poder entre docentes y estudiantes a través de reformas curriculares serias. Lo he vivido en mi práctica docente, cuando las relaciones de poder se transforman de verticales a horizontales el impacto en términos de deserción, aprendizaje y empoderamiento son enormes. Se pueden gastar los miles de dólares en formación docente, pruebas estandarizadas, materiales didácticos, etc., pero si dentro del aula se mantienen las prácticas jerárquicas dudo mucho que se mejore la calidad en la educación (Egresado 1).

> La diferencia entre estratos socioeconómicos indica que aquellos ubicados en los más altos pueden tener acceso a una educación de calidad; no obstante, aquellos que se sitúan en la base de la pirámide tienen posibilidades mucho más reducidas para alcanzar aprendizajes que les permitan ser competitivos en un mundo como en el que nos

> encontramos. En ese sentido, se requieren maestros que tengan una sensibilidad importante por estos temas y sean capaces de pasar del terreno del lamento a realizar una lectura crítica del contexto y puedan proponer currículos acordes a las circunstancias de un contexto tan diverso como el nuestro (Egresada 6).

El análisis holístico de esta categoría permite evidenciar que los egresados del programa desarrollan una conceptualización de la calidad de la educación multidimensional y dinámica como plantean Campbell y Rozsnyani (2002) y Mok (2007) en donde el planteamiento de Scriven (1993) sobre la calidad intrínseca de las experiencias educativas se ve relacionado la posibilidad de ampliar la comprensión sobre el currículo y desde allí generar un mejoramiento continuo.

5.2. Aportes a la calidad de la educación desde la proyección profesional

Los egresados reportan que gracias a la formación recibida se vienen desempeñando exitosamente tanto en la investigación educativa como en diversos escenarios de la práctica educativa relacionados con la formulación de políticas públicas:

> Me ha ayudado a posicionarme en el top 10 de los autores que publican sobre currículo médico en el mundo según Scopus y a participar en la creación de política pública sobre currículo en medicina a nivel nacional, particularmente trabajando en mesas de trabajo durante 2017 y 2018 para recomendar las reformas educativas necesarias en la formación de los médicos en el país (Egresado 1).

> Actualmente, son muchos los escenarios donde se discute la política educativa distrital y nacional en los que tengo la oportunidad de hacer presencia, e insisto fundamentalmente en la necesidad de fomentar estos tipos de pensamiento en

> todos los niveles educativos y en cualquier problema que se pretenda solucionar (Egresado 2).

También han tenido impacto en las universidades, tanto en las propias prácticas docentes como en el acompañamiento a profesores en ejercicio que necesitan la asesoría para desarrollar sus currículos:

> Como profesor pude conocer problemas en distintos ámbitos y niveles, que denudaban realidades educativas poco exploradas o desconocidas por mí, sobre las cuales apliqué los principios construidos en el CIFE y promoví que mis estudiantes desarrollaran sus propias estrategias de investigación en el contexto problematizado definido por ellos (Egresado 2).

> Actualmente, trabajo en el estudio y acompañamiento a la transformación de las prácticas pedagógicas de profesores en ejercicio en el nivel universitario. Estoy tan cautivada por esta causa que ha vuelto mi lucha diaria (Egresada 4).

> En la actualidad me desempeño como Coordinadora de innovación educativa en una Universidad privada del país y hago parte del comité que propone la valoración de la actividad docente de la misma Universidad. Ambas funciones me han exigido una comprensión profunda de la docencia y de la práctica pedagógica (Egresada 6).

Y no por ser el último es menos importante el aporte en algunos colegios, donde los aprendizajes adquiridos en el CIFE han hecho que los egresados tengan una visión de la educación que los lleva a analizar y transformar:

> Apenas llegué al colegio saltó a la vista una profunda desalineación curricular. En el Proyecto Educativo Institucional se había escrito que la institución manejaría como modelo pedagógico el marco educativo de la Enseñanza para la comprensión (EPC)... No obstante, la alegría no duró mucho, ya que al hacer las observaciones de

> clase pude evidenciar que lo que se hacía en el aula no tenía nada que ver con el modelo pedagógico propuesto en los documentos oficiales. Ello suscitó en mí el interés por llevar a cabo una tarea de transformación curricular y pedagógica intensa hacia aquello que, al menos en el papel, el colegio profesaba (Egresado 5).

Las descripciones de los proyectos actuales de los egresados evidencian cómo la visión de calidad como mejoramiento continuo permea su desarrollo profesional. A la vez, su formación les permite aportar de manera concreta a la calidad de procesos educativos de otros agentes (hacedores de política pública, profesores) al involucrarse en discusiones y reflexiones sobre sus prácticas educativas.

5.3. La ejemplaridad del currículo

Sobre la base de un modelo pedagógico activo enfocado en el "aprender haciendo", el sistema de posgrados del CIFE se diseñó de manera que en todos sus programas los estudiantes tuvieran la posibilidad de desarrollar proyectos de investigación que les permitieran profundizar en la comprensión del currículo como concurrencia de prácticas a la vez que desarrollaban competencias para investigar y transformar los currículos:

> El curso de currículo y pedagogía bajo la metodología ABP-OP [Aprendizaje basado en problemas orientado por proyectos] nos permitió no solamente comprender a profundidad la teoría curricular sino también explorar formas de llevarla a la práctica (Egresada 4).

> (…) gestionar un currículo, crearlo…, evaluarlo, investigarlo. Tal vez, lo más importante… es el hecho de poder entenderlo, no solo en términos estructurales y logísticos… sino comprender el currículo como un texto político, cultural, histórico, económico, ético, de género (Egresado 1).

> Lo que aprendí me llevó a comprender que el currículo sobrepasa el contexto educativo. Un análisis profundo sobre propósitos, medios, sujetos, normatividad y tiempos es necesario si uno quiere aportar con profundidad en el lugar de trabajo en el que se encuentra y lograr transformaciones; es el gran aprendizaje que me deja el abordaje del currículo como objeto de estudio en el CIFE (Egresado 2).

> (…) en el curso avanzado de investigación cualitativa… mis compañeros y yo organizamos unas sesiones de elaboración de mapas sociales en torno a la pregunta fundamental sobre las resistencias y posibilidades para la implementación de la EPC [enseñanza para la comprensión] en el colegio. Dichas sesiones se llevaron a cabo tanto con docentes, como con estudiantes y padres de familia. Esta fue una experiencia nueva para todos los actores involucrados e hizo que toda la comunidad educativa reflexionara sobre temas tan importantes como el aprendizaje, la comprensión, las prácticas de aula, las tareas que se dejan en casa, las interacciones entre estudiantes y docentes, las fuentes de conocimiento, el papel de la experiencia en el aprendizaje, la evaluación formativa, los vicios de la pedagogía tradicional y la utilidad de poder aplicar los conocimientos a las diversas áreas de la vida (Egresado 5).

La alineación curricular de los programas se evidenciaba, entre otras cosas, en el hecho de que las prácticas educativas tenían que corresponderse con los contenidos pedagógicos que se trataban en las diversas asignaturas. Ello generó en los estudiantes aprendizajes sobre sus propias prácticas docentes y la forma como gestionaban el currículo:

> En el CIFE hubo una preocupación muy notoria por ser coherentes entre los que se enseñaba y la forma como se hacía. Eso fue fundamental para mi aprendizaje, porque no

> le enseñaban a uno una utopía irrealizable, sino que le mostraban cómo hacerlo en una clase (Egresado 5).

El sistema de posgrados del CIFE propició una serie de procesos que hicieron que sus estudiantes tuvieran que desarrollar diversas competencias y aprendizajes a partir de la metodología adoptada. Estos no fueron exclusivamente sobre componentes teóricos, sino que se constituyen en verdaderos desempeños auténticos sobre la profesión docente y el rol que los participantes juegan en el campo de la educación:

> Me preparó al involucrarme en la realización de las tareas auténticas de los escenarios en lo que ahora me desempeño, es decir, enfocado en una práctica soportada en la reflexión de la teoría. Por ejemplo, para comprender, analizar, investigar y transformar, tenía que realizar investigaciones en las que tenía que demostrar dichas acciones. Ahora que lo pienso mejor, es más un proceso que comienza con salir de la zona de confort, reflexionar y discutir las concepciones sobre la teoría y mi práctica, y la relación entre ambas. Luego pasé por un proceso de aprender a leer críticamente a los autores y transferir ese conocimiento a la práctica (Egresado 1).

> Como estudiante a través del desarrollo de proyectos, concretamente mi tesis doctoral, puse en juego los elementos conceptuales y metodológicos construidos a lo largo de mi carrera como docente y experto en evaluación del aprendizaje para identificar un problema auténtico de mi práctica profesional (Egresado 2).

Los testimonios presentados en esta categoría evidencian que la apuesta por formar investigadores reflexivos con una comprensión amplia de la práctica educativa es posible a través de plantear un currículo donde hay una coherencia importante entre lo que se dice y lo que se hace. Vithal et al. (1995) plantea que uno de los principios de los currículos orientados por proyectos es la ejemplaridad, en este análisis identificamos cómo esa apuesta

porque los estudiantes formativamente experimenten los problemas centrales de su disciplina los lleva a una construcción profunda de su aprendizaje al cerrar la brecha entre teoría y práctica. Así, este currículo propuesto desde el CIFE se constituye en un aporte a la calidad de la educación al ejemplarizar para los estudiantes en formación aquello que desde el programa es deseable en sus propias prácticas.

6. CONCLUSIONES

Durante su existencia como centro interdisciplinario dedicado a la investigación y a la formación posgradual en educación, el CIFE conformó un sistema de formación de educadores compuesto por una serie de programas de posgrado bien articulados entre sí y orientados a que sus egresados, provenientes de contextos educativos diversos, se formaran como investigadores críticos y reflexivos de las prácticas curriculares y pedagógicas tanto propias como institucionales.

De esta manera, se formuló una estrategia concreta para el mejoramiento de la calidad de la educación desde la formación de posgrado, centrada en la reflexión sobre las prácticas educativas y a la formación de investigadores competentes para desempeñarse en los diferentes niveles y dimensiones de la educación, con el convencimiento de que la investigación puede ser la base para el mejoramiento de la calidad educativa.

La experiencia de los egresados de nuestros programas, de la que dimos muestra en este escrito a través del testimonio de seis de ellos, nos reafirma cada día en el convencimiento de que los profesionales que se formaron en nuestro sistema de posgrados no solo transformaron su práctica, sino que siguen aportando a transformar las instituciones en las que se desempeñan y están en

capacidad de continuar haciendo aportes importantes al mejoramiento de la calidad de la educación en los próximos años.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguerrondo, I. (1993). La calidad de la educación: ejes para su definición y evaluación. *Revista interamericana de desarrollo educativo*, 37(116), 561-578.

Campbell, C. y Rozsnyai, C. (2002). Quality Assurance and the Development of Course Programmes. Papers on Higher Education. Bucarest: UNESCO.

Carr, W. (1996). *Una teoría para la educación: hacia una investigación educativa crítica*. Madrid, España: Ediciones Morata.

Cochran-Smith, M. y Lytle, S. L. (1993). *Inside/Outside: Teacher Research and Knowledge*. New York: Teachers College Press.

Darling-Hammond, L. (2000). How Teacher Education Matters. *Journal of Teacher Education*, 51(3), 166-173.

Doyle, W. (1995). Los procesos del curriculum en la enseñanza efectiva y responsable. *Revista del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Educación*, IV(6), 3-11.

Elliott, J. (1993). *El cambio educativo desde la investigación-acción*. Madrid: Ediciones Morata.

Fals-Borda, O. (1985). *El problema de cómo investigar la realidad para transformarla: por la praxis*. Bogotá: Tercer Mundo.

Flores, E., Montoya, J. y Suárez, D. (2009). Investigación-acción participativa en la educación latinoamericana.: Un mapa de otra

parte del mundo. *Revista mexicana de investigación educativa*, 14(40), 289-308.

García Jaramillo, S., Maldonado Carrizosa, D., Perry Rubio, G., Rodríguez Orgales, C. y Saavedra Calvo, J. E. (2014). *Tras la excelencia docente: Cómo mejorar la calidad de la educación para todos los colombianos*. Disponible en https://bit.ly/2IgEkeV

Hanushek, E. A. (2005). *Economic outcomes and school quality* (Vol. 4). Paris: International Institute for Educational Planning.

Hargreaves, A. y Fullan, M. (2012). *Capital profesional: Transformar la enseñanza en cada escuela*. Madrid: Ediciones Morata.

Hernández, C., Ravn, O. y Valero, P. (2015). The Aarlborg University PO-PBL model from a socio-cultural Learning perspective. *Journal of Problem Based learning in higher education.* 3(2), 16-36. doi:10.5278/ojs.jpblhe.v0i0.1206

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2010). *Metodología de la Investigación* (5ta edición). México: Mc Graw Hill Educación.

Hernández, C. y Rey, G. (2017). Training of researchers through a Project Oriented –Problem Based Learning curriculum: an analysis from the teachers' perspective. En A. Guerra, J.F. Rodriguez, A. Kolmos y I. Peña (Eds.), *6th International Research Symposium on PBL, Social Progress and Sustainability* (pp. 491-500). Aalborg, Dinamarca: Aalborg University Press.

Kemmis, S. (1996). La teoría de la práctica educativa. En W. Carr (Ed.), *Una teoría para la educación. Hacia una investigación educativa crítica* (pp. 17–38). Madrid: Ediciones Morata.

Kolmos, A., Fink, F.K. y Krogh, L., (2004). *The Aalborg PBL model*. Aalborg: Aalborg University Press.

Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2006). Decreto 001. "Por el cual se organiza la oferta de programas de posgrado y se dictan otras disposiciones". Disponible en https://bit.ly/2NTbKS2

Mok, M. M. C. (2007). Quality assurance and school monitoring in Hong Kong. Educational Research for Policy and Practice, 6(3), 187-204.

Montoya, J. (2016). *El campo de los estudios curriculares en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Montoya-Vargas, J., Castellanos-Galindo, S. H. y Fonseca-Duque, L. E. (2011). Educating the Reflective Practitioner or Just Training for Field Testing Research? En M. S. Khine y I. Saleh (Eds.) *Practitioner Research: Teachers' Investigations in Classroom Teaching* (pp. 167-186). New York: Nova Science Publishers.

Montoya Vargas, J. (2009). El método de indagación de Dewey y el Aprendizaje Basado en Problemas. En J. A. Rúa Vásquez (Ed.), *Aprendizaje basado en problemas en la educación superior. Vol. I* (pp. 91-113). Medellín: Universidad de Medellín.

Piper, B., Dryden-Peterson, S. y Kim, Y. S. (2006). *International Education for the Millennium: Toward Access, Equity, and Quality*. Harvard Educational Review Reprint Series. Cambridge: Harvard Education Press.

Posner, G. J. (1995). *Analyzing the Curriculum* (2nd. ed.). New York: McGraw-Hill.

Ravn, O. (2008). Closing the gap between formalism and application- PBL and mathematical skills in engineering.

Teaching mathematics and its applications, 27, 131-139. doi:10.1093/teamat/hrn012

Scriven, M. (1993). Hard-Won Lessons in Program Evaluation, *New Directions for Program Evaluation*, 58, 67-74.

Schön, D.A., (1991). *The reflective practitioner. How professionals think in action.* London: Arena, Ashgate Publishing Limited.

Shaikh, S., Memon, Z. A. y Shah, A. A. (2017). Adoption and impact of quality assurance processes in higher education institutions of Jamshoro Education City. *Grassroots*, 50(3), 220-235.

Skovsmose, O. y Borba, M. (2004). Research Methodology and Critical Mathematics Education. En P. Valero y R. Zevenbergen (Eds.), *Researching the Socio-Political Dimensions of Mathematics Education*, *Vol. 35* (pp. 207-226). Massachusetts: Kluwer Academic Publishers.

Stenhouse, L. (1998). *La investigación como base de la enseñanza*. Madrid: Ediciones Morata.

Vithal, R., Christiansen, I. y Skovsmose, O. (1995). Project work in university mathematics education. *Educational Studies in Mathematics*, 29(2), 199-223.

Capítulo 5

Percepciones del profesorado sobre el seguimiento y la evaluación de la calidad en la Universidad Autónoma de Madrid[1]

Héctor Monarca, Bianca Thoilliez, Rocío Garrido y Miriam Prieto[2]

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es presentar los resultados de un estudio sobre las percepciones que tiene el profesorado del sistema de evaluación y seguimiento de la calidad de los títulos (carreras) en la Universidad Autónoma de Madrid. Estos sistemas se enmarcan en los denominados «sistemas de garantía interna de calidad», en adelante SGIC, que emergen en un complejo contexto en el que hay que contemplar simultáneamente varios aspectos. Desde los marcos que permiten abordar esta temática, en este caso se tendrán en cuenta para su abordaje aquellos que hacen referencia a: 1-la globalización de las tendencias de la Nueva Gestión Pública (NGP) y el neoliberalismo asumidas y promovidas, aunque de forma diferenciada, por los organismos internacionales; 2-las disputas relacionadas con los debates que tienen lugar en el

[1] El capítulo que aquí se presenta se enmarca en el proyecto de innovación titulado: "Proceso de análisis y mejora de los sistemas de seguimiento y evaluación de la calidad de las titulaciones de la UAM" (FPE_001.17_INN), dirigido por Héctor Monarca y Bianca Thoilliez.

[2] Universidad Autónoma de Madrid.

contexto antes mencionado; y 3-la forma en que esto es incorporado a las instituciones de educación universitaria y los antecedentes que la investigación ofrece sobre el funcionamiento de estos sistemas. Para este caso, se explicará además la forma específica en que este proceso se concreta en la Universidad Autónoma de Madrid. Posteriormente se explicará la metodología utilizada en este estudio y sus resultados, cerrando con la discusión y las conclusiones.

1.1. Neoliberalismo, Nueva Gestión Pública y procesos de reforma del Estado

Una de las formas de entender la globalización se refiere a la internacionalización o mundialización de los principios neoliberales y la NGP plasmada en los procesos de reformas del Estado que vienen teniendo lugar de forma evidente desde los años 1980 y 1990, afectando muy especialmente a la forma de entender las funciones y responsabilidades del Estado en relación con la provisión de servicios que atienden a los derechos de la población: salud, educación, trabajo, etc. (De Sousa Santos, 2006; Ordorika, 2018). Estas tendencias internacionales, dirigidas a modificar, redefinir, consolidar y legitimar nuevas y viejas formas de producción y acumulación de bienes materiales y simbólicos, han orientado estos procesos de reforma y han atravesado de diversas maneras los distintos ámbitos de la vida social y cultural. En este contexto, se difuminan los límites entre lo público y lo privado (Fernández-González, 2016) y se introduce la lógica del mercado, de la economía y de la empresa en las distintas esferas del mundo social (Ordorika, 2007; Torres Santomé, 2017; Wee y Monarca, 2019), impactando profundamente en la construcción de las subjetividades y las instituciones (Ball, 2013; Foucault, 2007), en la vida cotidiana y el sentido común (Korol, 2008; Tapia, 2008).

En este sentido, desde ciertas perspectivas estas reformas han sido vistas como el paso del Estado de bienestar al Estado

competitivo (Cerny, 1997), incorporando "las formas de proceder del mercado y de la empresa en prácticamente todos los ámbitos del funcionamiento estatal" (Monarca, 2015, p. 18), las cuales se combinan con formas burocráticas tradicionales. El Estado asume un rol evaluador (Neave, 2001) en la prestación de servicios, en un ejercicio de regulación y supervisión de la oferta, mediante diversos mecanismos de gobernanza (Ball, 2002, 2012; Carvalho, 2009; Dale, 2007; Verger y Parcerisa, 2018).

Específicamente en la educación universitaria, estas nuevas formas de gobernanza se reflejan, entre otras cosas, en la creación de agencias externas con diversas funciones: controlar-autorizar carreras-titulaciones, acreditar instituciones, evaluar al profesorado, etc. (Monarca y Valle, 2014), así como en la producción de rankings universitarios a escala internacional (Martínez Rizo, 2011; Moed, 2017), con su efecto homogeneizador-disciplinador-colonizador (Ordorika, 2007, 2018). En esta línea, Ball (2012) sostiene que los cambios que ha sufrido el Estado, sus nuevas formas de regulación y la articulación de nuevos tipos de sujetos políticos, "dan lugar a nuevos métodos para gobernar a distancia a través de normas de eficiencia, agencia y rendición de cuentas" (p. 22).

En este contexto, aumenta considerablemente la cantidad y la variedad de universidades y carreras-títulos, configurándose un verdadero mercado en torno a la educación universitaria (Brunner y Uribe, 2007), que ha crecido entre una lógica democratizadora de acceso al conocimiento y oportunidades que promete ofrecer la educación universitaria, y una lógica de mercado que ofrece alternativas que se ajusten al mayor número de demandas y tipos de clientes-usuarios, aumentando así las posibilidades de "negocio".

Estas dos lógicas expresadas en demandas diversas y contradictorias ponen en tensión a las universidades. Por un lado "la función pública de la universidad (en la democratización del acceso, la creación de identidad y ciudadanía, la atención a temas y

problemas de orden público) se ha reducido al extremo" (Ordorika, 2007, p. 163). Por otro lado, la cantidad y variedad de carreras y certificados de nivel superior están generando una verdadera inflación de los títulos, un punto en el que su valor, contrariamente a lo que se suele sostener, decrece, y obliga a incorporarse en un proceso de certificación continua. En relación con los títulos, Brunner (2008, p. 233) sostiene que "su poder de señalización en el mercado laboral tenderá a debilitarse, como desde ya ocurre en diversos países del mundo. Su valor de cambio se tornará más inestable aún y su valor simbólico, de generación de estatus e identidad, seguirá debilitándose". Además, se produce una fuerte fragmentación, diferenciación y diversificación de circuitos de calidad dentro de la educación universitaria en cuyo contexto "las universidades más selectivas reproducen las élites en vez de hacerlas más plurales" (Brunner y Uribe, 2007, p. 9).

1.2. Nuevos sentidos: discursos, políticas y prácticas

Los cambios antes mencionados se desarrollan paralelamente a la incorporación al campo social y educativo de nuevos conceptos provenientes del campo económico y de la empresa, a través de los cuales se articulan potentes discursos que promueven y acompañan estas reformas (Prieto y Manso, 2018; Thoilliez, 2018; Prieto y Villamor, 2018), contribuyendo a crear nuevos sentidos del mundo social y educativo que legitiman el nuevo orden (Bourdieu, 2014; Bourdieu y Wacquant, 2008; Monarca, 2018; Popkewitz, 1994). En torno a nuevos conceptos como calidad, eficiencia, productividad, rendición de cuentas (Fernández-González y Monarca, 2018; Ordorika, 2007, 2018; Verger y Parcerisa, 2018), se articulan disputas acerca del mundo social y la educación (Monarca, 2015, 2018).

Un eje común a todas estas disputas es el lugar que ocupan los números en nuestra forma de aproximarnos a la comprensión del

mundo social (Popkewitz, 2013) y de regularlo-gobernarlo (Grek, 2009; Nóvoa, 2010; Ozga, 2009). Así, bajo la racionalidad estadística se articulan una gran variedad de dispositivos con este fin, con las limitaciones que esto supone para la educación en general y el trabajo docente en particular (Thoilliez, 2017). Bajo esta racionalidad emergen nuevas formas de gobernar Estados, instituciones y sujetos, a través de datos, números e indicadores que ofrecen una direccionalidad y legitimidad a diversas prácticas del mundo social, especialmente en la construcción y distribución de verdades, configurando o sosteniendo verdaderos "regímenes de verdad" (Monarca, 2018). El contexto simbólico, legitimador de estos cambios, promueve una filosofía o forma de pensar los fenómenos sociales con criterios de valor centrados en "la rentabilidad, la productividad, la eficiencia o la eficacia, propios del ámbito económico" (Ordorika, 2007, p. 162)

Estos nuevos discursos han acompañado y promovido los cambios que en las últimas décadas han experimentado las universidades (Ordorika, 2007, 2018; Wee y Monarca, 2019), en sus fines y en sus prácticas. Tal como sostiene Ordorika (2007), estos nuevos discursos ejercen sobre la universidad.

> […] enormes presiones para reorientar sus actividades y sus recursos de manera fundamental a la producción de bienes privados, intercambiables en el mercado […] se ha impuesto en las políticas públicas y prácticas universitarias -tanto en el discurso como en las acciones concretas- la orientación hacia el mercado, como fin último y como modo de supervivencia de las instituciones de educación superior (p. 163).

En este sentido, en muchos casos, algunas de sus funciones relacionadas con la participación "crítica" de las universidades en los debates públicos, en los problemas sociales y del entorno, en la construcción del Estado y la ciudadanía, en la defensa de los

derechos y la democratización de la sociedad en su sentido más radical ha desaparecido u ocupa un lugar muy marginal.

1.3. Universidad y «sistemas de garantía interna de calidad»

Como se explicó anteriormente, los sistemas de garantía interna de calidad (SGIC) encargados de la evaluación y seguimiento de las titulaciones surgen en un complejo contexto en el que se globalizan los procesos de reforma del Estado asociadas a nuevas tendencias relacionadas con la regulación y el gobierno de los sistemas en el marco de la denominada Nueva Gestión Pública (Feldfeber, 2009).

Dentro de las nuevas formas de gobernanza de las instituciones, el papel evaluador del Estado y en el marco de los debates sobre la calidad de la educación y la rendición de cuentas, se ubican los SGIC. Estos discursos envuelven y acompañan la implementación de estos sistemas; a la vez que articulan un proceso de migración de ideas del campo económico al educativo (Bourdieu, 2014; Popkewitz, 1994), y en este sentido encarnan sentidos diversos provenientes de otros campos originarios, son articuladores de debates contemporáneos acerca de la forma de entender la educación en general, la educación superior y la Universidad. En este contexto, aunque existe una cierta hegemonía de la racionalidad economicista, gerencial y neoliberal (Feldfeber, 2009; Ordorika, 2018; Verger y Parcerisa, 2018), hay que contemplar, sin embargo, otras posibles racionalidades o connotaciones que, en el marco de las disputas por el tipo de sociedad deseada, han emergido ya sea como respuesta, como alternativa o como resignificación a estos procesos de migración de ideas (Fernández-González y Monarca, 2018; Monarca, 2015; Verger y Normand, 2015).

En lo que respecta específicamente a los estudios sobre los SGIC, la literatura recoge los siguientes aspectos: a-Están excesivamente centrados en una lógica administrativa-gerencial (Martínez Iñiguez, Tobón y Romero Sandoval, 2017; Rangel, 2010), la cual traslada y refuerza una racionalidad técnica de estos procesos; b-aumentan la burocratización (Buendía Espinosa, 2011, 2013; Leal, et. al., 2014; Zapata y Tejeda, 2009), en línea con lo anteriormente mencionado, los sistemas de evaluación y seguimiento basados esencialmente en una lógica administrativa-gerencial exigen en su desarrollo una gran variedad y cantidad de tareas que muchas veces se ven sin vinculación o alejadas de las prácticas que supuestamente evalúan; c-aportan a la mejora de las instituciones y del trabajo docente (Fernández Lamarra y Aiello, 2014; González, 2008; Martínez Iñiguez, Tobón y Romero Sandoval, 2017), algunos autores explican que estos sistemas contribuyen a poner la mirada en las prácticas profesionales de los docentes universitarios y que esto contribuye a mejorarlas; d-son útiles para la regulación de títulos e instituciones dentro del sistema de educación superior (Mainero, Noriega y Mazzola, 2014; Stubrin, 2018; Zapata y Tejeda, 2009); e-tienen efectos homogeneizadores y conservadores que pueden atentar contra la innovación y el cambio (Stubrin, 2018); f-se han constatado problemas de participación de la comunidad universitaria (Leal, *et. al.*, 2014; Martínez Iñiguez, Tobón y Romero Sandoval, 2017; Urbano, 2007); entre otros.

Es preciso tener en cuenta que estos sistemas surgen como respuesta superadora de los modelos burocráticos tradicionales, poniendo el acento en los procesos y los resultados que evalúan como organizadores de las prácticas profesionales. De esta manera se intentan superar los modelos prescriptivos, bajo el supuesto de que la evaluación ubica en el centro de las prácticas profesionales los aspectos relevantes a ser tenidos en cuenta. Se entiende que esta racionalidad de gestión contribuye a realizar y sostener los cambios

necesarios para garantizar los ajustes de las instituciones a las demandas del entorno. Sin embargo, algunos de los estudios antes mencionados ponen de manifiesto que estos supuestos sobre la gestión de los sistemas no siempre tienen los efectos esperados. En este sentido, tal como se ha mencionado, algunos autores consideran que, a pesar de las pretensiones iniciales de generar sistemas de gestión más ágiles y racionales, estos sistemas han desarrollado un nuevo tipo de burocracia (Leal et al. 2014).

A modo de cierre de este apartado es necesario destacar de las investigaciones realizadas, en concordancia con trabajos previos más amplios centrados en la concreciones de la NGP (Verger y Normand, 2015), que las instituciones de educación superior responden de manera muy variada a los SGIC y a los procesos asociados a los mismos (Ewell, 2007; Newton, 2000). Si bien existe bastante similitud en las estructuras formales que toman, se producen procesos de apropiación y resignificación por parte de los actores que los hace más variados en sus desarrollos y efectos concretos.

2. EL SISTEMA DE GARANTÍA INTERNA DE LA CALIDAD (SGIC) EN LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

De acuerdo con la normativa estatal, y con arreglo a los *Criterios y directrices para el Aseguramiento de la Calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior* (ESG, 2015), aprobados por la Conferencia de Ministros de Educación de la Unión Europea celebrada en Ereván en 2015, un plan de estudios se entiende como un proyecto de implantación de una enseñanza universitaria (RD 861/2010, preámbulo), el cual debe contemplar para su aplicación, además de los aspectos académicos relacionados con el contenido, un sistema de garantía de la calidad, entre otros aspectos. Este sistema se entiende como “el fundamento para que la nueva

organización de las enseñanzas funcione eficientemente y para crear la confianza sobre la que descansa el proceso de acreditación de títulos" (RD 861/2010).

Estos planes de estudio de las universidades, titulaciones, deben contar con la verificación de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) y la autorización de la Comunidad Autónoma a la que pertenece la universidad (RD 861/2010, art. 25). Para obtener la autorización de ANECA, las universidades deben adjuntar, junto con la solicitud de autorización de una nueva titulación, una memoria que, entre otros aspectos, debe contener el sistema de garantía de la calidad antes mencionado. Según la normativa estatal, este sistema de garantía de la calidad puede estar referido a una titulación concreta o a un sistema general de la Universidad o del centro responsable de la impartición de las enseñanzas, y debe contener información relativa a los responsables del sistema de garantía de la calidad del plan de estudios, los procedimientos de evaluación de la calidad de la enseñanza y el profesorado, de las prácticas externas y de los programas de movilidad, los procedimientos de análisis de la inserción laboral de los graduados y su satisfacción con la formación recibida, así como la satisfacción del personal académico y de administración y servicios y de atención a las sugerencias o reclamaciones (Real Decreto 861/2010, Anexo I)

Una vez autorizada, toda titulación debe realizar el seguimiento de la implantación y verificación de los resultados obtenidos para la renovación de la autorización, funciones que corresponden a agencias externas pertenecientes a las Comunidades Autónomas (Real Decreto 861/2010, art. 27). En el caso de la Comunidad de Madrid, región a la que pertenece la Universidad Autónoma de Madrid, el organismo autorizado para tal fin es la *Fundación para el Conocimiento Madrimasd* (Decreto 63/2014). De acuerdo con el "Protocolo para la verificación y modificación de títulos oficiales de Grado y Máster" (*Fundación*

para el Conocimiento Madrimasd, 2017), el Sistema de Garantía Interno de Calidad (SGIC) debe: 1) aludir a los responsables de gestionar, coordinar y realizar el seguimiento; 2) contemplar procedimientos para el análisis de satisfacción de los miembros implicados, incluyendo, al menos, estudiantes, personal académico y de administración y servicios; 3) establecer mecanismos para el control, la revisión periódica y la mejora del título, concretando los procedimientos de evaluación y mejora de la calidad de la docencia y del profesorado; 4) instituir procedimientos para el análisis de la atención a las sugerencias y reclamaciones (pp. 48-50).

En el contexto de este marco regulatorio, la Universidad Autónoma de Madrid (UAM) ha desarrollado su SGIC[3], el cual tiene como objetivos prioritarios la definición de: a) los procedimientos necesarios para el desarrollo de las titulaciones y su orientación tanto a la satisfacción de los diferentes grupos de interés como a la consecución de resultados, y b) los instrumentos y estructuras que se van a utilizar para desarrollar la función de

[3] Por una cuestión de agilidad en la lectura del texto, los Manuales del Sistema de Garantía Interno de las titulaciones de la UAM revisados para la elaboración de esta información no se referencian en el texto y se detallan a continuación en función de la facultad a la que pertenecen: la Facultad de Derecho (Manuales del SGIC para las titulaciones de Grado en Derecho, Grado en Ciencia Política y Administración Pública, Máster Universitario de Acceso a la Profesión de Abogado, Máster en Democracia y Derecho, Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos, Doctorado en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas, disponibles en https://bit.ly/2CBYIGk; la Facultad de Formación de Profesorado y Educación (Manuales de Garantía para las titulaciones de Grado en Educación Infantil, Grado en Educación Primaria, Máster en Calidad y Mejora de la Educación y Máster en Formación de Profesorado de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, disponibles en https://bit.ly/2qaj1Du); la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (Manual el Sistema de Garantía Interna de Calidad, disponible en: https://bit.ly/2AoJ7bC); Facultad de Psicología (Sistema de Garantía Interna de Calidad, disponible en https://bit.ly/2D1u3TU); Facultad de Medicina (Manuales del SGIC para las titulaciones de Medicina, Enfermería y Programas de Doctorado, disponibles en https://bit.ly/2SeBZFQ); Facultad de Filosofía y Letras (Sistema de Garantía Interna de Calidad, disponible en https://bit.ly/2SeqG0j); y la Escuela Politécnica Superior (Manual del SGIC, disponible en https://bit.ly/2PSCvHQ).

calidad. Además, se consideran también importantes la coordinación para la recopilación de información sobre el desarrollo de la titulación, el impulso del sistema de calidad, la coordinación del análisis y la valoración de los resultados obtenidos para, a partir de ellos, proponer planes y acciones de mejora y el sistema de seguimiento de los mismos.

La Unidad responsable de la evaluación interna de la calidad está compuesta por la Junta de la Facultad, encargada de aprobar los objetivos y las políticas; el Decano y el resto del equipo decanal, que diseñan, implementan y revisan los sistemas de calidad; el Coordinador de calidad, que asegura las implementaciones y los procesos de mejora, y la Comisión de Garantía de Calidad que se encarga de la planificación y el seguimiento del SGIC. La ANECA es el responsable externo a la universidad, que también evalúa para certificar los resultados.

En lo que respecta a la evaluación de la enseñanza y el profesorado, ésta se lleva a cabo mediante tres instrumentos, dos de ellos internos al SIGC y uno externo. Como instrumentos internos se emplean encuestas de opinión sobre sobre la actividad docente, que se aplican a estudiantes y profesorado, y como mecanismo externo el Programa *DOCENTIA-UAM. Identificación y Valoración de Prácticas Docentes*.

Las encuestas de opinión para los estudiantes abordan cuatro aspectos: a) encuesta de satisfacción con la asignatura-grupo (aplicación semestral), dirigida a recoger información sobre la satisfacción en relación con distintos aspectos de una asignatura en un grupo (guía docente y adecuación de objetivos y del sistema de evaluación, actividades prácticas, carga de trabajo, coordinación entre el profesorado); b) encuesta de satisfacción con el profesor-asignatura-grupo (aplicación semestral), recoge información sobre el cumplimiento de lo especificado en la guía docente, la estructuración de la actividad docente, la claridad de las

explicaciones, la preocupación por el proceso de aprendizaje de los estudiantes, la utilidad de las tutorías y el grado general de satisfacción; c) encuesta de satisfacción con el plan (aplicación anual), refiere a la satisfacción sobre distintos aspectos del plan de estudios (adquisición de competencias, asignaturas optativas ofertadas, diseño de los horarios, etc.); y d) encuesta sobre prácticas externas (aplicación semestral) mediante la que se recoge información sobre la satisfacción con las prácticas externas curriculares realizadas fuera de la Universidad. Para el colectivo de los docentes, las encuestas recogen información sobre la satisfacción con el desarrollo del plan de estudios (aplicación anual) (UAM, 2015).

3. METODOLOGÍA

3.1. Instrumento

El objetivo de nuestra investigación es conocer la opinión del profesorado de la UAM sobre los sistemas de evaluación y seguimiento de las diferentes titulaciones. Para ello se construyó un cuestionario cuyo enfoque metodológico ha sido mixto: cuantitativo (un conjunto de preguntas cerradas, ver Tabla 1) y cualitativo (una pregunta abierta: "¿Hay alguna valoración o comentario que quiera añadir?").

Para definir el perfil de la muestra se utilizaron variables independientes (VI) sobre el perfil docente y también sobre información y experiencias. En las cuestiones sobre la valoración acerca de los procesos de evaluación, los participantes debían indicar su grado de acuerdo o valoración sobre una serie de afirmaciones propuestas (siendo: 1: totalmente en desacuerdo; 2: en desacuerdo; 3: de acuerdo; 4: muy de acuerdo; y NS/NC: no

sabe/no contesta) que tomamos como variables dependientes (VD). La Tabla 1 incluye la versión final del cuestionario empleado.

Tabla 1. Categorías y elementos del cuestionario

Categorías	**Elementos**
I- Perfil docente	1. Edad
	I-2. Género
	I-3. Años de antigüedad en la UAM
	I-4. Figura docente
	I-5. Facultad de adscripción
	I-6. Departamento universitario de adscripción
	I-7. Docencia impartida
II- Información, experiencia y grado de conocimiento general	II-1. Información recibida sobre los sistemas de seguimiento y evaluación de la calidad de las titulaciones de la UAM
	II-2. Participación en tareas relacionadas con los sistemas de seguimiento y evaluación de la calidad de las titulaciones de la UAM
	II-3. Grado de conocimiento que tiene de los sistemas de seguimiento y evaluación de la calidad de las titulaciones de la UAM
III- Valoración de los procesos de evaluación	*La evaluación y seguimiento de la calidad de los títulos que se realiza en la UAM…*
	III-1. Es necesaria
	III-2. Contribuye a mejorar la enseñanza
	III-3. Contribuye a mejorar los resultados de los estudiantes
	III-4. Genera un trabajo extra excesivo al profesorado
	III-5. Se realiza con una periodicidad adecuada
	III-6. Favorece la participación del profesorado de la titulación
	III-7. Es un proceso reflexivo
	III-8. Ejerce presión en el profesorado
	III-9. Condiciona el trabajo directo en aula
	III-10. Contribuye a mejorar su trabajo
	III-11. Contribuye al trabajo en equipo con otros docentes
	III-12. Mejora la calidad de los planes de estudio
	III-13. Ofrece información relevante para la mejora de mi trabajo docente

La revisión del cuestionario propuesto se realizó a través de la metodología de validación interjueces. Se consultaron 9 expertos en la materia (EM), a los que se les pidió hacer un juicio sobre la pertinencia de cada uno de los ítems, y se les ofreció un espacio para proponer cambios y sugerencias.

Para determinar la validez de contenido, seguimos la modificación de Tristán (2008) en base al modelo cuantitativo de Lawshe (1975). Este modelo se basa en la realización de un panel de evaluación por parte de los jueces expertos que deben emitir su opinión sobre si los ítems son esenciales o no. Así, se determinó la razón de validez de contenido modificada (CVR´) para cada uno de los ítems, mediante las ecuaciones descritas en el modelo y, además, se calculó el Índice de validez de Contenido (CVI). De acuerdo al modelo, se debe al menos alcanzar un valor igual o mayor a 0.58, para asegurar que el acuerdo no se deba al azar. Como se puede ver en la Tabla 2 todos tuvieron un valor mayor y un CVI de 0.86.

Tabla 2. Valores Razón de Validez de Contenido.

El sistema de evaluación y seguimiento de la calidad de los títulos que se realiza en la UAM:	CVR'
Es muy necesario	0,67
Contribuye a mejorar la enseñanza	1,00
Contribuye a mejorar los resultados de los estudiantes	0,89
Genera burocracia	0,78
Genera un trabajo extra excesivo al profesorado	0,56
Se realiza con una periodicidad muy adecuada	0,89
Favorece la participación de todo el profesorado de la titulación	0,78
Es un proceso reflexivo	0,89
Ejerce presión en el profesorado	0,89
Condiciona el trabajo directo en aula	1,00
Contribuye a mejorar su trabajo	0,89
Contribuye al trabajo en equipo con otros docentes	1,00
Mejora la calidad de los planes de estudio	1,00
Ofrece información relevante para la mejora de mi trabajo docente	0,78

Tras el análisis de las tasas de los EM, no hay cambios relevantes necesarios para introducirse, tampoco en la claridad de los ítems.

Con respecto a la validación estadística, se analizó la consistencia interna y la validez de constructo a través del Coeficiente Alpha de Cronbach (0.862 sin necesidad de eliminar ningún ítem en la corrección de ítem-total), la Medida de Adecuación Muestral KMO (0,849) y la Prueba de Esfericidad de Barlett (0.000). Se utilizó el método de extracción de componentes principales y tan solo obtenemos una comunalidad menor de 0.5 en el ítem "Se realiza con una periodicidad adecuada". Al equipo le pareció pertinente que esta cuestión se siguiese preguntando aunque se tuviese en cuenta su no adecuación a la hora de los análisis.

3.2. Plan de análisis de los datos

Como parte del análisis cualitativo, se han procesado todos los datos recogidos durante el trabajo de campo, de acuerdo con lo realizado en investigaciones previas de similares características (Thoilliez y Rappoport, 2018). Con respecto al enfoque cualitativo, el desarrollo inductivo de categorías y aplicación deductiva de las mismas a las respuestas de los participantes a la pregunta abierta del cuestionario en línea, resultan de un análisis de contenido de las respuestas emitidas. Todas las categorías han sido cuidadosamente fundamentadas y revisadas en el proceso de análisis. Dentro de un circuito de retroalimentación esas categorías se han revisado y reducido a unas categorías principales. La formulación de las definiciones de las categorías y las reglas para distinguir las diferentes categorías siguió a las preguntas de investigación, y fueron revisadas junto con el proceso de análisis.

Con respecto al enfoque cuantitativo se procedió a realizar una descripción global de la muestra y de las percepciones de los

docentes sobre el proceso de valoración. También se realizó un análisis no paramétrico con el software Statistical Package for the Social Sciences (SPSS). La elección de los no paramétricos se debió a la naturaleza de la muestra obtenida y a las características de los ítems de respuesta cerrada incluidos en el cuestionario. Al incluir una respuesta NS/NC obtuvimos información para el proyecto pero, a su vez, se limitaron los casos válidos para el análisis. Además, al contar con solo 4 categorías de análisis tuvimos que optar por los no paramétricos. Para variables dicotómicas se utilizó la prueba U de Mann Whitney y para poliatómicas la H de Kruskal Wallis. Se han cruzado las VI con las preguntas sobre "El seguimiento y la evaluación de la calidad de los títulos que se realiza en la UAM..." Hemos tenido en cuenta como variables independientes: edad, género, antigüedad en la UAM, figura docente, facultad, si recibe información o no y también hemos cruzado con todas las cuestiones del bloque II de preguntas (ver Tabla 1).

3.3. Muestra

La recogida de los datos se prolongó durante el mes de mayo de 2018, enviándose el cuestionario a todo el profesorado de la UAM. Finalmente se recibieron un total de 262 respuestas. De acuerdo con el protocolo de investigación previsto, informado favorablemente por el Comité de Ética de la Investigación de la UAM (CEI-85-1601, en reunión del día 16/2/2018), el contacto con los potenciales participantes se realizó por vía telemática, facilitando hoja informativa en primera instancia y solicitando su consentimiento expreso para participar de manera voluntaria en la investigación. Para proceder a dicho contacto se configuró una base de datos de direcciones de docentes de la UAM lo más completa posible, organizada por Facultades y Departamentos, de acuerdo con los directorios de correos electrónicos públicos en los sitios web correspondientes. Se garantizaba igualmente la

confidencialidad de los datos en aplicación de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y las modificaciones sufridas por el artículo 79 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Los datos personales y respuestas han sido custodiados por los responsables del proyecto y una vez realizados los análisis pertinentes y concluido el estudio, serán destruidos.

A pesar de que el número de respuestas recibidas no configura una muestra representativa del profesorado de la UAM, encontramos que los datos recabados ilustran bien el sentir de al menos parte del personal docente e investigador de la Universidad en lo que respecta a las opiniones que despiertan entre este sector los actuales procesos de seguimiento y evaluación de las titulaciones.

La distribución de la muestra atendiendo al género fue de un 56,1% de hombres y un 43,9% de mujeres. Con respecto a la edad de los participantes obtenemos que el grueso de la muestra se sitúa en la franja de 40-59 años (66,8%), un 17,2% son mayores de esa edad y el resto menores. También destaca que el 71% de docentes que han contestado ocupan puestos indefinidos, y casi un 40% tienen más de veinte años de antigüedad en la UAM.

Gráfico 1. Años de antigüedad en la UAM

4. RESULTADOS

4.1. Cuestionario

Para determinar si los docentes conocían los programas de calidad se realizaron dos preguntas, una relacionada con la información y otra con el grado de conocimiento. Con respecto a la pregunta ¿Recibe información relacionada con el seguimiento y la evaluación de los títulos de la UAM? Los docentes en un 65,3% respondieron que sí recibían información. Con respecto al grado de conocimiento hay una gran variabilidad de las respuestas, concentrándose un 16,8% en la respuesta mediana, el 5. Sobre la valoración de los procesos de evaluación podemos observar los resultados en la Tabla 3.

Tabla 3. Porcentajes de respuestas de la valoración de los procesos de evaluación

La evaluación y seguimiento de la calidad de los títulos que se realiza en la UAM…	**1**	**2**	**3**	**4**
1. Es necesaria	4,3	3,9	19,9	71,9
2. Contribuye a mejorar la enseñanza	10,3	18,3	33,3	38,1
3. Contribuye a mejorar los resultados de los estudiantes	14,3	23,3	37,1	25,3
4. Genera un trabajo extra excesivo al profesorado	7,4	17,6	36,5	38,5
5. Se realiza con una periodicidad adecuada	11,3	26,2	49,2	13,3
6. Favorece la participación del profesorado de la titulación	19,2	33,9	36,0	10,9
7. Es un proceso reflexivo	15,5	29,6	37,8	17,2
8. Ejerce presión en el profesorado	13,6	26,3	36,0	24,2
9. Condiciona el trabajo directo en aula	19,2	38,3	29,2	13,3
10. Contribuye a mejorar su trabajo	16,3	27,2	36,4	20,1
11. Contribuye al trabajo en equipo con otros docentes	20,5	32,8	34,4	12,3
12. Mejora la calidad de los planes de estudio	14,9	21,9	40,5	22,7
13. Ofrece información relevante para la mejora de mi trabajo docente	19,7	25,4	36,1	18,9

1: Totalmente en desacuerdo; 2: Desacuerdo; 3: De acuerdo; 4: Muy de acuerdo

4.1.1. Análisis no paramétrico

Con respecto a los resultados obtenidos en el análisis no paramétrico del cuestionario nos encontramos con pocas diferencias significativas. No se observan diferencias ni en edad, género, facultad, ni siquiera sobre si han participado o no en alguna tarea de evaluación y seguimiento de las titulaciones (tan solo hay diferencias entre los que participan en las encuestas y los que no en el ítem sobre "mejora la calidad de los planes de estudio"). Donde sí encontramos diferencias significativas es en antigüedad en la UAM y figura docente. Con la antigüedad encontramos las diferencias en los ítems 2, 4, 10 y 13 (ver Tabla 4) y con la figura docente en el 2 y 13. Como la figura docente está asociada a la antigüedad (usualmente) hemos procedido a analizar con detalle las diferencias que se producen con la antigüedad (se puede revisar el Gráfico 1 para ver los datos de la muestra).

Tabla 4. Diferencias significativas determinadas por la antigüedad docente

	El seguimiento y la evaluación de la calidad de los títulos que se realiza en la UAM...			
	Contribuye a mejorar la enseñanza	Genera un trabajo extra excesivo al profesorado	Contribuye a mejorar su trabajo	Ofrece información relevante para la mejora de mi trabajo docente
Chi-cuadrado	20,509	17,071	16,184	23,842
gl	4	4	4	4
Sig. asintót.	,000	,002	,003	,000

Diferencias relacionadas con la antigüedad docente

Ítem 2: Contribuye a mejorar la enseñanza

Con respecto a este ítem observamos que los profesores que llevan menos de 3 cursos en la UAM destacan en sus creencias de que el seguimiento y evaluación contribuye a mejorar la enseñanza. El resto de grupos han sido bastante homogéneos en sus porcentajes de respuesta (Gráfico 3).

Gráfico 3. Respuestas "Contribuye a mejorar la enseñanza" por antigüedad docente

Ítem 4: Genera un trabajo extra excesivo al profesorado

Aquí observamos lo contrario al ítem anterior. Los docentes más jóvenes opinan que no es un trabajo excesivo, mientas que los que llevan más de 10 cursos en la UAM sí que consideran que les genera un trabajo excesivo y están más conformes con la afirmación propuesta (Gráfico 4).

Gráfico 4. Respuestas "Genera un trabajo extra excesivo al profesorado" por antigüedad docente

Ítem 10 y 13: Contribuye a mejorar su trabajo y Ofrece información relevante para la mejora de mi trabajo docente

Los dos ítems son muy similares en cuanto a que vuelven a ser los que menos tiempo llevan en la UAM quienes están más de acuerdo con esta información, y van estando menos de acuerdo con la misma a medida que cuentan con más antigüedad (Gráficos 5 y 6).

Gráfico 5. Respuestas "Contribuye a mejorar su trabajo" por antigüedad docente

Gráfico 6. Respuestas "Ofrece información relevante para la mejora de mi trabajo docente" por antigüedad docente

Diferencias relacionadas con las figuras docentes

Con respecto a las figuras docentes las diferencias se aprecian en el ítem referido a la contribución a mejorar la enseñanza, aunque la mayoría responde con grado de acuerdo o muy de acuerdo, observamos que los profesores asociados, TUI y AD destacan en atribuirse esta afirmación, mientras que los CDI serían los que más alejados están de la afirmación, con un porcentaje del totalmente en desacuerdo de casi el 40%. Para el ítem de "ofrece información relevante para la mejora de mi trabajo docente", destacamos que los profesores colaboradores se identifican casi un 100% en el de acuerdo, los TUI en el muy de acuerdo y vuelve a destacar los CDI con un 40% en el totalmente en desacuerdo.

4.2. Pregunta abierta

Como se explicó anteriormente, el cuestionario incluía la siguiente pregunta abierta: "¿Hay alguna valoración o comentario que quiera añadir?". De la misma se han recibido un total de 73 respuestas. Tras un primer proceso de depuración de los datos, en el que se excluyeron respuestas en las que los participantes realizaban comentarios sobre el contenido del cuestionario mismo, se procedió al análisis del contenido de las otras 67 respuestas recibidas.

Al incluir esta pregunta abierta, se pretendía no tanto conocer su valoración en sí, que es entendida a través de las respuestas a los ítems cerrados, sino captar las formas concretas en que expresan sus valoraciones acerca de los sistemas actualmente en marcha en la UAM para dar seguimiento y evaluar sus titulaciones. Se han recibido una gran variedad de respuestas. Al categorizar las respuestas recibidas, se han identificado tres factores principales que enmarcan las valoraciones sobre los procesos de seguimiento y calidad de las titulaciones (ver Gráfico 7):

Gráfico 7. Distribución de las tomas de posición frente a los sistemas de seguimiento y evaluación de la calidad de las titulaciones en la UAM

Los puntos de vista de nuestros participantes se movieron entre alguna de las siguientes grandes categorías de respuesta:

a) Contrarios y contrariados: 34,32% de las respuestas recibidas expresaban profundas dudas sobre la forma y el fondo de los procedimientos de seguimiento y evaluación actualmente en curso en la UAM.
b) Escépticos y desencantados: 28,35% de los participantes que decidieron responder a la cuestión abierta, subrayan las buenas intenciones y posibilidades de los sistemas de seguimiento y evaluación de la calidad, pero se muestran a la vez desencantados sobre su impacto real en la mejora de la docencia y sobre la burocracia que generan.
c) Esperanzados y propositivos: el 37,31% incluye comentarios positivos sobre la justificación y el potencial de los mecanismos actuales sobre los cuales, aun valorando de maneras diversas el éxito de su realización, muestran

esperanzas de perfeccionamiento haciendo propuestas de mejora.

A continuación, analizamos más de cerca las categorías que han resultado ser las más significativas por su tasa de mención en las respuestas al ítem abierto del cuestionario referido.

a) Contrarios y contrariados

Una parte importante de las respuestas ubicadas dentro de esta categoría muestran su preocupación por la tendencia que imprimen a las relaciones entre estudiantes y profesores, convirtiendo la vinculación mediada por el estudio de un objeto de conocimiento por otra más clientelar. Los participantes lo han expresado del siguiente modo:

> El alumno tiende a penalizar en las encuestas a los profesores más exigentes, con lo cual al final la educación universitaria, si no ponemos remedio, acabará siendo una especie de 'café para todos' (Participante 09/05/2018-8:42:28).
>
> Últimamente se viene tratando a los alumnos como clientes de una tienda, más que como estudiantes. Aquí no se aplica aquello de que 'el cliente siempre tiene razón' (Participante 17/05/2018-16:11:48).

Otro grupo de respuestas que denotaban contrariedad hacia el sistema actual de seguimiento y evaluación de las titulaciones de la UAM, venían a cuestionar la filosofía sobre la que se sustenta la idea de calidad que sostiene a dicho sistema. Como si lo que se evaluase en los procesos actuales, no fuese realmente la calidad, sino cosas que nada tienen que ver con ella. Las expresiones de esta clase de sensibilidad eran del siguiente tipo:

> Estamos confundiendo la calidad de verdad (enseñar bien) con la calidad oficial-burocrática (papeleo a espuertas) (Participante 23/05/2018-19:37:18).

> Solamente se valora lo cuantificable de forma sencilla: ajustes de lo declarado en guías docentes con respecto a objetivos y competencias, sin entrar en cumplimiento ni en significado de estos aspectos; número de cursos de formación docente, etc. No se realizan esfuerzos por valorar de otra forma la calidad de la docencia y de los planes (Participante 24/05/2018-12:30:56).

En otros casos, las muestras de contrariedad que se han analizado iban en la dirección de denunciar la desorientación que estos sistemas provocan en las tareas del personal docente e investigador. Y ello porque los estaría descentrando de la prioridad que, entienden, debe tener en su jornada de trabajo la actividad investigadora, por ser esta la que distingue al profesorado de niveles universitarios del profesorado de los niveles preuniversitarios:

> La prioridad en una universidad seria debe de ser para el nivel investigador. La Universidad no debe de ser un colegio. Un investigador mediocre no puede ser profesor universitario, por muchas técnicas docentes que intente aprender. Los méritos docentes son a menudo refugio de los investigadores mediocres. Esto no quita para que el profesor intente innovar para que la docencia sea lo mejor posible. Para ello las Facultades deben de dar apoyo y medios a los profesores, no presionar al profesor para que vaya a cursillos y acreditaciones docentes (…) Tengo claro que mi prioridad es la investigación. Y así es también en las universidades de referencia a nivel mundial (Participante 09/05/2018-10:54:45).

Por último, ha habido quienes, directamente, optan por desechar por completo el sistema actual por su absoluta inutilidad:

"Es todo apariencia, no se evalúa la realidad, ni lo que importa para la docencia" (Participante 08/05/2018-11:25:54).

b) Escépticos y desencantados

Un segundo grupo de respuestas recibidas puede ubicarse en lo que hemos convenido en denominar actitudes que se sitúan entre el escepticismo y el desencanto. Una ambivalencia que muchos justifican por la distancia real que perciben entre el potencial de mejora que ofrecen y la necesidad de este tipo de evaluaciones, con respecto a su impacto verdadero en la docencia y la organización de las titulaciones. Los participantes lo han expresado con afirmaciones como las siguientes:

> Es un proceso que debería de ayudar a mejorar la calidad de las titulaciones y la enseñanza pero en mi experiencia personal eso no ocurre porque no introduce un proceso de reflexión real ni acciones de mejora concretas. Se convierte en un proceso burocrático más, sin efectividad para reconducir procesos ni introducir mejoras, y normalmente intentando 'salvar' el status quo de lo que ya hay (Participante 09/05/2018-19:41:09).

> Los procesos de evaluación y seguimiento de titulaciones son muy interesantes, pero tal como están planteados solo sirven para introducir pequeños ajustes y modificaciones al diseño previo pero no para cambiar problemas profundos e importantes. Realmente no generan procesos de reflexión profunda que permitan un análisis de los problemas importantes que tiene una titulación y como resolverlos (Participante 14/05/2018-17:51:04).

Dentro de esta misma ambivalencia a la que nos referíamos, otros participantes justifican su posición de "sí a la evaluación, pero…" por la cantidad de burocracia que genera. Tanta, que les lleva a dudar profundamente sobre su sentido y pertinencia:

> La idea que subyace al seguimiento y evaluación de la calidad de las titulaciones de la UAM es buena. Sin embargo, el modo en que se pone en práctica es excesivamente burocrático y supone una carga de trabajo excesiva para el profesorado, que no se ve compensado por una mejora efectiva de la calidad de la docencia, de las titulaciones ni de los resultados de los estudiantes (Participante 07/05/2018-19:36:04).

> El seguimiento de la calidad se entiende, al menos por parte de los responsables del área, exclusivamente como la comprobación de que las guías docentes están bien rellenas. Nunca hay una reflexión más general sobre qué enseñamos, para qué, para quién. Cuando surgen verdaderos problemas de calidad -incumplimiento del profesorado, bajo nivel del profesorado, desenganche de los estudiantes- no se plantea cómo resolverlo. [...] Las escasas iniciativas que se han producido para revisar programas, evitar solapamientos, crear progresividad entre las materias han sido ignoradas por una parte importante del profesorado y casi nunca aplicadas de forma sistemática. ¿Calidad en la UAM? ¡Es una broma! (Participante 30/05/2018-0:31:40).

c) Esperanzados y propositivos

Un nutrido número de respuestas presentaba, junto con la expresión de variadas reservas, cierto tono de esperanza sobre las buenas posibilidades del sistema actualmente en marcha, al realizar propuestas de mejora concretas sobre diferentes aspectos del proceso. Un primer grupo de estas propuestas se centra en señalar los problemas que habría que solucionar con respecto a las encuestas que deben completar los estudiantes (tanto con respecto al modo de recoger los datos, como a lo que en estas encuestas se pregunta):

> Deberían mejorarse los sistemas de recogida de información de las encuestas de los estudiantes. Ni los

> estudiantes ni los profesores contestan en unos porcentajes que permitan tener información suficiente. Tras más de una década de comprobar que no se obtiene un número de respuestas adecuadas, no se ha hecho nada por mejorar (Participante 08/05/2018-8:25:33).

> Es necesario desarrollar un sistema de evaluación del docente más objetivo y completo, no solo desde la evaluación actual sesgada de los estudiantes, sino también desde otras áreas. Sería interesante incluir evaluaciones independientes de seguimiento del aprendizaje de los estudiantes, por ejemplo, a principio de cada curso, sobre lo que recuerdan de los cursos anteriores (con tests anónimos). Eso ayudaría a detectar en qué áreas hay que fortalecer la enseñanza (Participante 09/05/2018-10:32:47).

Otro grupo de respuestas dentro de este mismo tono propositivo, señalaban la necesidad de ampliar la participación del profesorado en los procesos de seguimiento y evaluación de las titulaciones, así como de informar más y mejor sobre los resultados de los mismos:

> Creo que es una labor fundamental, cuya gestión tiene margen de mejora. Sería importante que se hiciese 'más pedagogía' en este ámbito, que se diese a conocer en cada centro cómo funciona el sistema de seguimiento y evaluación e informar de los cambios y actualizaciones (por ejemplo, muchas personas no supieron del cambio de ISOTools a GEDOC) (Participante 08/05/2018-12:01:43).

> El seguimiento y evaluación de las titulaciones de la UAM, es un proceso que no se quien lo realiza. Siendo profesora de esta Universidad creo que debería de participar. Como comentario propongo que sea más participativo y transparente (Participante 09/05/2018-8:44:02).

Por último, también ha habido quienes han indicado que estos procesos pueden ser (y debieran tender a ser más) estupendas oportunidades para garantizar y mejorar la coordinación de

contenidos entre materias. Uno de los participantes lo expresaba así: “Tendría que favorecerse una mejor coordinación entre los contenidos de las asignaturas, a nivel del profesorado específico que las imparte.” (Participante 08/05/2018-14:26:57).

5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Los resultados presentados permiten destacar algunas conclusiones a modo de discusión. En primer lugar, se puede destacar que la gran mayoría de los que respondieron al cuestionario (90%) han estado “de acuerdo” o “muy de acuerdo” en que los sistemas de evaluación y seguimiento de las titulaciones de la UAM son necesarios. En la misma línea, aunque con porcentajes distintos en cada caso, en consonancia con trabajos previos (Fernández Lamarra y Aiello, 2014; González, 2008; Martínez Iñiguez, Tobón y Romero Sandoval, 2017), una mayoría considera que estos sistemas contribuyen a realizar alguna mejora: en los planes de estudio (títulos), en la enseñanza, en los resultados de los estudiantes y en el trabajo del profesorado. De igual manera, se ha destacado positivamente la información que ofrecen para la mejora del trabajo docente y la reflexividad de los procesos que estos sistemas contemplan.

En una línea contraria, hay aspectos que invitan a pensar que algunos elementos clave de la concreción de estos sistemas no son bien valorados. Por un lado, es preciso mencionar las opiniones referidas al condicionamiento que ejercen en las relaciones estudiante-profesorado, propias de las relaciones de mercado en la que el estudiante es considerado como un cliente (Ordorika, 2007; Torres Santomé, 2017; Wee y Monarca, 2019). Por otro lado, algunos de los cuestionamientos van dirigidos a la idea de calidad que subyace en estos procesos de evaluación y seguimiento, en línea con la literatura que los critica por su racionalidad técnica y gerencial (Buendía Espinosa, 2013; Leal, *et. al*., 2014; Monarca,

2018). Por último, una crítica muy generalizada, realizada por el 70% de los encuestados, hace referencia a la gran cantidad y variedad de tareas que estos procesos exigen al profesorado, generando una sobrecarga en su trabajo. La burocratización de este tipo de prácticas ha sido recogida en investigaciones previas (Buendía Espinosa, 2011, 2013; Leal, *et. al*., 2014; Zapata y Tejeda, 2009), e invita a pensar sobre los efectos que esto tiene sobre las tareas docentes y de investigación.

En cualquier caso, los datos de este trabajo parecen indicar que los procesos de evaluación y seguimiento se encuentran normalizados e interiorizados dentro de la cultura profesional de la UAM. Aunque existen opiniones que reflejan algún tipo de crítica a los mismos, su necesidad apenas es cuestionada. Sin embargo, a la luz de los aspectos recogidos por la literatura, es necesario reflexionar acerca de algunos aspectos clave:

Por un lado, el estudio realizado nos invita a pensar sobre los nuevos modelos de regulación (Barroso, 2005; Feldfeber, 2009; Ordorika, 2018). Se supone que los llamados modelos posburocráticos de gestión, en cuya racionalidad se basan estos sistemas de evaluación y seguimiento de los títulos, superaban aquella lógica prescriptiva, homogeneizadora, centralizada y reglamentaria de los modelos burocráticos tradicionales, evitando la formalización de los procesos que apenas tenían los efectos esperados en las prácticas sobre las que reglamentaban. Sin embargo, de acuerdo con los datos obtenidos, la forma en que funcionan estos sistemas vuelve a reflejar rasgos propios de los modelos burocráticos tradicionales, el exceso de tareas asociadas puede terminar teniendo efectos diversos alejados de las intenciones explicitadas de estos sistemas.

Por otro lado, en línea con lo anterior, el estudio nos invita a pensar sobre el tipo de control que ejercen estos sistemas posburocráticos. Si bien es cierto que los mismos invitan a cierta

actividad reflexiva, algunos aspectos esenciales no son puestos como objeto de la reflexión, como por ejemplo la racionalidad técnica implícita de estos sistemas de regulación, la idea de calidad que subyace en los mismos, en la que los investigadores-académicos apenas pueden participar, o en los mismos fines y funciones de la Universidad contemporánea. Aspectos no contemplados y que ubican a los docentes universitarios al margen de estas cuestiones.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANECA (2015). *Programa de apoyo para la evaluación de la actividad docente del profesorado universitario*. Disponible en https://bit.ly/2EDlZul

Ball, S. (2002). Grandes políticas, un mundo pequeño. Introducción a una perspectiva internacional en las políticas educativas. En N. Narodowski, M. Nores y M. Andrada (Comps.), *Nuevas tendencias en políticas educativas. Estado, mercado y escuela* (pp. 103-128). Buenos Aires: Granica.

Ball, S. (2012). *Global Education Policy: austerity and profit*. La Laguna (España): Universidad de La Laguna.

Ball, S. (2013). Perfomatividad y fabricaciones en la economía educacional: rumbo a una sociedad performativa. *Pedagogía y Saberes*, 38, 103-113.

Barroso, J. (2005). O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educ. Soc., Campinas*, 26(92), 725-751

Bourdieu, P. (2014, 1º ed 1999). *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires: EUDEBA.

Bourdieu, P. y Wacquant, L. (2008). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Brunner, J.J. (2008). Educación superior y mundo del trabajo: Horizontes de indagación. *Calidad de la Educación*, 29, 230-240

Brunner, J.J. y Uribe D. (2007). *Mercados Universitarios: el Nuevo Escenario de la Educación Superior*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.

Buendía Espinosa, A. (2011). Evaluación y acreditación de programas en México. Más allá de los juegos discursivos. *Diálogos sobre Educación*, 2(3). Disponible en https://bit.ly/2CwZu7z

Buendía Espinosa, A. (2013). Genealogía de la evaluación y acreditación de instituciones en México. *Perfiles Educativos*, 35(número especial), 17-32.

Carvalho, L. M. (2009). Governando a educação pelo espelho do perito: uma análise do pisa como instrumento de regulação. *Educação & Sociedade*, 30(109), 1009-1036.

Cerny, P. G. (1997). Paradoxes of the Competition State: the dynamic of political globalisation. *Government and Opposition*, 32, 251-271.

Dale, R. (2007). Los efectos de la globalización en la política nacional: Un análisis de los mecanismos. En X. Bonal, A. Tarabini y A. Verger (Comps.), *Globalización y educación. Textos Fundamentales* (pp. 87- 114). Buenos Aires: Miño y Dávila.

Decreto 63/2014, *de 29 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se designa a la Fundación para el Conocimiento Madrimasd como órgano de evaluación en el ámbito*

universitario de la Comunidad de Madrid. (BOCM de 4 de junio de 2014).

De Sousa Santos, B. (2006). *Reinventar la democracia. Reinventar el estado*. Buenos Aires: CLACSO Disponible en https://bit.ly/2CYHVOS

Ewell, P. (2007). The quality game: external review and institutional reactions over three decades in the US. En D. F. Westerheijden *et al*. (Eds.), *Quality Assurance in Higher Education: Trends in regulation and transformation* (pp. 119-153). Springer.

Feldfeber, M. (2009). Nuevas y viejas formas de regulación del sistema educativo argentino. *Linhas Críticas*, 15(28), 25-43.

Fernández-González, N. (2016). Repensando las políticas de privatización en educación: el cercamiento de la escuela. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 24(123). http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2509

Fernández-González, N. y Monarca, H. (2018). Los sentidos de la rendición de cuentas en el discurso educativo. *Perfiles Latinoamericanos*, 26(51), 379-401.

Fernández Lamarra, N. y Aiello, M. (2014). La evaluación universitaria en Argentina en el marco de América Latina. Situación y desafíos en relación al aseguramiento de la calidad. En H. Monarca y J. Valle (Coords.), *Evaluación de la calidad de la Educación Superior en Iberoamérica* (pp. 21-48). Madrid: GIPES-UAM.

Foucault, M. (2007). *El nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Fundación para el Conocimiento Madrimasd (2017). *Protocolo para la verificación y modificación de títulos oficiales de Grado y Máster*. Disponible en https://bit.ly/2Am8JGg

González, L.E. (2008) El impacto del proceso de evaluación y acreditación en las universidades de América Latina. CINDA-IESALC/UNESCO.

Grek, S. (2009). Governing by numbers: the PISA 'effect' in Europe. *Journal of Education Policy*, 24(1), 23-37, DOI: 10.1080/02680930802412669

Korol, C. (2008). La subversión del sentido común y los saberes de la resistencia. En A. E. Coceña (Coord.), *De los saberes de la emancipación y de la dominación* (177-192). Buenos Aires, CLACSO.

Lawshe, C.H. (1975). A quantitative approach to content validity. *Personnel Psychology, 28*, 563-575.

Leal, M., Robin, S., Maidana, M. y Lazarte, M. (2014). Las Universidades Nacionales frente a la evaluación externa. Percepciones académicas y breve estado del arte. En H. Monarca y J. Valle (Coords.), *Evaluación de la calidad de la Educación Superior en Iberoamérica* (pp. 93-123). Madrid: GIPES-UAM.

Mainero, N., Noriega, J. y Mazzola, C. (2014). Evaluación y acreditación universitaria. El caso de la Universidad Nacional de San Luis. En H. Monarca y J. Valle (Coords.), *Evaluación de la calidad de la Educación Superior en Iberoamérica* (pp. 165-197). Madrid: GIPES-UAM.

Martínez Iñiguez, J., Tobón, S. y Romero Sandoval, A. (2017). Problemáticas relacionadas con la acreditación de la calidad de la educación superior en América Latina. Innovación Educativa, 17(73), 79-96

Martínez Rizo, F. (2011). Los rankings de universidades: una visión crítica. *Revista de la educación superior*, 40(157), 77-97.

Moed, H. F. (2017). A critical comparative analysis of five world university rankings. *Scientometrics*, 110(2), 967-990.

Monarca, H. (2015). Sistemas de evaluación: disputas simbólicas y configuración de prácticas educativas en los procesos de globalización y reforma del Estado. En H. Monarca (Coord.), *Evaluaciones externas. Mecanismos para la configuración de representaciones y prácticas en educación* (pp. 17-42). Buenos Aires: Miño y Dávila.

Monarca, H. (2018). Presentación: sobre calidad y sentidos en educación. En H. Monarca (Coord.), *Calidad de la educación en Iberoamérica: Discursos, políticas y prácticas* (pp. 5-11). Madrid: Dykinson.

Neave, G. (2001). *Educación superior historia y política: estudios comparativos sobre la universidad contemporánea*. Barcelona: Gedisa.

Newton, J. (2000). Feeding the Beast or Improving Quality?: Academics' perceptions of quality assurance and quality monitoring. *Quality in Higher Education*, 6(2), 153-163, DOI: 10.1080/713692740.

Nóvoa, A. (2010). La construcción de un espacio educativo europeo: gobernando a través de los datos y la comparación. *Revista Española de Educación Comparada*, 16, 23-42.

Ordorika, I. (2007). Universidades y globalización: tendencias hegemónicas y construcción de alternativas. *Revista Educación Superior y Sociedad* (ESS), 12(1), 175-190.

Ordorika, I. (2018). Repolitizar la Casa: Las Universidades de América Latina a cien años de la Reforma de Córdoba. En R. Guarga (Coord.), *A cien años de la reforma universitaria de Córdoba. Hacia un nuevo manifiesto de la educación superior latinoamericana* (pp. 115-129). Caracas: UNESCO-IESALC-Universidad Nacional de Córdoba.

Ozga, J. (2009). Governing education through data in England: from regulation to self-evaluation. *Journal of Education Policy*, 24(2), 149-162, DOI: 10.1080/02680930902733121.

Popkewitz, Th. (1994). *Sociología política de las reformas educativas*. Madrid: Morata.

Prieto, M. y Manso, J. (2018). La calidad de la educación en los discursos de la OCDE y el Banco Mundial: usos y desusos. En H. Monarca (Coord.), *Calidad de la educación en Iberoamérica: Discursos, políticas y prá*cticas (pp. 114-135). Madrid: Dykinson.

Prieto, M. y Villamor, P. (2018). El impacto de una reforma: Limitación de la autonomía, estrechamiento de la libertad y erosión de la participación. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 26 (63). http://dx.doi.org/10.14507/epaa.26.3255

Real Decreto 1393/2007, *de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales*. (BOE núm. 260, de 30 de octubre de 2007).

Real Decreto 861/2010, *de 2 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas univeritarias oficiales*. (BOE núm. 161, de 3 de julio de 2010).

Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG) (2015). Brussels, Belgium.

Stubrin, A. (2018). Entre la uniformidad y la atomización. Un aporte sobre los impactos del aseguramiento de la calidad sobre instituciones y programas universitarios en América Latina. *Revista CTS*, 37(13), 85-94.

Tapia, L. (2008). La reforma del sentido común en la dominación neoliberal y en la constitución de nuevos bloques históricos nacional-populares. En A. E. Coceña (Coord.), *De los saberes*

de la emancipación y de la dominación (101-113). Buenos Aires, CLACSO.

Thoilliez, B. (2017). 'Evidencias' y conocimiento pedagógico. Limitaciones para el desarrollo profesional docente. En H. Monarca y B. Thoilliez (Coords.), *La profesionalización docente. Debates y propuestas* (pp. 53-63). Madrid: Síntesis.

Thoilliez, B. (2018). El papel de los organismos internacionales (y de sus expertos, asesores y consultores) en la desdemocratización de las políticas educativas. En H. Monarca (Coord.), *Calidad de la educación en Iberoamérica: Discursos, políticas y prácticas* (pp. 45-65). Madrid: Dykinson.

Thoilliez, B. y Rappoport, S. (2018). El Programa del Diploma de Bachillerato Internacional en institutos públicos españoles: tres miradas sobre las voces de sus antiguos alumnos. *Journal of Supranational Policies of Education, 7,* 83-104. DOI: 10.15366/jospoe2018.7.

Torres Santomé, J. (2017). *Políticas educativas y construcción de personalidades neoliberales y neocolonialistas*. Madrid: Morata.

Tristán, A. (2008). Modificación al modelo de Lawshe para el dictamen cuantitativo de la validez de contenido de un instrumento objetivo. *Avances en medición*, 6(1), 37-48.

UAM (2015). *Protocolo de aplicación de encuestas sobre la actividad docente.* Disponible en https://bit.ly/2AkYfGX

UAM. (2018). *Programa DOCENTIA – UAM. Identificación y Valoración de Prácticas Docentes*. Disponible en https://bit.ly/2yrULBm

Urbano, N. (2007). Efectos de la implementación del modelo colombiano de acreditación de programas académicos. Un

análisis a partir del caso de los programas tecnológicos. *Universitas Humanística*, 64, 139-161.

Verger, A. y Normand, R. (2015). Nueva Gestión Pública y Educación: Elementos Teóricos y Conceptuales para el Estudio de un Modelo de Reforma Educativa Global. *Educação & Sociedade*, 1(1), 599-622.

Verger, A. y Parcerisa, Ll. (2018). Globalización, rendición de cuentas y gobernanza educativa: análisis de un fenómeno en expansión. *Con-Ciencia Social (segunda época)*, 1, 59-73.

Wee, C. y Monarca, H. (2019). Educación Superior en Contextos de Cuasi Mercados. *Educación XX1, 22(1)*, en prensa.

Zapata, G. y Tejeda, I. (2009). Impactos del aseguramiento de la calidad y acreditación de la educación superior. *Calidad en la educación*, 31, 192-209.

Capítulo 6

La profesión académica como condicionante de la calidad de la Educación Superior Universitaria en Paraguay

Francisco Javier Giménez Duarte[1]

1. INTRODUCCIÓN

En los procesos de implementación de las reformas de la educación superior, en estas tres últimas décadas, en América Latina, se debatieron respecto de las implicancias de la calidad de la educación superior. Si bien, se reconoció que la calidad de la educación superior está condicionada por factores políticos, económicos, sociales, culturales e institucionales de organización académica (currículum, didáctica, gestión), sin embargo, en los últimos tiempos, la formación y el desempeño de los docentes universitarios, conocida como la profesión académica que incluye la enseñanza, la investigación y la extensión, ha sido incorporada en las políticas educativas como una de las condicionantes de la calidad de la educación superior universitaria.

No se puede lograr la calidad de la educación sin la calidad de la enseñanza. De aquí se infiere la necesidad de analizar la formación, la actualización permanente, la producción académica y las condiciones laborales de la profesión académica.

[1] Universidad Nacional del Pilar, Paraguay.

La profesión académica en el Paraguay como objeto de investigación, es un campo aún poco explorado, que requiere una revisión analítica de los criterios de formación y capacitación continua, así como de las condiciones laborales dentro de las cuales se ejerce.

En cuanto a la ocupación de los docentes, se observa que la contratación por horas cátedra es la más usual, según Rodríguez y Vázquez (2013, citado en Robledo (2016) que representa el 79%, y sólo el 3% tienen una dedicación completa. Respecto del nivel de titulación académica, el 70% posee título de grado, 23% maestría y/o especialización y 7% son doctores.

La función de la docencia superior universitaria está conceptualizada, en la literatura internacional, como una de las tareas complejas en el ámbito de la academia, porque imbrica la investigación con la cátedra docencia y la extensión. Sin investigación no solo no hay generación de conocimientos, sino que la docencia quedaría sin fundamentos y desactualizada. La investigación y la docencia conllevan un cierto nivel de complejidad porque "… estas funciones presentan diferenciaciones claves de lógicas, culturas, tiempos, espacios, condiciones, sujetos que intervienen, modos de materializarlas y de dar cuentas de ellas, además de las diferencias que aportan las disciplinas de referencia" (Leal, Robin y Maidana, 2012, p. 361).

En un contexto como el de Paraguay, donde predomina el sector privado[2], el cual concentra el 70% de la matrícula[3], caracterizado por Galeano (2006) como una lógica de mercado del

---

[2] El sistema de educación superior universitaria se compone de a- 54 Universidades de las cuales 8 son nacionales y el resto privadas y b- 36 institutos superiores, de los cuales, 7 son oficiales y los restantes 29 son privados.

[3] El presidente de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, Raúl Aguilera Méndez, en una audiencia pública llevada a cabo el 19 de junio en la Sala Bicameral del Congreso Nacional expuso el porcentaje de la matrícula concentrada en las instituciones universitarias.

sector educativo, el tema del trabajo académico es un debate aún pendiente, especialmente si se considera lo que prescribe la ley regulatoria, que define la educación superior como un bien público, un derecho humano fundamental y una responsabilidad del Estado.

La Ley de Educación Superior prescribe algunos deberes y derechos de los docentes, así como las condiciones establecidas para el acceso a un puesto de docencia universitaria: título universitario, capacitación pedagógica y concurso de oposición.

Asimismo, se detalla un mínimo porcentaje de docentes de tiempo completo que deben formar parte de la plantilla de cada institución, con el fin de promover la estabilidad laboral y la investigación.

Respecto de los lineamientos del Libro Blanco de la Educación Superior, donde se establece la política educativa para el nivel, referidos a la función académica, entre otras cuestiones, plantea los criterios que debe incluir la formación del docente universitario relacionado con la tarea investigativa, así como las condiciones laborales que garanticen la carrera docente.

En el Paraguay se inicia el debate respecto de la reforma de la educación superior con la conformación de la Comisión Bicameral para el Estudio de la Reforma de la Educación Superior del Congreso Nacional en el año 1999, cuya tarea fue elaborar el Proyecto de Ley de Educación Superior. Se destacan también los documentos que fueron preparados por el Consejo Nacional de Educación y Cultura[4] respecto de la identificación de las principales líneas de acción que debía contener la reforma de la educación superior. Es importante destacar, como parte del proceso

[4] El Consejo Nacional de Educación y Cultura elaboró dos documentos referidos a la Reforma de la Educación Superior. El primero se denominó "Estrategias de Transformación de la Educación Superior" que fue presentado en el año 2002 y el segundo se tituló "Situación y Perspectivas de la Educación Paraguaya", que fue publicado en el 2005.

de debate, la constitución de la Comisión Nacional para la Reforma de la Educación Superior dependiente del Poder Ejecutivo, que se abocó al análisis de la situación de la educación superior, exponiendo cuatro lineamientos centrales, como ejes que debían ser transformados: el área académica, la estructura institucional, la legislación y el financiamiento. El periodo de debate culminó con la elaboración y presentación del Proyecto de Ley de Educación Superior, que elaboró la Comisión Bicameral para el Estudio de la Reforma de la Educación Superior para su tratamiento en el Congreso Nacional, en el mes de abril de 2011. Los criterios que formaron parte del debate para definir las funciones de la profesión académica en el Paraguay, siguiendo a Cubillas (2006a) y Rivarola (2002) fueron: a) la necesidad de precisar la función específica del docente universitario, esto es, solo docencia entendida como dictar clases o debe ser acompañada con la investigación, b) la dedicación exclusiva o parcial, c) la formación en el ámbito de la epistemología de la docencia universitaria, y; c) el reconocimiento salarial.

Algunos estudios como los de Cubillas (2005) y Galeano (2006) respecto de la función académica en Paraguay concluyeron que, mientras no cambien los criterios de selección de los docentes, no se valore la formación especializada, no se revierta la actual dedicación a la cátedra universitaria y no se mejore la escuálida remuneración que perciben, difícilmente podremos establecer una carrera docente basada en la meritocracia. El reclamo de un sistema meritocrático se debe a que, en la actualidad, los estatutos de las universidades consideran como suficiente mérito académico para el acceso a la cátedra solo la posesión de títulos y, para acceder al escalafón docente, la antigüedad en la docencia o en algún cargo directivo, sin evaluación previa de pares.

En este trabajo se analiza el ejercicio de la profesión académica en Paraguay, como una de las condicionantes de la calidad de la educación superior universitaria, describiendo los

requisitos institucionales que regulan la actividad docente, así como el estudio de las modificaciones de las condiciones de trabajo antes y después de la promulgación de la Ley Regulatoria de la Educación Superior, como también los lineamientos de la política pública referidos a la cátedra universitaria.

Para ello, se analizan fuentes teóricas específicas relacionadas con los criterios epistemológicos sobre la profesión académica. Nuestro interés se centró en: a) la configuración de una carrera, b) las relaciones entre lo académico y el gobierno institucional, c) la configuración de una profesión académica-acceso, permanencia, estabilidad-, d) los cambios experimentados en la profesión académica, e) la evolución de los contextos y problemas actuales de las instituciones universitarias, y; f) cómo se llevan a cabo las políticas públicas y las instituciones donde se desarrollan.

2. CONFIGURACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSITARIA

La educación universitaria en el Paraguay forma parte de la estructura formal del sistema educativo nacional y su gestión se enmarca dentro del nivel de la educación superior. Este nivel educativo es binario, es decir, se identifican instituciones que brindan educación superior universitaria que son las universidades y los institutos superiores, y las que ofrecen educación superior terciaria no universitaria, administradas por los institutos de formación docente y los institutos técnicos profesionales (Ley 4995/2013, art. 2 y 3)[5].

Las universidades y los institutos superiores, como instituciones de educación superior universitaria, otorgan titulaciones académicas de grado (licenciatura o equivalente) y

[5] Véanse artículos 2 y 3 de la Ley N° 4995/2013 “De Educación Superior”.

postgrado (capacitaciones, especializaciones, maestrías y doctorados). Los cursos de pregrado que otorgan titulación de técnico superior están diseñados para instituciones de formación profesional del Tercer Nivel no universitaria, aunque según la Ley regulatoria, también las universidades, con base en su autonomía, pueden gestionar estos cursos, siendo privativos para los institutos superiores[6].

Las instituciones de educación superior universitaria tienen rango constitucional (1992), y esta disposición la Constitución Nacional les atribuye las mismas finalidades: la formación profesional superior, la investigación científica y la tecnológica y la extensión universitaria y ambas instituciones son creadas por Ley de la Nación[7].

La normativa jurídica no diferencia en relación con las exigencias y condiciones de creación tanto de las universidades como de los institutos superiores, así como el proceso de intervención y clausura[8].

3. DIAGNÓSTICO DE LA DOCENCIA UNIVERSITARIA EN EL PARAGUAY

Los estudios e investigaciones realizados sobre la condición del ejercicio profesional de la docencia universitaria han formado parte de las estrategias de transformación en el proceso de la reforma del nivel de la educación superior. Los análisis de la situación de la profesión académica coincidieron en que este estamento universitario, adolece de las condiciones requeridas para desenvolverse de manera competente. Algunos críticos, como Rivarola (2002) y Cubillas (2006b) señalaron cuatro aspectos: a) la

[6] Véanse artículos 33 y 72 de la Ley N° 4995/2013 “De Educación Superior”.
[7] Véase artículo 79 de la Constitución de la República.
[8] Véanse artículos 26 y 51 de la Ley N° 4995/2013 “De Educación Superior”.

deficiente formación académica de una buena parte de los que fungen como profesores, b) el tiempo limitado que se dedica a la función académica, c) la debilidad formativa de la pedagogía universitaria, y d) la escasísima remuneración salarial.

La ausencia de una política referida a la docencia universitaria ha sido una constante en el proceso de desarrollo de las instituciones universitarias gestionado por las universidades y los institutos superiores que terminó generando una gran dificultad para la mejora y la excelencia de la cátedra universitaria[9]. Mientras que en los otros niveles educativos se realizaron innovaciones importantes relacionadas con la formación y actualización de los docentes, en el nivel de la educación universitaria fueron ínfimas. En el debate que se instaló donde se discutieron algunas razones, por las cuales, urge la reforma de la educación superior, se destacó que: "Aún prevalece la impresión de que la sola posesión de un grado universitario habilita suficientemente para ejercer la docencia sin que se requiera algún tipo de capacidad adecuada". (Comisión Nacional de Reforma de la Educación Superior –CNRES-, 2006, p. 232). En este contexto, la función del profesorado fue considerada, como una de las principales prioridades de cambio.

Uno de los órganos asesores que se constituyó para la reforma de la educación superior, identificó cinco cuestiones como prioridades para reformar la estructura de la profesión académica en Paraguay: "a) Acceso a la cátedra, b) Capacitación, c)

[9] La cátedra universitaria en Paraguay implica la enseñanza en la educación superior universitaria determinada por la cantidad de horas, que lleva a un docente desarrollar su actividad en aula. No contempla la investigación ni la extensión. La cantidad de horas depende de la carga horaria asignada para cada materia del currículum de la carrera. En Paraguay aún no existe el sistema de créditos, las materias se rigen por carga horaria.

Dedicación, d) Instrumentación[10], e) Remuneración" (CNRES, 2006, p. 48-49)[11].

De las 90 instituciones que configuran la educación universitaria, 54 son universidades y 36 son institutos superiores. El 65% de las universidades fueron creadas en los últimos 17 años y el 100% de los institutos superiores, en un lapso de 9 años[12]. Este fenómeno de la creación masiva de instituciones universitarias demandó un considerable número de docentes para este nivel educativo, convirtiéndose en una de las primeras demandas de ocupación laboral para los egresados universitarios, sin exigir un nivel de cualificación para el desempeño docente, más que la posesión del título universitario y algún curso de capacitación en didáctica universitaria, sin especificar qué tipo de competencias pedagógicas debían adquirir en estos programas académicos.

El escenario descripto ha generado la necesidad de la definición de criterios más exigentes para acceder a la cátedra universitaria, teniendo en cuenta que existe sospecha de la falta de calidad académica de las carreras que gestionan varias instituciones universitarias, sobre todo de gestión privada, que concentran la mayor cantidad de la matrícula. La preocupación, básicamente, reside en que los nóveles egresados de estas instituciones son los que engrosan, mayoritariamente, el plantel docente universitario, reproduciendo de esta manera, un nivel de formación que no está acorde con las exigencias competenciales requeridas.

---

[10] La docencia universitaria se convierte en un instrumento que aporta prestigio y reconocimiento al currículum de un profesional.

[11] La Comisión Nacional de Reforma de la Educación Superior fue una instancia interinstitucional impulsada por el Poder Ejecutivo que se integró con representantes del Consejo de Universidades, Consejo Nacional de Educación y Cultura y el Ministerio de Educación y Cultura, cuya finalidad fueron: a) Elaborar un diagnóstico identificando los principales aspectos que deberían modificarse y sobre los cuales debiera formularse la política educativa, y; b) La redacción de un anteproyecto de Ley de educación superior.

[12] Véase http://www.aneaes.gov.py/aneaes/index.php/ct-menu-item-12

No se dispone de una política de incentivos, a nivel macro de normativa estatal o micro de disposición institucional, que atraiga a los profesionales más competentes para que incursionen en la cátedra. Tampoco, existen mecanismos que posibiliten que aquellos profesionales paraguayos formados en el exterior puedan acceder a la profesión académica.

La capacitación pedagógica es una de las grandes debilidades para el ejercicio de la docencia en el ámbito de la educación universitaria. En este sentido, "Los pocos programas que se desarrollaron con el objetivo de fortalecer la capacidad pedagógica del docente universitario fueron esporádicos, de corto alcance y muy elementales" (CNRES, 2006, p. 232). La formación universitaria es, solamente, disciplinar y, por ende, el egresado no adquiere las competencias pedagógicas requeridas para ejercer la docencia en la educación superior.

Para paliar la falta de formación pedagógica y facilitar a los profesionales universitarios interesados en el acceso a la cátedra, se exigió aprobar el curso de didáctica universitaria. Tanto el diseño como la implementación del curso de didáctica universitaria planteaba recursos vinculados con teorías educativas que han sido pensadas y establecidas para estudiantes escolares del nivel de la educación básica y media y, por ende, casi de nula aplicabilidad para el proceso de aprendizaje de los adultos. Esta situación se debe a que los profesionales que diseñaron e implementaron estos cursos provinieron, por un lado, de los institutos de formación docente que preparan profesores para la educación fundamental y para la secundaria y, por otro lado, porque la carrera de pedagogía del nivel de grado que administran las instituciones universitarias se centra en teorías educativas, pedagógicas, didácticas y evaluativas para el nivel de las escuelas y colegios.

Los cursos de didáctica universitaria desarrollados en Paraguay son totalmente insuficientes desde el punto de vista de la

capacitación para el ejercicio de la docencia en el nivel de la educación superior[13]. La pedagogía, estrictamente, universitaria es un campo aún muy poco explorado según el Consejo Nacional de Educación y Cultura (2006), en nuestras instituciones universitarias.

La capacitación continua de los docentes difiere entre una institución y otra. En algunas es de carácter obligatoria y se vincula con el reconocimiento salarial, mientras que, en otras, siguiendo a Galeano (2006) se considera como optativa, y unas pocas instituciones reglamentan en optativas y obligatorias como parte de su escalafón docente.

El tema de la dedicación del docente no es una cuestión menor y está asociada a la organización académica de las instituciones universitarias que se caracterizan por el sistema disciplinar de horas cátedras y sin vinculación, en la mayoría de los casos, con algún proyecto de investigación o sistema tutorial que permita mayor dedicación a la institución.

El otro factor que incide, negativamente, en la calidad de la docencia universitaria, es la baja remuneración salarial que obliga a los que se dedican; exclusivamente, a la cátedra universitaria a movilizarse de una institución a otra, con el fin, según Cubillas (2006b) de acumular la mayor cantidad posible de cátedras para compensar y generar mayores ingresos.

Para retener mayor tiempo a algunos profesores en las instituciones, se creó la figura del docente investigador de tiempo completo. Esta categoría, la adoptaron sobre todo las universidades públicas, teniendo en cuenta que: a) las universidades tienen la prescripción constitucional, en cuanto finalidad principal, de dedicarse a la investigación científica. Como la organización

[13] Véase Comisión Nacional de Reforma de la Educación Superior (2006). Paraguay: Universidad 2020, p. 48.

académica no vincula la cátedra con la investigación, se crea la figura del investigador para garantizar la producción investigativa; b) es una categoría que obliga a los docentes, al asignarle la función de investigar, que tengan mayor vinculación y tiempo dedicado a la institución; y; c) los docentes investigadores, como parte de sus responsabilidades, deben presentar proyectos concursables de investigación convocados por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, teniendo en cuenta que, las universidades públicas no disponen de recursos económicos para financiar proyectos de investigación[14].

Uno de los grandes atractivos para una buena parte de los profesionales universitarios es la cátedra como instrumentación en las instituciones universitarias. Ejercer la docencia universitaria representa un distintivo y cierto prestigio, que aporta valor profesional y mérito al currículum, en distintos ámbitos de la sociedad y, particularmente, para acceder a altos cargos en la función pública. Para algunos profesionales, según la CNRES (2006), es la razón principal para acceder a la profesión académica.

La docencia universitaria está aún lejos de ser reconocida en términos de remuneración salarial. Los estatutos de las instituciones universitarias, tanto públicas como privadas, contemplan un escalafón docente; sin embargo, las categorías docentes establecidas y las remuneraciones que son asignadas no condicen con las meritocracias y las antigüedades laborales exigidas. Para las instituciones de educación universitaria del Paraguay, la meritocracia son las valoraciones académicas, que ellas mismas establecen y otorgan a sus docentes, donde la antigüedad en el cargo es uno de los factores determinantes de la carrera y del escalafón. Por otro lado, los términos del contrato

[14] La figura de los docentes investigadores está reglamentada en los estatutos de las universidades públicas, en las normativas académicas de cada una de las universidades nacionales y los rubros están contemplados en el Presupuesto General de la Nación.

docente, así como la remuneración salarial, varían entre las universidades de gestión pública y privada.

4. LA CONTRATACIÓN Y EL SALARIO DE LOS DOCENTES EN LAS UNIVERSIDADES DE GESTIÓN PRIVADA

Un aspecto relevante de la docencia en las universidades de gestión privada es el tipo de contrato, que se identifica como "… uno de los perfiles centrales de la docencia paraguaya universitaria […] su dedicación parcial, limitada casi exclusivamente a las horas de clase" (Galeano, 2006, p. 33).

En relación con la remuneración, queda al arbitrio de cada institución universitaria y oscila, en el nivel de grado, entre 4 y 10 dólares americanos, por hora cátedra y en el nivel de postgrado, entre 12 y 35[15].

El pago por hora cátedra no refleja la dedicación real del docente al puesto de trabajo, en cuanto que el mismo no se limita solo a desarrollar la materia, sino también a preparar la clase, elaborar exámenes, llenar planillas de calificaciones, asistir a reuniones de profesores y claustros docentes. Esta inversión de tiempo que es real, no es reconocida, en términos salariales, por las instituciones.

No es un dato menor que los montos percibidos por los docentes no conllevan ningún beneficio establecido en el código laboral[16] para los trabajadores, salvo rarísimas excepciones,

---

[15] Son los valores corrientes que forman parte del presupuesto de las universidades de gestión privada que declaran en los procesos de evaluación con fines de acreditación, administrados por la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior.

[16] La modalidad de contrato implementada por la mayoría de las universidades privadas es por horas cátedras, donde el docente es considerado como un profesional

constituyéndose la cátedra universitaria, según Galeano (2006), en un campo laboral no formal.

5. LA DOCENCIA Y LA INVESTIGACIÓN EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

El sistema de acceso a la profesión académica en las universidades públicas depende de las condiciones establecidas en sus estatutos y adquiere diferentes figuras; sin embargo, en cuanto a las categorías docentes existe un escalafón donde se distinguen: el asistente, el adjunto y el titular, que acceden al cargo por concurso público de oposición de títulos, méritos y aptitudes.

Entre los problemas académicos que deben resolver las universidades Cubillas, (2006b) identifica a la profesión académica, como uno de los principales que deberá afrontarse, abarcando cuatro dimensiones: a) la dedicación, b) el escalafón, c) el mérito académico, y d) la investigación científica.

En relación con la ocupación, "Los docentes paraguayos en las universidades paraguayas dedican un escaso tiempo a la enseñanza y este es un problema principal" (Cubillas, 2006b, p. 35). Una gran mayoría ejerce la docencia, bajo el régimen de las horas cátedras según un salario establecido en el Presupuesto General de la Nación, conforme a un escalafón. Para lograr zanjar esta situación, las universidades públicas crearon la figura y el cargo del docente investigador, que combina, la investigación con la docencia.

---

independiente que vende sus servicios a la universidad. La figura del profesional independiente significa que no tiene vínculos laborales con la institución y percibe sus honorarios emitiendo factura legal. Por tanto, al no haber relación de dependencia del docente con la universidad, está no está obligada, según las disposiciones legales laborales vigentes del país, a reconocer los beneficios laborales de todo trabajador, como son, por ejemplo, el derecho al pago por: vacaciones, maternidad, enfermedad, antigüedad y otros.

El escalafón docente ha sido muy criticado en el debate que se instaló sobre la necesidad de la reforma de la educación superior. La crítica se focalizó en el sistema del escalafón implementado en la Universidad Nacional de Asunción, cuyo criterio sirvió de modelo para el resto de las instituciones universitarias públicas.

Las críticas al sistema del escalafón fueron focalizadas en relación con que,

> […] los nombramientos de los profesores se encuadran en la más estricta endogamia: solamente pueden ser elegidos como jefes de departamento quienes hayan ocupado los cargos anteriores (instructor, profesor asistente, profesor adjunto). El tedioso proceso de habilitación dura 10 años y debe realizarse solamente en esa institución… el llamado escalafonamiento no es otra cosa que el seguro para la estabilidad en el cargo de todos, los capaces e incapaces, sin que medien evaluaciones externas, objetivas y periódicas de su capacidad (Cubillas, 2006a, p. 37).

Si el criterio para juzgar el mérito académico en las universidades públicas se sustenta en los años de antigüedad en el ejercicio de la cátedra, sin que se someta a una evaluación rigurosa la función docente, se impide desde la visión de Cubillas (2006a) incorporar a los talentosos y capaces, sobre todo, a los jóvenes docentes que se destacan por el nivel competente de su formación académica y sus producciones científicas.

La investigación científica no forma parte del proceso de formación sistemática de una carrera universitaria, aunque como trabajo final de grado, se exige la presentación de una tesis como resultado de la aplicación de una metodología de la investigación científica. La única experiencia de un egresado universitario respecto de la investigación es alguna materia introductoria de la teoría del conocimiento científico y el taller de tesis. Este proceso formativo se reproduce sistemáticamente en la educación universitaria, lo que genera como consecuencia que los egresados

no adquieran la formación teórica requerida para cumplir las funciones de docencia e investigación que se exige a un profesor universitario. Por otro lado, el modelo de la enseñanza universitaria promueve la mera repetición de contenidos sin necesidad de contrastación empírica, elaboración de hipótesis o de revisión crítica de las teorías.

En el proceso de debate que se instaló de la reforma de la educación superior, cuyos resultados explicamos en párrafos precedentes, entre otras cuestiones, se reconoció la investigación como una de las principales debilidades de la docencia universitaria. Considerando que, la investigación es uno de los criterios que se asocia a la calidad de la docencia e incluso a la misma institución universitaria, se plantearon:

> Tres exigencias fundamentales: una, disponer de nuevos y significativos flujos de recursos para afrontar los costos institucionales y profesionales que servirán de base para las actividades de investigación; otra, proceder a una reformulación profunda de la organización académica y administrativa del sistema universitario; y en tercer lugar, poner en marcha un vasto programa de formación de investigadores que no podrá prescindir del plantel docente actual (Rivarola, 2005, p. 131).

En relación con la primera exigencia, las universidades públicas tienen la limitación de disponer solo de los salarios para los docentes investigadores, debiendo buscar recursos económicos fuera de su presupuesto para financiar los proyectos de investigación. Respecto de la segunda, en alguna medida, se reformó la organización académica y administrativa, creando la categoría del docente investigador y definiendo sus funciones, aunque, se debe admitir que el reconocimiento de investigador de una universidad es aún una decisión interna institucional. Existiendo un organismo como el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología que, entre sus funciones, evalúa y categoriza

investigadores, debería diseñar un sistema de evaluación exclusivo que evalúe y reconozca a los investigadores de las universidades públicas. Con respecto a la última, es importante destacar los proyectos de formación de investigadores financiados por el órgano rector estatal de ciencia y tecnología[17] y gestionados por las universidades nacionales, teniendo en cuenta que generaron investigadores noveles, algunos de ellos, incluso, categorizados, en estos últimos años en el Programa Nacional de Incentivo a los Investigadores.

6. LA INEQUIDAD SALARIAL EN LA DOCENCIA Y LA INVESTIGACIÓN EN LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

La actual configuración de las universidades públicas está constituida por 8 instituciones, las cuales, están financiadas[18] por el Estado.

En un estudio analítico de los presupuestos de entre los años 2007 al 2018, sobre la evolución del financiamiento de las universidades públicas, Villalba y Ortega (2018) demostraron que una Universidad, la Nacional de Asunción, absorbe el 76.83% del Presupuesto General de la Nación que el Estado destina a la educación universitaria pública.

Cuando analizamos la inversión financiera que el Estado destina a sus universidades nacionales, identificamos que la

[17] El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología como parte de su política creó el Programa de Incentivos para la Formación de Docentes Investigadores con el fin de formar recursos humanos para la investigación científica.

[18] "Las fuentes principales de financiamiento de las universidades nacionales son los Recursos del Tesoro (Fuente 10) de carácter genuino, con origen en los ingresos tributarios y no tributarios y los Recursos Institucionales (Fuente 30), genuinos, con origen en el cobro de matrículas y aranceles, establecidos por resoluciones administrativas. Son pocos los casos, en que los recursos institucionales incluyen el financiamiento de proyectos con donaciones y subsidios" (Molinier, 2016, p.32).

institución que absorbe el mayor porcentaje presupuestario debe financiar el mantenimiento de un hospital escuela[19] (Hospital de Clínicas dependiente de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Nacional de Asunción), donde realizan sus prácticas los estudiantes de las carreras de ciencias de la salud, cuyo financiamiento representa el 42%[20] del total de su presupuesto.

En relación con la asignación personal del docente de cátedra y del investigador de tiempo completo, del docente investigador especializado y del docente investigador establecidos en la Ley N° 6026 / 2018, que aprueba el Presupuesto General de la Nación, se identifican inequidades al comparar las asignaciones mensuales de los montos, entre las distintas universidades, como se visualiza en la Tabla 1 y 2 respectivamente[21].

---

[19] El hospital escuela es uno de los referentes más importantes de la salud pública del país, considerando la cantidad de pacientes que consultan y son sometidos a cirugías, así como los equipamientos de los cuales dispone. Si el financiamiento de este nosocomio formara parte del presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, no solo se sinceraría el presupuesto destinado a las universidades públicas, en cuanto que, se usufructuaría para los fines propiamente: formativos, investigativos y de extensión, sino que además, se resolvería la gran inequidad presupuestaria entre las universidades públicas, teniendo en cuenta que, solo quedan el 23.14% para distribuir entre las siete restantes universidades estatales. (Villalba y Ortega, 2018).

[20] El porcentaje está calculado con base en la participación en el presupuesto por unidad académica en la Universidad Nacional de Asunción - Fuente de Financiamiento 10 del Presupuesto General de la Nación - año 2018.

[21] El cuadro comparativo de rubros docentes de las universidades públicas del Paraguay donde se identifican las distintas denominaciones de los investigadores (docente investigador de tiempo completo, docente investigador especializado y docente investigador) y la de docente de cátedra, se elaboró con base en los datos de la Ley N° 6026 “Ejercicio Fiscal” 2018, que aprueba el Presupuesto General de la Nación, Anexo de Personal de cada una de las universidades. En relación con el valor de la conversión de la moneda paraguaya al dólar, al momento del cálculo fue: 1 dólar equivalente a 5.600 guaraníes.

Tabla 1. Comparativa de rubros de los docentes investigadores de las Universidades Públicas

UNIVERSIDADES DEL PARAGUAY		**1**	**2**	**3**	**4**
1	UNIVERSIDAD NACIONAL DE ASUNCION	DOCENTE INVESTIGADOR TIEMPO COMPLET.	UU0	13.860.000	2.475
2	UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ESTE	DOCENTE INVESTIGADOR	U10	4.653.600	831
3	UNIVERSIDAD NACIONAL DE PILAR	DOCENTE INVESTIGADOR ESPECIALIZADO	UUZ	9.240.000	1.650
4	UNIVERSIDAD NACIONAL DE ITAPUA	DOCENTE INVESTIGADOR	UD9	3.728.600	665
5	UNIVERSIDAD NACIONAL DE CONCPCION	DOCENTE INVESTIGADOR	L26	1.721.296	307
6	UNIVERSIDAD NACIONAL DE VILLARRICA DEL ESPIRITU SANTO	DOCENTE INVESTIGADOR	U20	5.700.000	1.017
7	UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAAGUAZÜ	DOCENTE INVESTIGADOR	U20	5.700.000	1.017
8	UNIVERSIDAD NACIONAL DE CANENDIYÜ	DOCENTE INVESTIGADOR	UU5	3.954.600	706

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley N° 6026 – Presupuesto General de la Nación - Ejercicio Fiscal 2018.

Nota: 1-Denominación; 2-Categoría; 3-Asignación personal en guaraníes por mes; 4-Montos en dólares por mes

Tabla 2. Comparativo de rubros de los docentes de cátedra de las Universidades Públicas

	UNIVERSIDADES DEL PARAGUAY	**1**	**2**	**3**	**4**
1	UNIVERSIDAD NACIONAL DE ASUNCION	DOCENTE DE CATEDRA	L9D	1.733.308	310
2	UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ESTE	DOCENTE DE CATEDRA	UJD	1.483.713	265
3	UNIVERSIDAD NACIONAL DE PILAR	DOCENTE DE CATEDRA	U42	1.273.734	227
4	UNIVERSIDAD NACIONAL DE ITAPUA	DOCENTE DE CATEDRA	L25	1.700.044	303
5	UNIVERSIDAD NACIONAL DE CONCPCION	DOCENTE DE CATEDRA	L29	2.201.200	393
6	UNIVERSIDAD NACIONAL DE VILLARRICA DEL ESPIRITU SANTO	DOCENTE DE CATEDRA	L18	811.156	144
7	UNIVERSIDAD NACIONAL DE CAAGUAZÜ	DOCENTE DE CATEDRA	U43	1.316.500	235
8	UNIVERSIDAD NACIONAL DE CANENDIYÜ	DOCENTE DE CATEDRA	L12	1.611.340	287

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley N° 6026 – Presupuesto General de la Nación - Ejercicio Fiscal 2018
Nota: 1-Denominación; 2-Categoría; 3-Asignación personal en guaraníes por mes; 4-Montos en dólares por mes

Respecto de las horas de dedicación de los denominados docentes de cátedra, depende de la carga horaria de las materias que enseñan. Algunas materias tienen la carga horaria mensual de

15, otros de 20, algunos 25 e, inclusive; puede llegar hasta 30 horas académicas. En relación con la asignación mensual que perciben los docentes de cátedra, no está vinculada, directamente, con la cantidad de horas dedicadas porque las universidades, con base en su autonomía institucional y autarquía financiera, destinan montos diferentes.

La dedicación de los denominados docentes investigadores con sus categorías de: docente investigador de tiempo completo, docente investigador especializado y docente investigador, varía entre una institución y otra. En algunas, solo se les exige producción científica (publicación en revistas científicas, arbitradas e indexadas, ponencias en eventos científicos), en otras, además de la producción deben hacerse cargo de alguna materia en los cursos de postgrado y asesorar tesis. No hay exigencia para que los investigadores dediquen una cantidad de horas a su labor. En cuanto a la remuneración que perciben, varía entre una institución y otra, y no depende de la cantidad de actividades que desarrolla. Es la misma situación que acontece con el cargo de los docentes de cátedra.

La unificación de las funciones y responsabilidades de los docentes investigadores y del docente de cátedra bajo un criterio único, facilitaría la definición de una matriz que refleje equidad salarial.

7. LA PROFESIÓN ACADÉMICA EN LA POLÍTICA PÚBLICA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Consideramos dos documentos como expresión de la política pública, la Ley 4995 “De Educación Superior” promulgada en el año 2013, y el Libro Blanco para la Educación Superior que fue presentado por el órgano rector, en el año 2017. Ambos

documentos, rigen la gestión de las instituciones de educación superior universitarias, tanto públicas como privadas.

Debemos destacar que, por primera vez, en la historia de la educación superior universitaria de Paraguay -que comprende un periodo de 128 años[22]-, se establecen los derechos y obligaciones, tanto de los docentes como de los investigadores de las instituciones universitarias, en una Ley de la Nación. Antes de la promulgación de la Ley de Educación Superior que entró en vigencia desde agosto del año 2013, los estatutos de cada una de las instituciones determinaban las condiciones laborales del ejercicio de la profesión académica.

La normativa jurídica reglamenta, básicamente, a través de cuatro criterios, los derechos y obligaciones de los educadores e investigadores de las universidades: a) las condiciones para el acceso, b) la dedicación, c) los requisitos para adquirir la estabilidad laboral, y; d) los alcances y las limitaciones de los derechos.

La Ley exige tres condiciones para el acceso a la función docente universitaria y deja una de ellas, a cargo de las instituciones. Las condiciones legales son: a) el registro del título académico en la secretaría de Estado de Educación, b) haber aprobado el curso de capacitación pedagógica, y; c) demostrar capacidad científica, técnica e intelectual. Desde los aportes que realiza la literatura, se podría sostener que la primera condición, viola la autonomía universitaria, al exigir por ley un procedimiento administrativo (registro de título), dejando con muy poco margen a la institución para que evalúe los méritos académicos, como criterio de juicio más importante. En cambio, con la segunda se podría estar a favor, siempre y cuando, el curso facilite y permita la adquisición de las competencias pedagógicas, consideradas propias

[22] La primera institución universitaria del Paraguay se creó en el año 1889 y fue la Universidad Nacional de Asunción.

de la educación superior. En tanto que, el requisito de la capacidad científica implica una cierta consolidación en el ámbito de la investigación y esto representa, una restricción para aquellos que quieran iniciarse en la profesión académica, teniendo en cuenta que, esta actividad es la que les permitirá incursionar en la investigación[23].

Uno de los aspectos más importantes que incorpora la Ley de Educación Superior, es la figura de la carrera del docente y del investigador, pero, desde mi parecer, condiciona considerablemente, el desarrollo de la carrera, al remitir a los estatutos de cada una de las universidades la definición de criterios. En este sentido hay que tener en cuenta que, los estatutos de las instituciones universitarias no son evaluados por ninguna instancia y se corre el riesgo; de que no se consideren los criterios objetivos e inherentes de la profesión académica.

En todos los casos la disposición legal exige, para el acceso a la docencia y a la investigación, el concurso público de oposición de títulos, méritos y aptitudes, admitiendo dos tipos de dedicación a la docencia: el docente de tiempo completo[24] y el profesor contratado[25]. Respecto de esta última figura, la normativa se

[23] Véase artículo 38 de la Ley N° 4995 "De Educación Superior".

[24] La figura del docente de tiempo completo está reglamentada por Resolución N° 166, emitida en fecha 22 de octubre de 2015, por el órgano rector de la educación superior; que es el Consejo Nacional de Educación Superior. En el artículo 10 de la Resolución, inciso "e)" se preceptúa que: "DOCENTE DE TIEMPO COMPLETO: Es aquel que cumple al menos una jornada continua e ininterrumpida de 4 horas diarias /reloj en la institución de educación superior, dedicadas a acompañar la labor docente o pedagógica -en general- o actividades de investigación en la institución y de extensión universitaria, tanto en sus Filiales o Campus. Las horas cátedras asignadas al docente de tiempo completo no podrán superar el 50% (cincuenta por ciento) de su jornada en ese mismo horario como docente de tiempo completo. El docente deberá tener título y al menos tres años de experiencia en educación superior".

[25] El cargo de profesor contratado se refiere a la actividad de enseñanza que realiza el docente en aula. Las horas reloj de la actividad en aula están determinadas por la carga horaria asignada a la materia, que desarrolla el docente. En el sistema de

contradice al señalar que no será necesario someterse a concurso público de oposición y que su vinculación laboral dependerá de la duración de los cursos. Este tipo de contrato justifica y argumenta la precarización laboral de la docencia universitaria[26].

La ley marco de la educación superior define la docencia a través de dos actividades: la enseñanza y la investigación. Se infiere de la redacción de la normativa que la docencia, solo puede implicar la enseñanza, esto significa que un profesor universitario no está obligado a investigar[27].

El profesor en la educación universitaria, según la disposición legal, puede dedicarse a la docencia a tiempo parcial bajo la figura de contratado o a tiempo completo. La primera figura no conlleva la estabilidad laboral y, por ende, no forma parte de la carrera docente, en tanto que, la segunda forma parte del escalafón docente y las instituciones están obligadas por ley a que formen parte de su plantel en un 30% como mínimo[28].

Respecto de las condiciones para que los docentes e investigadores adquieran estabilidad laboral, las exigencias son las mismas. En ese contexto, se establece como requisito para que los docentes accedan a la estabilidad, la producción científica y su publicación. Esta condición es contradictoria, teniendo en cuenta que, en la misma disposición normativa, el ejercicio de la docencia no exige investigación[29].

Un dato que no es menor y forma parte del debate a nivel nacional, cuando hacemos referencia al ejercicio de la profesión académica, en su acepción del desempeño docente y la tarea

---

educación superior del Paraguay, no existe el sistema de créditos de las materias sino la carga horaria de la materia, que es la cantidad de horas reloj que se asigna para las actividades del docente en aula.

[26] Véanse artículos 39,41,42 de la Ley N° 4995 “De Educación Superior”.

[27] Véase artículo 42 de la Ley N° 4995 “De Educación Superior”.

[28] Véanse artículos 40,41,42,43,44 de la Ley N° 4995 “De Educación Superior”.

[29] Véanse artículos 40, 44 de la Ley N° 4995 “De Educación Superior”.

investigativa, es que la regulación legal dedica capítulos diferentes y criterios distintos a los que ejercen la función académica en las universidades y en los institutos superiores. En el caso de las universidades está regulado por ley, mientras que, en el de los institutos superiores se remite a sus estatutos[30].

Entre los seis lineamientos estratégicos de políticas de Estado que plantea el Libro Blanco de la Educación Superior LBES, uno de ellos refiere a la formación del docente, instalando la necesidad de debatir,

> […] sobre evolución del perfil y su rol, su profesionalidad, formación disciplinar, pedagógica y personal y competencias, así como su relación con la investigación y la innovación, la responsabilidad social, la carrera docente y su condición laboral, movilidad, internalización y regionalización de la labor docente en la era de la sociedad en red" (García, 2017, p. 50).

Como política de Estado, en cuanto al acceso a la docencia más allá de lo que prescribe la ley, plantea el LBES (2017) un perfil de entrada definido, es decir, qué tipología de profesor requiere la educación superior paraguaya, así como la implementación de la carrera docente que garantice la estabilidad laboral con base en una evaluación del desempeño, cuyo único criterio sea, el juzgamiento de los méritos académicos.

En la política pública el LBES (2017) recomienda elaborar un sistema de formación inicial y continua que permita la actualización permanente de los docentes y la posibilidad de desarrollar el dominio del bilingüismo paraguayo[31] y el aprendizaje de lenguas extranjeras.

---

[30] Véanse artículos 38,39,40,41,42,43,44,45,46,57 de la Ley N° 4995 "De Educación Superior".

[31] La Constitución Nacional de la República del Paraguay, en su artículo 140 declara dos idiomas oficiales: el castellano y el guaraní y define al país como bilingüe.

Finalmente, el LBES (2017) presta especial atención en señalar la necesidad de la articulación de la docencia con las actividades inherentes a la educación universitaria, como la investigación científica y la extensión y el mejoramiento de los salarios docentes.

8. CONCLUSIÓN

La profesión académica se ejerce en el Paraguay en dos instituciones: las universidades y los institutos superiores. La disposición legal regula los derechos y obligaciones de los docentes e investigadores, solamente de las universidades, en tanto que, respecto de aquellos que ejercen en los institutos superiores, se remiten a sus estatutos.

El ejercicio de la profesión académica es uno de los factores imprescindibles para lograr la calidad de la educación superior universitaria. Sin calidad de la enseñanza no hay calidad de la educación. En este sentido, analizamos las políticas públicas y las acciones emprendidas en relación con la formación profesional y pedagógica, así como el tiempo de dedicación y las condiciones laborales, en el contexto del sistema de educación superior del Paraguay.

Los distintos diagnósticos elaborados coinciden en que la estructura de la función académica adolece de varias debilidades. Una de ellas, es la falta de definición de un perfil de acceso al trabajo docente con base en la meritocracia de orden investigativa y de sólida formación profesional. Otra debilidad es el tiempo limitado que se dedica a la docencia, remitiéndose solo a las horas de clase dictadas en aula. Tanto la capacitación continua en el conocimiento disciplinar especializado, como en la epistemología de la docencia universitaria de los que forman parte del plantel de las instituciones universitarias, es otra de las cuestiones que debe revertirse. En lo que respecta, a los honorarios profesionales son

exiguos y hemos encontrado diferencias salariales, tanto en las instituciones públicas como en las privadas, para los mismos cargos docentes y las mismas funciones de investigación.

Por otro lado, hay que destacar que la docencia universitaria en el Paraguay no cuenta con una política de Estado que garantice, a todos por igual: a) el acceso a la cátedra, b) los derechos y beneficios laborales, c) la estabilidad laboral, y; d) la remuneración acorde con el mérito académico.

En el análisis de la profesión académica en la política pública de la educación superior hemos identificado, dos contradicciones. Una de ellas, tiene que ver con la demostración de la notoria capacidad científica, como condición para el acceso, tanto a la docencia como a la investigación. Esta notoriedad debe entenderse como la producción científica del postulante que pretende acceder a la cátedra o a la tarea investigativa. Se exige ser investigador para ejercer la docencia, sin embargo, con la figura de profesor contratado, la responsabilidad se limita, solamente, a dictar clases en aula, sin necesidad de realizar ninguna investigación. La otra contradicción, es que la normativa legal exige para el acceso a la cátedra y al cargo de investigador el concurso público de oposición de títulos, méritos y aptitudes, pero exceptúa el concurso, cuando se trata de los docentes contratados[32].

Aunque se establezca por ley las condiciones para acceder a la estabilidad laboral de los docentes y de los investigadores, la normativa no garantiza per se, que los que ejercen la profesión académica (docencia y/o investigación) tengan la garantía del derecho a la estabilidad. Las instituciones universitarias no tienen ninguna limitación de orden legal o reglamentario para que el total de su plantel docente adopte la figura jurídica de profesores contratados, como único medio de vínculo laboral.

[32] Véase artículo 39 de la Ley N° 4995 “De Educación Superior”.

Después del análisis de las condiciones, en las cuales, se ejerce la profesión académica de la docencia y/o la investigación en el Paraguay, consideramos que la vía de superación de la flexibilización y precarización laboral en la que actualmente se encuentran los investigadores y docentes universitarios, es la promulgación de una Ley del Estatuto del Docente Universitario donde se garanticen, mínimamente, los siguientes aspectos: a) las condiciones para el acceso a la docencia universitaria vinculada con la investigación, b) definir los niveles de formación de los docentes y de los investigadores, esto es, los que ejercerán su función en el nivel de grado y postgrado, c) la especificación de las funciones docentes-investigativas, d) los criterios para determinar la carrera docente, e) las remuneraciones basadas en la meritocracia, f) el sistema de jubilación, g) los derechos y deberes, y; h) las condiciones, en las cuales, debe ejercer su labor.

9. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Comisión Nacional de Reforma de la Educación Superior (2006). *Paraguay: Universidad 2020*. Asunción, Paraguay: Ediciones y Arte S.A.

Consejo Nacional de Educación Superior (2017). *Libro Blanco para la Educación Superior*. Asunción, Paraguay: CONES.

Constitución de la República del Paraguay, 20 de junio de 1992.

Cubillas, A. (2005). *Crisis en la universidad paraguaya – Identificación de problemas académicos y propuesta de cambios. En Diagnóstico y Propuestas para la Educación Superior en el Paraguay (Informe Preliminar)*. Comisión Bicameral para el Estudio de la Reforma de la Educación

Superior y Comisión Nacional para la Reforma de la Educación Superior (pp. 5-90). Asunción, Paraguay: Editorial UPAP.

Cubillas. A. (2006a). *Problemas académicos en las universidades paraguayas. En Cambio y Resistencia en la Educación Superior*. Comisión Bicameral para el Estudio de la Reforma de la Educación Superior - Congreso de la Nación. (pp. 28-32). Asunción, Paraguay: QR producciones Gráficas.

Cubillas, A. (2006b). Identificación de problemas académicos en las universidades paraguayas. En B. González de Bosio (Comp.), *La universidad en crisis* (pp. 21-62). Asunción, Paraguay: CIDSEP/UC.

Galeano, L. (2006). *Situación actual y tendencias de la Educación Superior – Bases para una nueva Ley General de Educación*. Consejo Nacional de Educación y Cultura Asunción, Paraguay: Etigraf.

García, J. (2017). *Aportes Recurrentes para la Agenda Pública*. En Libro Blanco para la Educación Superior – Consejo Nacional de Educación Superior. (pp. 15-97). Asunción. Paraguay: CONES.

Leal, M., Robin S.O., Maidana, M.A. (2012). La tensión entre docencia e investigación en los académicos argentinos. En Fernández Lamarra, N. Férnández Lamarra y M. Marquina. (Comps.), *El Futuro de la Profesión Académica – Desafíos para los Países Emergentes* (pp. 356-370). Buenos Aires. Argentina: EDUNTREF.

Ley N° 4995. *Gaceta Oficial de la República del Paraguay*, 02 de agosto de 2013.

Ley N° 6026. *Gaceta Oficial de la República del Paraguay*, 09 de enero de 2018.

Moliner. L. (2016). *El derecho a la educación y el gasto público en Paraguay*. Asunción, Paraguay: SERPAJ.

Rivarola, D. (2002). *Estrategias de Transformación de la Educación Superior*. Asunción, Paraguay: Consejo nacional de Educación y Cultura.

Robledo, R. (2016). *Educación Superior en Iberoamérica – informe 2016 – Informe Nacional: Paraguay*. Asunción, Paraguay: UNIVERSIA – CINDA.

Villalba. E. y Ortega. R. (2018). *Financiamiento de la educación superior en Paraguay: inversión estatal en Universidades entre el 2007 y el 2018*. Asunción, Paraguay: GESP – UNP.

El presente libro se terminó de editar en Madrid, en noviembre de 2018