Universiteit Leiden
The Netherlands

Nuevos actores en un viejo escenario : la profesionalización de la gestión de la calidad académica en Chile, 1990-2015

Scharager, J.

Citation

Scharager, J. (2017, February 28). *Nuevos actores en un viejo escenario : la profesionalización de la gestión de la calidad académica en Chile, 1990-2015*. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/46325

Version:	Not Applicable (or Unknown)
License:	Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/46325

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page

Universiteit Leiden

Leiden University Repository

The handle http://hdl.handle.net/1887/46325 holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Scharager, J.
Title: Nuevos actores en un viejo escenario : la profesionalización de la gestión de la calidad académica en Chile, 1990-2015
Issue Date: 2017-02-28

Nuevos actores en un viejo escenario

La profesionalización de la gestión de la calidad académica
en Chile, 1990-2015

Judith Scharager

Nuevos actores en un viejo escenario

La profesionalización de la gestión de la calidad académica

en Chile, 1990-2015

Proefschrift

ter verkrijging van
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van Rector Magnificus prof.mr. C.J.J.M. Stolker,
volgens besluit van het College voor Promoties
te verdedigen op 28 februari 2017
klokke 13.45 uur

door

Judith Scharager Goldenberg
geboren te Hadasa (Israël)
in 1954

Promotiecommissie

Promotoren:	Prof.dr. P. Silva Prof.dr. J.J. Brunner (Universidad Diego Portales, Chili)
Co-promotor:	Mw.Dr. E. Simbürger (Universidad de Valparaíso, Chili)
Overige leden:	Prof.dr. E. Amann Prof.dr. C. Kay (Erasmus Universiteit / ISS) Prof.dr. C. Cox (Universidad Diego Portales, Chili) Mw.Dr. S. Valdivia Rivera

Índice

Agradecimientos iii
Introducción..... 1

Capítulo 1
Calidad de la educación universitaria: su gestión en manos de nuevos actores 20

1.1 Los diferentes significados de calidad y sus locus de control..... 21
1.1.1 Enfoques y perspectivas de calidad en la Educación Superior..... 22
1.1.2 Categorías conceptuales de calidad..... 29
1.1.3 Cambios en el poder del control de la calidad en las universidades..... 33

1.2 Gerencialismo, la gestión de la calidad y los sistemas de acreditación 37
1.2.1 Impacto del gerencialismo en las universidades..... 39
1.2.2 Las tareas administrativas en la universidad 44

1.3 Hacia una nueva identidad profesional de la función administrativa en las universidades 49
1.3.1 Construcción de la identidad profesional en el proceso de profesionalización de la gestión académica..... 49
1.3.2 La perspectiva de género en la construcción de identidad 56

Capítulo 2
Educación superior en Chile y la gestión de calidad: Una perspectiva histórica 61

2.1 La estructura tradicional del sistema universitario: antecedentes históricos..... 62
2.1.1 Antes de la dictadura militar. 62
2.1.2 El gobierno militar y la educación superior 64

2.2 La Nueva Legislación de 1981 y Gestación de una Industria de la Educación Superior..... 67
2.2.1 Las Leyes de Educación..... 68
2.2.2 La doctrina neoliberal..... 70
2.2.3 El financiamiento de la Educación Superior 71
2.2.4 La industrialización de la oferta de educación terciaria 73

2.3 El Tema de la Calidad como Necesidad Sistémica..... 77
2.3.1 Crecimiento desregulado: la necesidad de cautelar la calidad..... 77
2.3.2 ¿Aseguramiento de la calidad o acreditación? 79

2.4 Las Tensiones Actuales..... 84
2.4.1 El debate en torno a la calidad 84
2.4.2 La transformación del trabajo académico..... 89
2.4.3 La profesionalización de la gestión 90

Capítulo 3
Conceptos de calidad en educación superior: La perspectiva de sus administradores 94

3.1 Las Definiciones Subyacentes al Concepto de Calidad 94
3.1.1 Calidad como cumplimiento de propósitos institucionales 96
3.1.2 Calidad como cumplimiento de exigencias externas 99
3.1.3 Calidad como acción transformadora 101
3.1.4 La invisibilización de la creación de conocimientos 104
3.1.5 Aseguramiento de calidad como régimen de control 106

3.2 La Distancia entre la Práctica y las Ideas 109
3.2.1 Tensión entre los principios del discurso público, el mercado y las regulaciones 110
3.2.2 Micro-prácticas universitarias en gestión de calidad 113

Capítulo 4
La Gestación del Estamento de Administradores de la Calidad: Nuevos actores en un viejo escenario 119

4.1 Surgimiento de las Unidades de Aseguramiento de Calidad 120
4.1.1 La formación de las unidades de gestión de la calidad: una inmigración de nuevos actores 120
4.1.2 Proceso de instalación 123
4.1.3 Factores que influyeron en la instalación: los pro y los contra 128

4.2 Posición y Rol que Ocupan las Unidades de Aseguramiento de Calidad en la Estructura organizacional de las Universidades 135
4.2.1 En las proximidades del poder 136
4.2.2 Insertos en la academia. 141
4.2.3 Los ámbitos de gestión y el empoderamiento en escena. 142

Capítulo 5
Construcción de la Identidad de los Administradores de Calidad en las Universidades 149

5.1 Conociendo a los profesionales de la gestión del aseguramiento de la calidad 149
5.1.1 Experiencias previas al ejercicio del rol de administración de la calidad y medio por el cual llegaron a sus cargos actuales 150
5.1.2 Conocimientos y habilidades requeridos para el desempeño de la función 158
5.1.3 Obstáculos y facilitadores para el trabajo de gestión académica 162

5.2 El inicio de una nueva identidad 165
5.2.1 Configurando el rol: las tareas y la falta de definición funcional 166
5.2.2 Diferencias por género: hombres y mujeres trabajando en gestión de la calidad. 172
5.2.3 Construyendo su identidad 177

Conclusiones 185
Referencias 195
Samenvatting 209
Summary 218
Curriculum Vitae 226

Agradecimientos

Agradecer es siempre la parte más difícil. Son tantas las personas o instituciones que han ayudado a hacer posible el desarrollo de este trabajo, que si hago el esfuerzo de enumerarlas, con seguridad cometería la injusticia de omitir a más de alguno.

He optado por concentrar y mencionar sólo algunas. En primer lugar, agradezco a todos los participantes que respondieron mis preguntas, por la confianza, por abrirme las puertas de sus oficinas y compartir sus ideas, satisfacciones, frustraciones y proyecciones acerca de la calidad de la educación superior chilena y acerca de su lugar en las universidades. Aprendí mucho de sus relatos y experiencias.

En segundo lugar, agradezco a todos quienes me ayudaron a recoger los datos y a procesarlos. En especial, menciono a Paulina Rodríguez, quien me apoyó entusiastamente largo tiempo, aprendiendo conmigo acerca de la realidad estudiada en esta tesis.

Agradezco también por el apoyo, las orientaciones y la confianza de los profesores Elisabeth Simbürger, José Joaquín Brunner y Patricio Silva, en un ciclo de mi vida en la que la mayoría de las personas cierra etapas y no las inicia como yo hice.

Y, por último, agradezco a mi familia. En especial a mi compañero de vida, Rogelio Díaz, quien me ayudó a mantenerme en esta tarea, alentándome para que no abandonara a pesar de tantas experiencias difíciles y dolorosas en el camino.

Introducción

En las últimas décadas se ha experimentado un fuerte proceso de modernización en el campo de la educación superior y un crecimiento de la oferta de programas y tipo de instituciones que los albergan. Esto se refleja en el aumento de la cobertura, aunque ella no siempre vaya aparejada necesariamente de un equivalente aumento en calidad. Todo lo cual ha promovido la instalación de mecanismos de aseguramiento de la calidad, en un contexto de creciente diversidad. Lo anterior ha producido una cada vez mayor homogeneización y mundialización de los procesos de certificación y acreditación.

Dichas condiciones, a su vez, han fortalecido el proceso de profesionalización de la gestión de la calidad en la educación universitaria. Esto se ha producido tanto en las agencias públicas y privadas responsables de otorgar la acreditación de calidad, como dentro de las propias universidades chilenas de otros países. Se trata de sociedades que viven procesos de cambios sociales y económicos, los que se expanden con celeridad creciente en el mundo globalizado e interconectado. En este escenario, la transparencia se vuelve un valor y comienza a suplantar las relaciones de confianza. Tal como lo plantea Byung-Chul Han (2013), la exigencia de transparencia surge en un contexto de desconfianza y sospecha, lo que propicia la instalación de mecanismos de control.

Este es precisamente el ámbito en que se focaliza esta tesis: el escenario de la educación superior chilena y la integración de nuevos actores en medio de un proceso de cambios, de crisis de confianzas sobre estas instituciones y de ajustes en los mecanismos de regulación de su calidad. Esto se produce en un contexto que ha transitado desde una credibilidad ciega a uno en que prevalecen la suspicacia y la exigencia de evidencias visibles, para mostrar probidad. Dentro de este escenario, para poder rendir las cuentas que exige esta "sociedad de la transparencia" – utilizando una concepción de Byung-Chul Han (2013), se requieren crecientemente cada vez más competencias técnicas de profesionales para hacerse cargo de la gestión académica que ello implica. En el caso que se estudia en esta tesis, más precisamente, para la gestión de la calidad de la educación dentro de las universidades. Estos son los nuevos actores que se suman a un escenario antiguo, trayendo consigo nuevas historias y concepciones que hibridan con las vigentes, para generar nuevos espacios e identidades.

En consecuencia, son personajes que se integran al escenario de la educación superior, el cual se va reconfigurando con la instalación de mecanismos de control y exigencias de rendición de cuentas públicas. Conforman un nuevo estamento de personal universitario que se especializa en la generación y validación de evidencias. Son personas que cubren la necesidad de contar con competencias técnicas para

llevar a cabo estas nuevas tareas de gestión. Se trata de personas que se insertan en las instituciones universitarias y también en las organizaciones externas que las evalúan. Se trata de un fenómeno que se replica en distintos países; sin embargo, la evidencia publicada se encuentra principalmente en la literatura anglosajona. En Chile, son muy escasos los estudios en esta materia, por lo cual esta tesis pretende caracterizar este nuevo espacio y sus actores.

El objetivo de la tesis

Si se analiza el sistema de educación superior en Chile, se constata que las universidades chilenas han experimentado transformaciones que se han acentuado en los últimos 15 años. Han dejado de ser instituciones exclusivas a las que accede sólo una muy selectiva elite, como ocurría en la universidad del pasado. En épocas anteriores, como muy bien describe Pedro Morandé, la universidad "...constituía, en sí misma, una hermandad de 'iniciados', puesto que la ascensión en el saber sólo era posible en la compañía de maestros y discípulos en común actitud de búsqueda…" (Morandé, 1990:17).

En la actualidad, las universidades ya no son comunidades de iniciados: son organizaciones que atraen la atención de todos los miembros de la sociedad, tanto de la población general como de los letrados y eruditos, y se han vuelto tan permeables al entorno, que han llegado a constituirse en objeto de debate público y de investigación (Neave, 2001). De hecho, en la actualidad, la discusión que se produce acerca de la calidad de la educación, incorpora como actores protagónicos a ciudadanos que no han tenido estudios superiores, de modo tal que como señala Tunnermann "...encontramos a una sociedad que critica a la universidad, una universidad que debe rendir cuentas a públicos externos…" (2009: 269).

La permeabilidad de las universidades no sólo se manifiesta en relación con los individuos, sino que también con las ideologías. Los cambios en los esquemas políticos y económicos locales y la influencia de las tendencias internacionales, han constituido un factor que promueve el despliegue de comportamientos "de mercado" de las universidades, con el fin de competir por recursos y ser sustentable en un medio cada vez más competitivo. Como respuesta a estas condiciones, y para hacer frente a estas demandas, las universidades reaccionan ajustando no solo sus estilos de gestión sino que también sus modelos de financiamiento. Si bien el estudio que dio origen a esta tesis se focaliza en el caso chileno, debe tenerse en cuenta que muchas universidades en el resto del mundo han enfrentado permanentemente cambios del entorno, particularmente de los sistemas políticos y de los dinamismos de los modelos económicos imperantes en los países, experimentando un incremento en el tamaño de la oferta educacional y restricciones de financiamiento del estado. Todos estos factores influyen en el desarrollo y los distintos rumbos de estas

instituciones de educación superior. En la actualidad, esta tendencia se reproduce en un contexto cada vez más globalizado, que promueve cambios más rápidos en ambientes competitivos adoptando estándares internacionales, principalmente los del mundo occidental, muchas veces incluso menospreciando realidades locales (Paradeise y Thoenig, 2013; Marginson y Mollis, 2002). Los sistemas de acreditación, son un ejemplo de esta estrategia global.

Si se considera el escenario sociopolítico y económico en Chile, donde se ha llevado a cabo el estudio, esta permeabilidad ha tenido como consecuencia la introducción de modelos y enfoques de administración propios de empresa privada. Además ha aumentado la urgencia por diversificar las fuentes de ingresos económicos, para ser instituciones autosustentables, eficientes y competitivas. Con esta finalidad, las universidades han adoptado estrategias de administración que se orientan a la consecución de metas de desempeño y de productividad, las que requieren ser gestionadas con capacidades técnicas que sobrepasan las competencias académicas. Este enfoque administrativo ha impactado también las ideologías y prácticas utilizadas para asegurar una educación de calidad. Por consiguiente, se ha producido una presión hacia las universidades de asimilarse a las tendencias y normas vigentes que identifican la gestión de calidad con un enfoque de rendición de cuentas, especialmente a través de los procesos de acreditación. Como se verá en los capítulos siguientes, se trata de una orientación que ha surgido en gran medida producto de la necesidad de control externo a las instituciones de educación superior.

Para hacerse cargo de la creciente demanda administrativa derivada de la necesidad de dar cumplimiento a estas exigencias, se han incorporado nuevos profesionales con un perfil técnico y roles especializados en administración de la calidad. Esto ha dado lugar a la apertura de un nuevo espacio y un nuevo subgrupo ocupacional dentro del personal universitario, que se empieza a consolidar como un profesional administrador del aseguramiento de la calidad de la educación.

En este contexto, este estudio se desarrolló con el propósito de comprender las dinámicas del proceso de incorporación de estos profesionales administradores de la calidad universitaria. Efectivamente, esta investigación intenta caracterizar el desarrollo de estos nuevos espacios de acción, de nuevas funciones y de nuevas dinámicas de relación con el resto de los miembros universitarios. Específicamente, el estudio intentó dar respuesta a una serie de interrogantes interrelacionadas: ¿Qué concepciones tienen los administradores académicos del significado de la calidad de la educación superior? ¿Cómo articulan en la práctica el concepto de calidad que tienen, con las acciones de aseguramiento efectivamente desarrolladas? ¿Hay una brecha entre la práctica y la concepción de calidad que tienen los administradores de la calidad? ¿Cómo se desarrolló el proceso de instalación del campo ocupacional destinado a la gestión de la calidad? ¿Qué lugar ocupa en la organización

universitaria la gestión del aseguramiento de la calidad universitaria?, ¿Cómo se ha configurado la identidad de administradores del aseguramiento de la calidad de la educación, dentro de las universidades de estos nuevos integrantes del personal universitario?

En síntesis, el propósito del estudio es analizar este nuevo espacio de trabajo y caracterizar el perfil de aquellos profesionales que tienen a su cargo la gestión académica de las unidades de aseguramiento de calidad de las universidades, a partir del cumplimiento de una serie de objetivos. En primer lugar, se analiza literatura en la que se desarrollan conceptualizaciones de los temas centrales que son abordados en el libro. Entre ellos, calidad, gerencialismo y desarrollo de la identidad profesional. En segundo lugar, se caracteriza el contexto histórico, intra y extra universitario, que ha dado lugar a la profesionalización de la gestión del aseguramiento de la calidad en Chile. En tercer lugar, se analiza la creación de dispositivos organizacionales desarrollados para instalar la función de gestión de la calidad. A su vez, se exploran conceptos de calidad y esquemas de gestión de la calidad de los administradores profesionales de instituciones universitarias. Por último, se examinan las trayectorias de estudio y laborales, las necesidades de conocimientos y habilidades para el desempeño exitoso de sus funciones, y aspectos relacionados con su construcción identitaria en esta nueva ocupación universitaria.

La sistematización de esta información, a la luz del marco conceptual, permite conocer las dinámicas y los significados atribuidos a la calidad y su trabajo por este nuevo grupo dentro del personal universitario. Se espera que este conocimiento contribuya al desarrollo de una visión compartida entre administradores y académicos respecto de la calidad de la educación y favorecer una comprensión y compromiso colectivo respecto al aseguramiento de la calidad en las universidades.

La naturalización de profesionalizar la gestión en las universidades

La profesionalización de la gestión en las universidades es un fenómeno que ha sido documentado por numerosos autores. La literatura especializada en países anglosajones acerca de las funciones y roles de los administradores académicos es abundante y da cuenta de una predominancia de estudios que sistematizan la percepción de los académicos acerca de la administración universitaria (Deem, Hillyard y Reed, 2007; Ginsberg, 2011;; McInnis, 1998; Winter, 2009; Watty, 2002; Whitchurch, 2006,2007, 2008, 2010). Como se verá en el capítulo 1, muchos de estos estudios sugieren que se han disuelto los límites entre las áreas funcionales, profesionales, la actividad académica y los dominios externos e internos y, se ha creado un “tercer espacio” entre el ámbito profesional y el académico (Withchurch, 2006, 2008, 2009, 2010) en el que las actividades de profesionales que desarrollan tareas administrativas se superponen con las de académicos (Deem, Hillyard y Reed,

2007). Este espacio está constituido por un nuevo grupo de profesionales de la educación superior que tienen funciones que vinculan las tareas centrales de la docencia e investigación con el nivel de administración y gobierno de las universidades. Se trata de profesionales con un perfil técnico y un rol especializado en administración, o bien académicos con talento para la gestión que ocupan cargos de gestión tradicionales, como decano o director general de área. Algunos estudios han constatado que estos profesionales muchas veces cuentan con formación de postgrado equivalente a la de los académicos y se han constituido en un grupo de poder que ha ido desplazando a estos últimos, en una serie de funciones (Henkel, 2007; Stensaker, 2008). Muchos de ellos desempeñan simultáneamente funciones académicas y otros se abocan exclusivamente a la gestión.

El desarrollo de estos espacios mixtos o "cuasi-académicos" dentro de las instituciones, con profesionales que ejercen una función de administración, ha introducido nuevas nociones y discursos respecto de una serie de aspectos constitutivos de la naturaleza de las universidades, las formas de financiamiento, del control del quehacer académico y, en particular, acerca de la calidad de la educación y cómo se debe gestionar; siendo esto último lo que constituyó uno de los focos de interés de esta tesis. De este modo, empiezan a coexistir distintas concepciones y discursos que pueden llegar a ser antagónicos y generar tensiones entre la orientación académica y la administrativa. En esta línea, los estudios que se han abocado a explorar distintas perspectivas sobre el significado de la calidad, comprueban la existencia de diferencias entre grupos de interés. La mayoría de los estudios internacionales se ha centrado en la visión de los académicos, y en los conflictos experimentados por ellos con el surgimiento de la nueva profesión de "administrador académico". Mayoritariamente, los académicos afirman que no comparten las mismas visiones sobre la educación que los no académicos y, además, creen que su integración en las universidades, le ha restado poder a los cuerpos colegiados (Biggs, 2001; Newton, 2002a; Parri, 2006).

A pesar de existir una abundante discusión sobre este nuevo actor dentro de las universidades en la literatura anglosajona y, que en nuestro país es también una realidad creciente, en Chile no se le ha prestado la debida atención en los estudios sobre educación superior y, menos aún al tema de los responsables de la gestión académica y de la calidad. Este vacío de información contrasta con la creciente oferta de programas de especialización en gestión universitaria que se están ofreciendo en Chile y el extranjero, sin que medie un conocimiento sistemático basado en evidencia empírica acerca del surgimiento de esta nueva profesión, sus características, valores, necesidades de formación e ideologías que maneja este nuevo grupo dentro de las universidades.

Contexto del desarrollo del estudio

A continuación se presentan, a modo introductorio, algunos antecedentes generales que contextualizan el estudio de acuerdo a la evolución de ciertos eventos en los últimos años. Esta caracterización pretende mostrar el entorno que ha ido incrementando paulatinamente la permeabilidad de las instituciones de educación superior, exponiéndolas al escrutinio ciudadano en una cultura que valora la transparencia de información, lo que se ha asociado a una profesionalización de la gestión progresiva e incremental dentro de las universidades. Este análisis se profundiza en los capítulos siguientes, asumiendo como supuesto que los eventos a nivel macro tienen un impacto en el desarrollo de las dinámicas internas en las instituciones y los miembros que la conforman.

En Chile, en las últimas tres décadas se produjo una tremenda expansión del sistema de educación superior. A comienzos de los años 80 contaba sólo con 8 universidades y experimentaba la instalación de un marco normativo, que legalizó la diversificación de la oferta, fomentando la inversión privada y la competencia por recursos. En este período se redujo significativamente la inversión del Estado al sistema, y las universidades debieron buscar mecanismos para generar fondos propios a través de la venta de servicios y el cobro de las colegiaturas. El impulso del crecimiento de la educación superior privada se hizo en un contexto de dictadura militar (entre 1973 y 1980) y en el marco de instalación de una economía neoliberal.

Con la restauración democrática a comienzos de los años 90 no se produjeron cambios estructurales mayores. De hecho, la legislación favoreció el incremento de estas iniciativas privadas (OCDE, 2013; Rama, 2005). En poco tiempo se produjo un extraordinario aumento del número de instituciones privadas de educación superior, producto del gran incremento en la participación del sector privado. Antes de 1980, sólo había ocho universidades, pero después de una ley aprobada en 1981, durante la dictadura militar, se crearon las universidades privadas con fondos propios y una variedad de otras instituciones de educación superior que se detallan más abajo. En consecuencia, se diversificó la oferta de programas de educación de pre y postgrado y la población estudiantil se multiplicó considerablemente. En 2002, había aproximadamente 520.000 estudiantes de educación superior, mientras que en 2014 este número se duplicó totalizando 1.215.413 estudiantes matriculados en todos los niveles e instituciones, alcanzando una cobertura bruta del 60% en el grupo de estudiantes de 18 a 24 años en la educación superior en el país. Paralelamente, se produjo una reducción de los recursos estatales a la educación superior, y parte de ese gasto se traspasó al sector privado, particularmente a los estudiantes y sus familias (González, 1999). A objeto de dimensionar la expansión de la oferta de educación terciaria a la fecha, contrastan las únicas 8 instituciones hasta fines de la década de los años 70 con las 162 instituciones de educación superior que hoy

existen en Chile: 60 universidades (16 estatales, 9 universidades no estatales con aportes del Estado y 35 universidades privadas) 44 Institutos profesionales (todos privados) y 58 centros de Formación Técnica (todos privados) (SIES, 2014).

A partir de estos años, muchas universidades empezaron a cambiar la tradicional estructura de apoyo administrativo que caracterizaba esta función. Hasta entonces, se desarrollaba como un servicio para el cuerpo académico, ofrecido por personal sin una preparación especializada. Había un límite claro entre lo que se consideraba "de la administración" y "de la actividad académica". Poco a poco, se fueron introduciendo sistemas con una creciente profesionalización de la gestión y una dotación cada vez más numerosa de administradores con estudios superiores. Estos profesionales fueron asumiendo paulatinamente funciones y tareas que derivan de la complejización de los requerimientos administrativos que debe enfrentar una universidad. Entre estas tareas se pueden mencionar la preparación y apoyo de los procesos de toma de decisiones, el manejo de las relaciones internacionales, el desarrollo de programas curriculares específicos y la administración de estrategias para asegurar la calidad. Lo que ocurrió, es que todas estas nuevas funciones se han llevado a cabo con una orientación empresarial; complementando y algunas veces reemplazando la labor que han realizado los académicos en funciones de gestión, por personal no académico con formación en manejo de estrategias de administración. Este cambio está alineado con la conjetura que plantean Fernández y Bernasconi (2012: 93), en el sentido que se espera "…que las universidades adopten métodos de gestión empresarial de manera ritualista y ceremonial…", fenómeno que ya parece estar ocurriendo.

Un indicador del aumento de estos profesionales, se puede observar en las bases de datos de contratación de personal no académico con título profesional, de las universidades del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas [CRUCH].[1] En estos registros se observan incrementos de hasta 182% en la dotación, con un promedio cercano al 69%, en el periodo 2015 a 2010. Solo algunos casos (4 de 25) registran una disminución de contratos de este tipo de personal (CRUCH, 2014). Más tarde, en el año 2014, se totalizan 9.428 profesionales no académicos con título, en contraste con 16.016 jornadas académicas completas (CRUCH, 2014). Parte de este nuevo personal universitario lo compondrían los administradores de mecanismos de aseguramiento de calidad.

[1] El Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) es una persona jurídica de derecho público, de administración autónoma, creado por ley el 14 de agosto de 1954, como un organismo de coordinación de la labor universitaria de la nación. Está integrado por los Rectores de las veinticinco universidades públicas y tradicionales del país", creadas antes de 1981 o derivadas de ellas. http://www.consejoderectores.cl/web/consejo_aporte.php

En el marco del crecimiento desregulado de la oferta de programas de educación superior, a fines de los años 90, se produjo una renovación de los sistemas de control administrativo de las instituciones creadas con posterioridad a 1980. Así mismo, se realizaron innovaciones, tanto a nivel de financiamiento como del aseguramiento y control de la calidad, en las universidades creadas antes de esa década (conocidas como universidades "tradicionales"). Estas exigencias, sumadas a las demandas de un escenario nacional con un modelo económico neoliberal que promueve los comportamientos de mercado, movilizaron a las universidades a incorporar cargos y funciones que les permitieran implementar estrategias para dar cumplimiento a la avalancha de nuevas demandas. Con ello, se abrió un abanico de requerimientos de competencias técnicas en materia de gestión académica y se impulsó la paulatina creación de Unidades de Gestión de estrategias de aseguramiento de calidad, amoldándose a la contingencia de las demandas externas y ajustando sus estructuras funcionales, integrando profesionales abocados a una nueva ocupación específica que se ha ido tecnificando gradualmente: la administración de procesos de acreditación. De este modo, estos procesos han ido derivando en una creciente burocratización e instrumentalización de la gestión académica y de los mecanismos de aseguramiento de la calidad, cuyo fin último es conseguir la acreditación. Esto ha tendido a homologarse a un sello de calidad. En consecuencia, es posible plantear que los procesos de profesionalización de la gestión en el ámbito particular de la calidad, en muchos casos han generado una distorsión del propósito original del sistema y del sentido de los procesos de aseguramiento de la calidad.

El debate actual en Chile: marco contingente para el estudio

Dados estos antecedentes, es importante tener en cuenta las particulares circunstancias del sistema de educación superior chileno en este ámbito. Como se anticipó, se experimenta una tensión en lo relativo a los cambios en los esquemas de financiamiento a las instituciones de educación superior y para los estudiantes, debatiéndose entre propuestas que privilegian regímenes de créditos y becas para los estudiantes hasta gratuidad universal, sin diferenciar según nivel de ingreso familiar. Durante el año 2015 la discusión contingente en Chile, giró en torno a la propuesta del gobierno de establecer gratuidad en la educación superior, como herramienta de acceso y otorgar mayores beneficios y privilegios a las universidades estatales, como herramienta de fomento del rol público de la educación superior. La polémica sobre estas propuestas es álgida y no se vislumbra con claridad cuál es la fórmula que prevalecerá y se materializará en la política pública. En consecuencia, a partir del

inicio del gobierno de la Nueva Mayoría[2] en 2014 se está atravesando una etapa de incertidumbre en materia de la normativa del control y aseguramiento de la calidad de las instituciones de educación superior. Este escenario cambiante e incierto, repercute en las instituciones, en las personas que la integran y en especial en aquellas que están en una fase de delimitación del rol y de "apropiación" de un espacio institucional y de construcción de una identidad ocupacional. Por ello, es importante examinar algunos antecedentes acerca de la profesionalización de la gestión en las universidades, dado que es un fenómeno que se ha arraigado, instalándose como un puesto que les es propio y natural.

En Chile la educación no sólo es materia de reflexión a nivel académico: también se ha convertido en tema de alto interés público, más allá de los muros universitarios, fenómeno que se ha ido arraigando. La prensa ha difundido los problemas de regulación en la educación superior, en especial de universidades creadas gracias a una ley dictada en 1981 durante la dictadura militar. Los movimientos sociales, y entre ellos con más intensidad las agrupaciones estudiantiles, han planteado con firmeza sus críticas y exigencias a las autoridades de gobierno, para que se hagan cargo de las irregularidades en materia de financiamiento y de calidad de las instituciones de educación superior. De modo que ya no sorprende, como era hace unas décadas, que la población general se interese y opine acerca de lo que ocurre en lo que antiguamente se consideraba una "torre de marfil". La educación se ha relevado como un objeto de preocupación nacional; se exige una educación equitativa y queda claro que ésta es valorada como un "bien" que la sociedad reclama como un derecho público. La participación social en estos temas se ha transformando en un evento natural. En Chile, las demandas del movimiento estudiantil del 2011 han impulsado gran parte de los recientes cambios en el marco normativo. El movimiento surge en contra de la mercantilización, con demandas como fin al lucro, recuperación de la educación pública, educación de calidad y gratuita para todos.

Esta mayor transparencia en la información, ha permitido hacer públicos los impactos de los cambios en la educación superior chilena ocurridos en los últimos 30 años: expansión de la matrícula, diversificación de instituciones, presión sobre el sistema de financiamiento a las instituciones de educación superior y estudiantes. También ha quedado de manifiesto que estas transformaciones han generado en Chile un sistema desregulado y han puesto en entredicho la calidad de muchas de estas instituciones y de la formación de sus estudiantes. Estos son hoy temas de alto

[2] Es una coalición política chilena de partidos de centroizquierda e izquierda, que se constituyó en el año 2013 cuando la actual presidenta de Chile, Michelle Bachelet, aceptó ser candidata presidencial. Esta coalición vino a reemplazar a la denominada Concertación, instalándose como referente amplio de centroizquierda e izquierda (Programa de Gobierno Michelle Bachelet, 2014–2018, octubre 2013).

interés público, que se difunden en medios de comunicación como la prensa escrita, la televisión, los medios digitales y las redes sociales.

Sin embargo, aun cuando el futuro es incierto, y a la fecha de este estudio, aún no hay certeza de la dirección de los cambios, sí es posible afirmar que hay claridad respecto a que todos los tópicos que aborda un proceso de reforma educacional como el que está en discusión, empalman con la necesidad de cautelar y garantizar la calidad de la educación superior. Así, problemas como la estructura de financiamiento de las instituciones, el acceso, la gestión de la docencia, la regulación del mercado o los sistemas de información, en alguna de sus variantes terminan encontrándose con la necesidad primero de precisar y luego fortalecer un sistema de aseguramiento de la calidad.

En las condiciones descritas, se configura un escenario con las cortinas abiertas, hay un notorio protagonismo de un discurso económico con una economía nacional que ha sido orientada por un modelo neoliberal desde mediados de los años 70, en que se valora la provisión de educación superior por instituciones privadas y la rendición de cuentas. Es un escenario antiguo con nuevos actores, con nuevos roles y con un nuevo libreto, que se está escribiendo. Es un escenario conocido, con participación de las instituciones de educación superior, estudiantes y sus familias, académicos y el Estado. Pero hay también nuevos actores, que hoy debaten y opinan sobre la educación superior. Están por ejemplo, los políticos que han incorporado en sus discursos de campaña tópicos y promesas vinculados a la educación superior, los que no siempre están debidamente documentados y, los ciudadanos en general que se informan, opinan y exigen sin necesariamente estar informados de la realidad del sistema de educación superior. Todos ellos desde los extramuros universitarios son voces audibles e influyen en las decisiones sobre el funcionamiento de estas instituciones.

Y en este escenario, también hay nuevos participantes al interior de las instituciones de educación superior. Aparte de los académicos, estudiantes y administrativos de apoyo docente, en los últimos años muchos profesionales se han integrado en cargos dedicados a la gestión, ocupando nuevos espacios, generando discursos, interacciones y nuevas identidades dentro de las universidades. Uno de estos nuevos ámbitos de acción profesional en las universidades es el aseguramiento de la calidad. La exploración de este nuevo espacio podrá contribuir al diseño de indicaciones e incluso de estándares de desarrollo de la gestión académica y de intervenciones de apoyo para mejorarla y cultivar relaciones de colaboración con las comunidades académicas. Esto asumiendo que la efectividad y la calidad del trabajo de las instituciones de educación superior dependen en una buena medida de las habilidades y capacidad de gestión y del posicionamiento que asumen los profesionales que ejercen como administradores académicos.

Metodología del Estudio

Para el logro de los objetivos de la investigación, se optó por emplear un diseño mixto y secuencial. Los diseños mixtos son aquellos que integran los enfoques cuantitativo y cualitativo en un solo estudio o un estudio de múltiples fases. Los hay de tipo concurrente o secuencial; en el diseño mixto secuencial, las fases cuantitativas y cualitativas se producen secuencialmente en una o más etapas (Leech y Onwuegbuzie, 2006). En este caso, se distinguieron primero una etapa cuantitativa y a continuación otra en que la información y las técnicas empleadas son de carácter cualitativo, las que se han aplicado para explorar y profundizar aquellos aspectos que resultaron relevantes de los datos obtenidos en la primera etapa, a la luz de los objetivos. En ambas, la unidad de muestreo fue un profesional con funciones de administración académica en el área de la gestión del aseguramiento de calidad de universidades chilenas.

Para la realización de la fase empírica del estudio se llevó a cabo un proceso de recolección de datos en dos etapas. En primer lugar, se aplicó un cuestionario con fines descriptivos, previa validación de jueces expertos. Para su puesta en marcha, se invitó a participar en el estudio a 134 integrantes de las Unidades relacionadas con el Aseguramiento de la Calidad y Acreditación de 48 universidades nacionales. Se estimó que el universo contemplaba aproximadamente 150 personas, distribuidas en 50 universidades según la inferencia que se hizo a partir de los datos de Rivera *et al*. (2009). Sin embargo, sólo se logró obtener datos de 134 personas, a quienes se envió una invitación a participar. Derivado de experiencias de otras investigaciones en base a encuestas o cuestionarios, se esperaba obtener una tasa de respuesta aproximada de un 30% (N=40). No obstante, el resultado superó esta expectativa, distribuyéndose 75 respuestas por categoría, como se muestra en la tabla N° 1.

Tabla 1. Respuestas obtenidas por categoría

Universidad	**Universidades invitadas**	**Universidades con respuesta**	**Profesionales invitados**	**Total**	
	N	N	N	N	%
Universidad CRUCH	24	16	87	38	43,6
Universidad NO CRUCH	25	22	47	37	78,7
TOTAL	**49**	**38**	**134**	**75**	**55,9**

Las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores (CRUCH) son 25; se excluyó una que no tenía unidad de aseguramiento de calidad. Las universidades que no pertenecen al CRUCH (todas creadas después de 1980) son 35, de las cuales se invitó a 25; de las 10 que no se incluyeron había una en proceso de cierre, dos recién creadas y el resto sin datos de contacto para unidades de aseguramiento de calidad.

Como técnica de recolección de datos se utilizó un cuestionario, compuesto por preguntas cerradas (de selección múltiple, excluyentes y complementarias); preguntas abiertas y escalas Likert. Está organizado en 3 secciones:

- Descripción del el perfil y trayectoria de los administradores de la gestión del aseguramiento de la calidad en las universidades chilenas:
- Descripción del cargo desempeñado
- Concepciones de calidad y de gestión de la calidad de la educación superior

Se utilizó el paquete estadístico SPSS versión 19; se calcularon estadísticas descriptivas uni y multivariadas según nivel de medición de cada variable y, cuando los datos lo permiten se determinó el nivel de significación para diferencias entre subgrupos, con estadísticas no paramétricas. Para las respuestas a preguntas abiertas, se aplicó el programa NVIVO 10 con el fin de obtener un perfil de conceptos en términos de su frecuencia los que se cruzó con otras variables para elaborar un perfil más detallado.

Una vez terminada la recolección de datos a través del cuestionario se procedió, en una segunda etapa a profundizar ciertos temas de acuerdo a los objetivos, en base a entrevistas personales y presenciales, guiadas por una pauta. Para este efecto, se seleccionó una muestra de 20 entre aquellos que habían respondido el cuestionario y habían manifestado su disposición favorable a participar en esta etapa.

Para orientar las entrevistas se elaboró una pauta de entrevista semi-estructurada que contenía 4 secciones de preguntas abiertas. Esta pauta fue revisada por la tutora de tesis y probada con una profesional que desempeña funciones semejantes a la de los entrevistables, la que no fue incluida en la muestra final. Luego de la retroalimentación recibida por ambas, se hicieron los ajustes pertinentes.

Se entrevistaron 10 profesionales de universidades pertenecientes al CRUCH (3 universidades estatales y 3 no estatales con aportes del Estado) y 10 profesionales que no pertenecen a universidades del CRUCH. El análisis de contenido de las entrevistas se realizó mediante un procedimiento que contempló primero la transcripción de cada entrevista, para luego llevar acabo el análisis de contenido apoyado mediante el uso del programa NVIVO 10; y la técnica de análisis fue el ‘análisis temático’ (Braun y Clarke, 2006). Según estos autores, las técnicas de análisis cualitativo pueden categorizarse en dos grupos; aquellos que derivan o están relacionados con alguna teoría o enfoque y otros que son independientes de alguna teoría o epistemología y se pueden utilizar en estudios con diferentes enfoques teóricos. El análisis temático pertenece a este segundo grupo y se define como un método para identificar, analizar y reportar patrones (temas) dentro de los datos. A medida que se analizaban los datos de las entrevistas, se desarrolló un proceso de

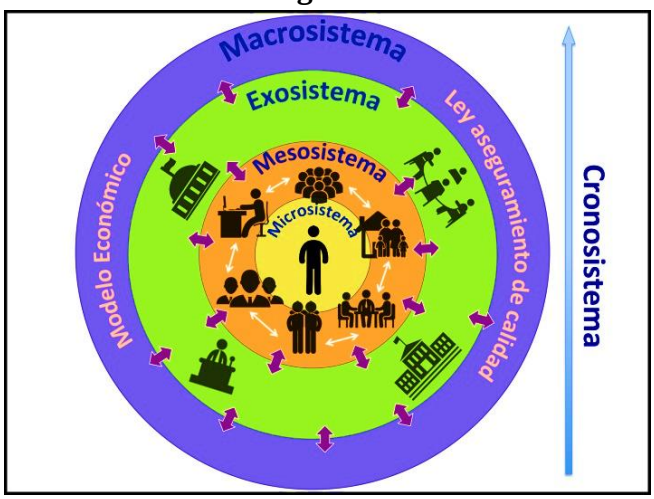
triangulación de datos provenientes de ambas etapas, organizando la información por ejes que derivan de los objetivos del estudio.

Un modelo para enmarcar el problema del estudio

Para organizar el material recolectado respecto al papel que juegan estos nuevos actores y caracterizar el desarrollo de su proceso identitario en este nuevo rol, he elegido un modelo integrador, que resulta adecuado y muy útil para la estructuración de este estudio. Es el Modelo Ecológico de Bronfenbrenner (1979), que desarrolla en los años 70. Si bien fue concebido como un modelo para explicar el desarrollo humano, es un enfoque comprensivo que permite estudiar la evolución de las personas, considerando el contexto en que se insertan y reconociendo la bi-direccionalidad de las interacciones e influencias desde múltiples entornos. Se ha aplicado exitosamente para el estudio de problemas de salud, de convivencia escolar, de problemas familiares, de desarrollo, etc.

Bronfenbrenner considera que el ambiente "ecológico" circunscribe al sujeto. El ambiente lo componen individuos y contextos, seriados e interdependientes unos de otros. De este modo, el desarrollo humano es una progresiva acomodación entre una persona activa y sus entornos inmediatos (también cambiantes). Además, este proceso de desarrollo se ve influenciado por las relaciones que se establecen con estos entornos y por contextos de mayor alcance en los que éstos se incluyen. El Modelo Ecológico plantea que cada uno de estos sistemas ambientales, que abarcan desde las relaciones más cercanas de un individuo (el microsistema), hasta los aspectos socioculturales e históricos (el macrosistema) influyen en ese individuo. Este modelo se visualiza y suele representarse gráficamente como una serie de estructuras circulares seriadas, anidadas y concéntricas, cada una contenida en la siguiente de orden superior, en una secuencia de niveles: micro, meso, exo y macro (ver Figura N° 1).

Figura 1. Diagrama de Modelo Ecológico



El microsistema lo integran los entornos en los que interactúa directamente una persona, como la familia, los compañeros de trabajo o la jefatura a quien debe reportar, los que pueden ser facilitadores u obstaculizadores para el desempeño laboral en un nuevo cargo, por ejemplo. El mesosistema comprende interrelaciones de dos o más entornos en los que actúa la persona activamente (familia-trabajo-amigos); es un sistema de microsistemas, como la relación (o tensión) familia-trabajo, que podría frenar o retrasar, por ejemplo, el desarrollo de carrera de mujeres profesionales que aspiran a un ascenso, si están iniciando la formación de una familia. El exosistema está compuesto por aquellos contextos que no incluyen a la persona como participante activo, pero en ellos se producen hechos que afectan a lo que ocurre en el entorno de la persona. Ejemplos de componentes de estos sistemas pueden ser el Consejo de Rectores, la Comisión de Educación del Senado, o la Comisión Nacional de Acreditación, los que pueden influir en el desarrollo del trabajo de un profesional que está contratado en una universidad a cargo de la gestión de calidad, ya sea inhibiendo iniciativas o moldeando su desempeño, dependiendo de las propuestas que surjan, por ejemplo en materia de ajuste a los criterios de certificación de calidad de carreras profesionales. El macrosistema está constituido por el conjunto de creencias, actitudes, tradiciones, valores y leyes que caracterizan la cultura o subcultura de la persona en desarrollo; es el más estable y su influencia sobre todos los otros sistemas es de fundamental importancia. Este sería, por ejemplo, el caso de la Ley de Aseguramiento de la Calidad promulgada en Chile en 2006. Dicha ley regula y norma el quehacer y puede orientar las definiciones de rol de quienes se desempeñan en gestión de la calidad en las instituciones de educación superior. Estas definiciones establecen los límites de lo que se espera en materia de acreditación de carreras. Asimismo, el modelo económico imperante en un momento determinado puede formar parte del macrosistema, que en el caso de Chile durante este periodo promueve un estilo de gestión orientado al mercado.

Posteriormente, Bronfenbrenner (1994) incorporó al desarrollo inicial de su modelo, un plano que denominó cronosistema. Este representa un nivel superior que asume que los procesos individuales y grupales están mediados por el tiempo histórico pasado y futuro y pueden abarcar un período corto o largo de tiempo. Esto le da al modelo una perspectiva longitudinal más holista que comprende los dinamismos de los contextos sociales e incluye la influencia de la dimensión temporal en los otros sistemas. A modo de ejemplo, en Chile se observa en la última década una efervescencia ciudadana que demanda mayor participación y mayor inclusión, lo que cruza el debate en torno a educación e influye en los individuos dentro y fuera de las universidades.

Esto hace del contexto actual, un escenario muy distinto al momento en que se generó la legislación vigente sobre aseguramiento de la calidad en Chile, en el que los actores que participaban y los temas que se debatían eran diferentes. Por lo tanto,

estos acontecimientos permean a todos los sistemas e impactan hasta el nivel de los individuos. En el caso de los profesionales que se han incorporado como personal no académico o los académicos que están inmersos en la gestión de los procesos de calidad, no se esperaría lo mismo de su desempeño en la actualidad comparado con su inserción a comienzos de la década.

El desarrollo de este estudio tuvo un progreso lento, de reflexión, avances y retrocesos continuos. Esto tuvo como ventaja que, desde una mirada "crono-sistémica" (en la racionalidad del Modelo Ecológico), permitió tener como telón de fondo en tiempo real, la evolución de eventos que dan cuenta de la historicidad del fenómeno y darle un contexto vivo y dinámico. En el transcurso del desarrollo de esta tesis, en Chile hubo cambio de gobierno y de orientación política de las autoridades, intensas controversias en distintas materias, en particular de asuntos relativos a educación superior. La ciudadanía fue adquiriendo cada vez más presencia y fuerza en sus manifestaciones y demandas; las universidades experimentaron tensiones internas y entre ellas, la legitimidad de las normas y regulaciones de la institucionalidad se ha visto cuestionada y en estos momentos, el horizonte no se ve con claridad. De hecho, uno de los aspectos que ha experimentado la mayor tensión ha sido justamente el sistema de aseguramiento de calidad en su conjunto. La polémica abarca aspectos normativos, institucionales y financieros. Y es en estos aspectos en los que ha estado más centrado el debate público, académico y político, con marcadas discrepancias entre sectores y con un horizonte de mucha incertidumbre. Todo ello mientras avanzaba (y retrocedía) el análisis de datos, agregando cierto grado de incertidumbre a las conclusiones y en ocasiones, dudas acerca de la pertinencia del estudio. Este escenario puede haber influido en el análisis, inhibiendo o sesgando la interpretación de algunos datos. Por ello, es importante que la lectura de este texto se acompañe de una sub-lectura de la sucesión de eventos que acompañaron la recolección y procesamiento de datos.
Por otro lado, dado que yo –autora de esta tesis- formo parte del sistema educacional universitario en distintos roles, una de las dificultades que he tenido para la elaboración del análisis, es separar mi propia experiencia, mis juicios subjetivos y mis prejuicios, de la interpretación objetiva, basada solo en la evidencia e iluminada por la teoría. Dada esta particular condición como investigadora y parte integrante del objeto de estudio, cabe desarrollar alguna reflexión sobre esta doble vinculación.

Por lo general, los investigadores de las ciencias sociales tienden a interpretar la realidad social y cultural, de individuos, grupos y sociedades, conflictos y otros fenómenos sociales como si no fueran parte y, como si no llevaran a la cultura y la sociedad dentro de sí mismos. En vistas que en mi rol de investigadora he asumido una postura activamente reflexiva, aun cuando reconozco que hay elementos de subjetividad que probablemente no haya logrado controlar, durante el desarrollo de esta tesis mantuve la postura de conciencia activa de mi doble vinculación. Esta

posición se tradujo en esfuerzos por "objetivar el sujeto objetivante" es decir, el sujeto que conduce la realización de la investigación (Dressel y Langreiter, 2003). Para situaciones como ésta, se debe estar consciente del riesgo de que se genere una tensión entre la distancia y cercanía con el objeto de estudio. Se deben cautelar situaciones como por ejemplo, la tendencia a asegurar la propia autoridad académica (del investigador) frente a las personas que se entrevistan en el marco de un estudio, y mirar de “arriba hacia abajo”. Esta tensión se puede ocasionar, como mencionan los autores, producto de una reacción ansiosa, por una necesidad de reconocimiento del desempeño o estatus académico, de parte el entrevistador. Sin embargo, como lo sugieren los mismos autores, en el caso de esta tesis, un elemento a favor del control de esta interferencia en la objetividad, es la experiencia del investigador (en mi caso, más de 30 años de ejercicio como académica) lo que se espera reduzca el riesgo de ansiedad de obtener aprobación académica o social y por lo tanto introducir factores interferentes en la interpretación. Adicionalmente, se contó con la colaboración de dos asistentes para el análisis de algunos contenidos de las entrevistas, lo que redujo el error de sesgos de la entrevistadora.

Sin perjuicio de lo anterior, la generalización de los hallazgos deberá hacerse con cautela, considerando el contexto socio-político e histórico en que se desarrolló la investigación (lo que se aclarará más en el capítulo 2), las características de la muestra y la posición de la investigadora en el campo de estudio.

Organización de capítulos de la tesis

Los capítulos irán sucesivamente abordando desde niveles macro a micro, eventos y conceptualizaciones de nivel teórico y empírico. Se comienza el análisis, con una reflexión de la presión que ejercen los modelos económicos en las universidades y su influencia sobre el desarrollo de prácticas de administración académica, con orientación gerencial. Luego, se discuten las diversas concepciones que se han construido de la calidad de la educación en el entorno, expresada a través de leyes, normativa e institucionalidad. Este análisis se hace atravesando desde una perspectiva amplia hasta un nivel micro-sistémico. En este nivel, se presenta un análisis de las trayectorias de los profesionales que ocupan los puestos de gestión del aseguramiento de calidad dentro de las universidades, las diferencias de género y las experiencias de consolidación profesional de este nuevo espacio universitario. Todo ello desde la perspectiva de los propios individuos y los significados que atribuyen al desarrollo de los nuevos roles e identidades, a sus concepciones de calidad, y de gestión universitaria.

La tesis se organiza en 5 capítulos, siguiendo la lógica del Modelo Ecológico, que secuencialmente avanza por capas de antecedentes desde el nivel más amplio (o macro-sistémico) hasta llegar en el capítulo final al abordaje del objeto último de

análisis (a nivel de microsistema) que es la figura del administrador de procesos de aseguramiento de calidad en universidades, en su entorno inmediato y próximo.

El primer capítulo sintetiza aspectos que derivan de una revisión bibliográfica y, presenta una sistematización integrada de antecedentes teóricos y empíricos. A través de esta sistematización, se desarrollan contenidos que orientan el análisis del proceso de profesionalización de la gestión de la calidad en las universidades chilenas. El foco está puesto en aquellos factores que las publicaciones, principalmente extranjeras, han asociado con la aparición de este fenómeno en aquellos países donde hay mayor desarrollo investigativo en estas materias. Para estos efectos, este capítulo organiza los contenidos en tres secciones; la primera hace una revisión de distintas concepciones de calidad, explorando taxonomías que han elaborado autores anglosajones y, se examinan los consecuentes mecanismos de aseguramiento de la calidad que se asocian a las definiciones. La primera sección de este capítulo, compara definiciones de calidad que se construyen alrededor de diversas dimensiones estructuradas en función de los ejes interno versus externo a la universidad. En aquellas definiciones centradas en aspectos internos, priman los procesos auto-regulatorios y el desarrollo y aprendizaje de los educandos; mientras que aquellas centradas en el rendimiento como respuesta al exterior, parecieran estar orientadas al control, concibiéndose la calidad como un producto más que una condición inherente al quehacer. En esta sección se analiza una de las taxonomías más comentadas en la literatura, de los autores Lee Harvey y Diana Green (1993), que clasifican las definiciones en 5 categorías. Esta misma taxonomía en el capítulo 3 se confronta con las definiciones que emanan de las narrativas de los participantes del estudio. La segunda sección de este capítulo analiza la instalación de enfoques gerencialistas en la gestión o gerencia académica, promovido por la globalización, y las orientaciones económicas que favorecen el libre mercado y la competencia. Asimismo, se discuten las influencias del movimiento gerencialista sobre la organización universitaria, en especial sobre el rediseño de la función administrativa, de acuerdo a los planteamientos de varios autores anglosajones, entre los que destacan las publicaciones de Rosemary Deem y Celia Whitchurch. La última sección se enfoca en un nivel micro sistémico, en el cual se analiza el surgimiento de la profesionalización de la gestión académica y la construcción de una identidad profesional en un medio académico. Dicha identidad profesional se conceptualiza, siguiendo a Dubar (1992) como un proceso de construcción y reconstrucción ocurrida por la participación en diversas y sucesivas socializaciones que implica transacciones con otros y que se puede desarrollar en espacios sociales y laborales. Durante la discusión, se van relevando diferencias de género, edad y otros atributos que influyen en el proceso identitario.

En segundo lugar, con el objeto de describir la evolución y secuencia de hechos relevantes, externos al objeto de estudio, se presenta en el capítulo 2, una

contextualización histórica que comprende los eventos socio políticos ocurridos desde el inicio de la década de los años 80 hasta el año 2014. Este ciclo, en el texto, se inicia con el régimen militar dictatorial y la reforma educacional de 1981, que dio lugar a la proliferación de las universidades en Chile y el inicio de la orientación mercantilizada de la educación superior. Luego, una revisión del período de redemocratización (1990-2010) y la instalación de los mecanismos de control aparejados con la creación de organismos públicos para autorizar el funcionamiento de nuevas instituciones de educación superior hasta la promulgación de la ley de aseguramiento de calidad vigente hasta la fecha de la finalización de esta tesis. Se finaliza con el quinquenio 2010-2014, marcado por la efervescencia social, canalizada a través de movimientos ciudadanos, un debate ampliado acerca de los mecanismos de financiamiento. La regulación de la calidad de las instituciones que se tensiona entre posturas que promueven la autorregulación y aquellas que están a favor del control externo, la rendición de cuentas a través de indicadores de eficiencia, y por cierto la tensión privado-público y rol del Estado. Este capítulo, si bien aborda la evolución histórica de los últimos 25 años, lo hace en base a la presentación de una secuencia de procesos relevantes del período.

Los capítulos 3, 4 y 5, desarrollan una síntesis integrada de la evidencia empírica de la situación universitaria chilena, a partir de los datos de la muestra que participó del estudio, siguiendo la misma secuencia temática de las tres secciones del capítulo 1, que da el marco teórico-conceptual al estudio.

En el tercer capítulo se explora la realidad de las universidades de Chile en lo que se refiere a las concepciones de calidad que se manejan. Este capítulo se aboca al análisis de los conceptos de calidad de la educación superior que utilizan los profesionales y académicos responsables de unidades de aseguramiento de la calidad dentro de las universidades chilenas. Los contenidos de este capítulo se organizan en dos secciones. La primera hace un despliegue del abanico de distinciones conceptuales sobre calidad que sustentan los encargados de aseguramiento de calidad de diferentes universidades en Chile. Se hace un análisis de los significados que se asigna al concepto de calidad, en base a una de las taxonomías más citadas en la literatura dejando en evidencia las ambigüedades conceptuales y operativas en torno al aseguramiento de la calidad. La segunda sección se aboca al análisis de las divergencias entre el discurso y la acción. Se pone en evidencia, a través de los testimonios de entrevistados, que hay una discrepancia aparentemente no asumida. Se muestra cómo a nivel de los conceptos hay una idealización del trabajo en aseguramiento de la calidad y, a nivel de la acción, una estandarización y automatización de procesos, que dejan poco espacio para la innovación.

El capítulo 4 explora la instalación de nuevas subestructuras universitarias especializadas en la función de administrar la calidad de la educación. La primera

sección de este capítulo comienza con una descripción del contexto y las condiciones que hicieron propicio el proceso de creación e instalación de estas unidades. Allí se analizan los factores que influyeron en su puesta en marcha, tanto aquellos que facilitaron su instalación como aquellos que la obstaculizaron. Además, se mencionan atributos individuales y propios de la estructura universitaria. En la segunda sección se discute el lugar que éstas ocupan en la estructura universitaria y las implicancias que esa posición tiene para el desempeño de su función identificando los ámbitos de gestión, las tareas emprendidas y la configuración del rol de estos organismos. Además, se subraya las implicancias de una localización próxima a las autoridades de gobierno universitario, y se lo compara con aquellas en que las unidades de gestión de calidad se insertan en espacios académicos, próximas a la actividad docente y de investigación. El eje articulador de estas dos secciones es el enfoque de gestión que se ha instalado en las unidades. Dicho enfoque deriva en gran medida de las prácticas de empresas y, se aboca a la gestión de mecanismos de aseguramiento de la calidad, entre los que predominan los procesos de acreditación.

El capítulo 5 se centra en el análisis de los individuos, que representan según el modelo ecológico de Bronfenbrenner, el centro del sistema. Se presenta una caracterización de los encargados del aseguramiento de la calidad, describiendo sus perfiles sociodemográficos, sus trayectorias laborales previas al desempeño de esta función en las universidades. Además, se analiza los conocimientos y habilidades requeridos para el ejercicio de su rol en las instituciones de educación superior, de acuerdo a su propia impresión y las dificultades que han tenido para insertarse en este medio. Se trata de profesionales que se han conformado en nuevos actores universitarios que se integran en un medio que muchas veces les es ajeno. Son como “intrusos” o extraños que se introducen en organizaciones con culturas arraigadas y se hacen cargo de funciones extra-académicas emergentes. Lo que también sucede es que los mismos profesores universitarios se re-inventan y amoldan su identidad a una nueva función y una nueva realidad, como es la administración de la calidad de la educación superior. Finalmente, se hace una reflexión acerca de la construcción identitaria en esta nueva profesión. Se discute este proceso a la luz de los debates tratados en el capítulo 1, y en consideración a las características de los participantes del estudio, las que ponen en evidencia que se trata de un profesional que proviene habitualmente desde los extramuros universitarios y se inserta en una comunidad a la que no pertenece. Ese profesional se establece, se acomoda y progresivamente empieza a ocupar un lugar de influencia en las ideas y las prácticas asociadas con la calidad del quehacer universitario. La tesis finaliza con unas conclusiones generales en donde se retoman los principales temas tratados.

Capítulo 1

Calidad de la Educación Universitaria: su gestión en manos de nuevos actores

Este capítulo discute los temas relevantes que constituyen la base conceptual para el desarrollo de esta tesis. Estos tópicos se organizan en tres secciones que tratan, respectivamente, acerca de las concepciones de calidad universitaria, la gestión académica orientada a asegurar la calidad y, el proceso de construcción de identidad profesional con énfasis en el de aquellas personas que ejercen un nuevo rol, en el contexto del trabajo de gestión en las universidades.

La primera sección se organiza en tres acápites, en los que se analizan los siguientes aspectos complementarios. En el primero, se revisan perspectivas y enfoques de los sistemas de calidad, distinguiéndose aquellos que priorizan el cumplimiento de propósitos internos, otros que privilegian el ajuste con exigencias externas, y un tercer grupo que integran ambas perspectivas. En el segundo acápite, se describen concepciones de calidad en la educación superior, las que ponen en evidencia la multiplicidad de significados que se le puede atribuir a dicho concepto. Esta diversidad de acepciones se verifica en la revisión de la literatura internacional especializada, publicada por autores de distintos países. En el tercer acápite se examinan algunas dimensiones del proceso de tecnificación de la gestión de la calidad de la educación universitaria. Esta se ha instalado en las instituciones, sustituyendo enfoques tradicionales centrados en la confianza y en el trabajo académico, por esquemas gerencialistas basados en la producción de indicadores y la competitividad. De este modo, se espera mostrar la transición que ha tenido la localización del control de la calidad de la educación superior desde un enfoque centrado en la autorregulación y gestión con lógica académica, a uno basado en la rendición de cuentas a externos, donde lo que predomina es la determinación de la calidad de la educación, según el valor del retorno de la inversión.

En la segunda sección se discuten las estrategias de gestión, con especial foco en aquellas enmarcadas dentro de esquemas conocidos como gerencialismo. Dentro de este marco, se analiza la influencia del gerencialismo en la administración universitaria, en un escenario que se caracteriza por un predominio de una perspectiva mercantilista con fuerte ascendiente de un enfoque neo liberal. Asimismo, se discute la influencia de algunos factores como el manejo del poder y las fronteras disciplinarias en la conformación de estamentos universitarios, los que han configurado un nuevo territorio de desempeño profesional, con creciente injerencia dentro de las universidades.

La tercera sección incluye contenidos que dan cuenta del proceso de construcción identitaria en el marco del desarrollo profesional. Para estos efectos, se analizan planteamientos teóricos que explican el desarrollo de la profesionalización de una ocupación, lo que más adelante se centra en el análisis de la nueva ocupación de administrador académico. La sección concluye con una reseña del proceso de desarrollo de la identidad profesional. Se hace referencia a algunas variables que marcan este proceso, como lo son las experiencias previas de las personas, su formación disciplinaria y el género de cada una. Estos conforman espacios de diferenciación, en contextos que han tendido a homogeneizarse, especialmente en el caso de las universidades que se analizan en esta tesis.

Las tres secciones descritas conforman el sustrato teórico-conceptual de los capítulos tercero, cuarto y quinto, respectivamente. Los conceptos desarrollados se aplicarán como herramientas teóricas para poder entender la realidad empírica, que se examina en los capítulos siguientes. Estos abordan las mismas temáticas señaladas dentro de este capítulo de carácter conceptual, pero en cada una de ellos se recoge y confrontan las experiencias chilenas observadas en los casos estudiados, los que se articulan con las conceptualizaciones y evidencia internacional.

1.1 Los diferentes significados de calidad y sus locus de control

La calidad en la educación superior pareciera ser una preocupación de surgimiento reciente. Sin embargo, ha estado siempre en el centro de atención de las universidades. La calidad no es un asunto propio de esta época; ha sido un atributo inherente y medular a las universidades de Europa desde el tiempo de su fundación (Neave, 1994; Van Vught, 1993). Por lo tanto, es una cuestión irrefutable que el interés por la calidad ha estado presente desde el origen de estas instituciones. Se debe reconocer, no obstante, que esta antigua preocupación hoy se ha reactivado y se ha difundido más allá de los muros universitarios. Este fenómeno se ha visto potenciado por demandas sociales, que han traspasado la que fue una especie de "torre de marfil" (Deem *et al*., 2007), de modo que ha cruzado los límites detrás de los cuales el tratamiento de la calidad era un objetivo que se resolvía solo entre pares académicos. Lo anterior, queda bien ilustrado en una cita de Tunermann, quien planta que

> "…el actual debate sobre calidad y educación marca un viraje radical….ahora encontramos a una sociedad que critica a la universidad, una universidad que debe rendir cuentas a públicos externos…" (Tunnermann, 2009: 274-275).

Mientras las universidades estuvieron focalizadas en formar una elite y eran organizaciones herméticas, la calidad no era objeto de preocupación. Se asumía que era inherente a estas instituciones, las que eran autónomas y en las cuales el control entre pares académicos daba confianza y era garantía de la calidad de su trabajo. Esta

forma de aseguramiento de la calidad en las universidades era frecuentemente un proceso pasivo e implícito (Dill, 1999). Sin embargo, a partir la década de los años 80 cuando la oferta se masificó y se diversificó en diversos países del mundo, la calidad pasó a ser un asunto público, preocupación que se ha traspasado a la población general, convirtiéndose en una temática de interés social. Ello debido a la demanda de las sociedades por recibir una educación de acuerdo al dinero que han invertido ("value for money") (Dill, 2007).

Este vuelco en la localización del control de adentro hacia afuera, es analizado por Mollis y Marginson (2002), quienes plantean que ahora la universidad ya no establece en forma independiente sus propios parámetros de valor sino que depende de voluntades ajenas. En consecuencia, se instalan controles externos, los que se determinan principalmente en base a resultados numéricos más que por juicios expertos de pares. Además, la valoración de la calidad se hace siguiendo estándares internacionales, sin adaptarlos a las realidades particulares, orientando la evaluación externa por una perspectiva de globalización. Por lo tanto, se corre el riesgo que se pierda la especificidad local, particularmente si las universidades tienden a copiar modelos y conformarse a una concepción de calidad común y global, como lo advierten Paradeise y Thoenig (2013).

1.1.1 Enfoques y perspectivas de calidad en la Educación Superior

La literatura es abundante y las definiciones de calidad que se enuncian, enfatizan distintos atributos. En lo que más coinciden los autores es en el reconocimiento de la dificultad para construir un concepto y en señalar que éste es un constructo complejo, dinámico, multidimensional, que se suele definir por aspectos que faltan o son deficitarios más que por atributos positivos. Incluso, hay autores que afirman que se suele definir mediante abstracciones, que en definitiva lo convierten en un concepto casi carente de significado (Hart, 1997). También se señala que éste no es unívoco y fijo, sino que es relativo y se construye a través de consensos y negociaciones entre los actores y grupos de interés, los que en la actualidad han aumentado su presencia y han desarrollado opiniones particulares acerca de la calidad (Fernández Lamarra, 2007; Harvey y Green, 1993). En definitiva, la noción de calidad que se aplique depende de los marcos de referencia y los propósitos para definir o estudiarla.

Esta variedad de enfoques y aproximaciones, complejiza la tarea de definir operativamente y medir el impacto de los procesos de aseguramiento de la calidad sobre los sistemas y las instituciones de educación superior. Además, dificulta la generación de evidencia que sitúe en un plano común de comparación las experiencias de aseguramiento de la calidad de las distintas instituciones. Asimismo, presenta un terreno árido para desempeñar la función de gestionar el aseguramiento

de la calidad, ya que no hay parámetros claros, en una actividad profesional –como se verá más adelante- que tampoco tiene límites precisos ni especificaciones para orientar su desempeño.

Las publicaciones que han analizado el concepto de calidad de la educación, se pueden agrupar en tres tipos de enfoques; aquellos en los cuales la conceptualización se hace tomando una perspectiva desde dentro de las instituciones de educación superior; aquellos que la definen desde una posición externa, o una combinación de ambas. En el primer caso, se trata de definiciones que al precisar lo que entienden por calidad, hacen referencia a procesos internos como el aprendizaje de los estudiantes o el aprendizaje institucional. En el segundo caso, la calidad se define en términos del cumplimiento de criterios externos, donde la rendición de cuentas es el mecanismo predominante. Un tercer punto de vista concibe una integración de los dos primeros enfoques (Munita, 2011), en que se valora tanto la coherencia interna como el cumplimiento de exigencias externas. Este último, pareciera ser el enfoque más justo y equilibrado, para dar cuenta de un modo integral acerca de la calidad de las instituciones de educación superior.

Estas tres categorías de enfoques permiten organizar los diferentes tipos de definiciones a lo largo de un continuo que va desde aquellas que resaltan la regulación de la calidad a partir de las propias instituciones, hasta aquellas que la asumen como un producto exportable, elaborado en base a exigencias externas. En el primer extremo del continuo, se ubican las concepciones de calidad que ponen el acento en procesos internos de las universidades -calidad situada- (Newton, 2002a). Dichas concepciones tendrían como correlato mecanismos de aseguramiento de la calidad basados en la confianza y estarían centrados en la capacidad de autorregulación y el mejoramiento continuo (control interno y autonomía). Estas son las definiciones que generan la mayor aceptación de los académicos, lo que se corrobora en la literatura internacional.

Uno de los autores que ponen el acento en la calidad de las dinámicas internas de las instituciones, es John Biggs (2001), quien se enfoca específicamente en los procesos de enseñanza-aprendizaje de los estudiantes. Este autor distingue además enfoques retrospectivos y prospectivos. Los primeros tienden a evaluar lo que ya se ha hecho y se abocan a elaborar un juicio basado en estándares externos. En estos casos, la mirada está más focalizada en aspectos de gestión que en los de carácter académico, con un imperativo prioritario de rendir cuentas y con procedimientos establecidos de arriba hacia abajo. Los enfoques prospectivos, por otro lado, están más orientados a la evaluación de lo que ocurre en el presente y lo que se proyecta hacia el futuro; éstas son evaluaciones de carácter más formativo que sumativo. Los enfoques prospectivos, de acuerdo a Biggs, promueven sistemas de mejora continua y

estimulan el cumplimiento de las metas y propósitos que la propia institución se ha establecido.

Otros autores, al referirse a la calidad desde un enfoque situado (o interno), incluyen también la perspectiva de diferentes miembros de la comunidad universitaria, siendo la de los académicos la más mencionada. A la hora de evaluar la calidad, ellos consideran las condiciones en que desempeñan sus funciones, como un componente importante de la misma (Newton, 2000). Igualmente valoran especialmente la autonomía académica (Newton, 2010; Srikanthan y Dalrymple, 2007; entre otros) la que, a su vez, tiene dos expresiones: la libertad académica individual y la autonomía en la gobernanza institucional (Harvey, 2004; Henkel, 2007; Morley, 2003; Winter, 2009).

También se incluyen indicadores de otras fuentes, como son: la voz de los estudiantes en tanto actores relevantes, quienes evalúan la calidad a través de la valoración de los servicios académicos recibidos (Lagrosen et al., 2004) y la formación que les han entregado, la reputación académica de la institución a nivel nacional e internacional, la dotación de profesores de excelencia, la empleabilidad e inserción laboral, la información que la institución proporciona acerca de las oportunidades de carrera y la cantidad de tiempo y los costos en que deben incurrir para completar un programa de estudios (Joseph y Joseph, 1997).

En el otro extremo del continuo, se ubican las definiciones que conciben la calidad como productos expresados en compromisos para satisfacer los requerimientos del público. En estos casos, los enfoques de aseguramiento de la calidad que más se ajustan con dichas concepciones, son los que se traducen en mecanismos que privilegian el control externo, la transparencia y la rendición de cuentas (accountability), con un énfasis en el cumplimiento de estándares y de exigencias administrativas. Bajo este marco, los sistemas externos de evaluación y monitoreo se orientan a cumplir funciones como: restringir las arbitrariedades en el campo de la educación superior, desincentivar el engaño, exigir a los programas e instituciones que examinen su propio funcionamiento de manera analítica así como someterlo a revisión crítica desde fuera (Trow, 1996). Otras funciones de estos sistemas son controlar la oferta educativa, informar a los estudiantes y los empleadores, estimular la competitividad dentro y entre las instituciones, ayudar a realizar comparaciones internacionales y permitir la movilidad de los estudiantes entre instituciones y países (Stensaker, 2003). La función que se les encomienda a las agencias de acreditación representa muy bien esta perspectiva.

Estos enfoques de la calidad asociados al control externo, se instalan impulsados por la masificación de la educación superior en muchos países, incluyendo la región de Latinoamérica, la que fue configurando un escenario construido sin mayores

regulaciones de la oferta educativa (Mollis, 2002; Schwarz y Westerheijden, 2004; Thune, 1996). La globalización, a su vez, ha impactado en el aumento de la demanda internacional por personal calificado en el mercado laboral, y la consiguiente necesidad de validar mecanismos de reconocimiento de las credenciales otorgadas por instituciones de educación superior de otros países, a través de procesos de evaluación externa (Dill, 2007). Estas condiciones han ejercido presión en los sistemas educacionales para desarrollar mecanismos de verificación de calidad y de equivalencias de grados entre naciones, especialmente entre aquellas que han establecido convenios subregionales para "dar garantía pública del nivel académico y científico de los recursos, a través de criterios regionales elaborados por comisiones consultivas en coordinación con Redes de Agencias Nacionales de Acreditación".[3]

En este marco de intercambio de prácticas y tendencias, durante la década de los años 90, muchos países latinoamericanos instauraron reformas a la educación, especialmente aquellos que enfrentaban mayores exigencias por entrar en procesos de globalización económica. Como se verá en el capítulo 2, el caso de Chile fue un tanto particular en la región. Fue el país que inició y avanzó más rápidamente en la instalación de una economía neoliberal y "marcó pautas en el camino que seguirían posteriormente los sistemas universitarios de Latinoamérica" (Rodríguez, 1999:61). Si bien se resolvió el problema de cobertura de la demanda, el tema de la calidad quedó pendiente. Según Mollis (2002), estas reformas se focalizaron en el ámbito de los modelos de financiamiento y del establecimiento de sistemas de control y evaluación (procesos de licenciamiento y acreditación). A partir de entonces, lo que prevalece es una concepción de calidad de la educación con una mayor valoración del cumplimiento de estándares semejantes a los de la evaluación de gestión de calidad de una empresa, tales como la aplicación de estrategias de planificación, ingresos, satisfacción de los estudiantes (como clientes), entre otros (Brunner, 2007).

En consecuencia, las prácticas de evaluación de calidad centradas en el cumplimiento de requerimientos externos, parecen responder en menor medida a los intereses de la comunidad académica. Este enfoque busca asegurar que las universidades efectivamente proporcionen el servicio por el que pagan los consumidores ("value for money") (Harvey y Newton, 2004; Huisman y Currie, 2004). Se enmarca en el establecimiento de políticas de rendición de cuentas cuya instalación en las universidades comenzó a sustituir la tradicional confianza en la integridad de las instituciones (Dill, 1999; Hoecht, 2006) por una suerte de

[3] A modo de ejemplo de un caso latinoamericano, ver Sitio web Mercosur Educativo. Recuperado de: p://edu.mercosur.int/es-ES/programas-e-projetos/25-mercosur-educativo/57-arcusul.htmlhttp://edu.mercosur.int/es-ES/programas-e-projetos/25-mercosur-educativo/57-arcusul.html

suspicacia o desconfianza. Por lo tanto, se creó la necesidad de demostrar evidencia de la calidad de la educación con indicadores observables por externos; quienes no han sido necesariamente pares académicos. Desde esta perspectiva, cuando se hacen evaluaciones de la calidad sólo a partir de exigencias externas, las instituciones aprenden a "jugar juegos" que les permiten proteger los valores centrales frente a la percepción de amenazas de intromisión externa (Dill, 2009). Sin embargo, aun cuando las instituciones han aprendido a "jugar el juego", es importante reconocer efectos positivos explicables en parte por el aumento de la transparencia hacia el público (Stensaker, 2003) y por la evaluación de externos.

Si bien no es posible hacer atribuciones causales y aislar el efecto de los procesos de rendición de cuentas y de los sistemas de acreditación sobre la calidad de la educación, sí es posible reconocer que los cambios se han producido coincidentemente con un período de mayor atención a los problemas de calidad en la educación superior. Ello, junto con la apertura a miradas externas, pueden haber contribuido a mejorar la calidad (Harvey, 2006; Stensaker, 2002). De hecho, varios estudios logran recopilar evidencias –principalmente a partir de testimonios de académicos- acerca del impacto positivo de mecanismos de aseguramiento de la calidad y de las evaluaciones externas. Entre éstos se mencionan los siguientes: hay mayor preocupación por la calidad de los procedimientos de enseñanza, hay mejoras en la satisfacción de los estudiantes, en las tasas de retención y graduación. Además, el proceso de autoevaluación se valora como un ejercicio útil para centrar la atención en los propósitos, las actividades y la capacidad de respuesta de la institución o programa. Se aprecia también un fortalecimiento de las áreas de gestión de las universidades y un mejoramiento de los sistemas de información, junto con la incipiente instalación de una cultura auto-evaluativa, una mayor disposición a la evaluación externa, y una apertura a la transparencia de modo que la universidad deje de ser una "caja negra" (Harvey, 2005, 2006; Mora y León, 2012; Scharager *et al.*, 2014; Stensaker, 2002).

Una tercera perspectiva es aquella que tiende a balancear aspectos de la calidad combinando enfoques que se sitúan desde una posición tanto interna como externa a la universidad, con el objeto de obtener una definición de calidad equilibrada. Consistente con esta perspectiva, Stensaker (2003) sostiene que se ha producido una falsa dicotomía, ya que en lugar de ver el cambio como un proceso dinámico donde hay interacción entre la comunidad académica y las partes interesadas o "stakeholders", se ha polarizado la distinción entre rendición de cuentas y mejoramiento. De este modo, se fue preparando el camino para la instalación de un modelo simplista causa-efecto del cambio organizacional, que implica que sistemáticamente se asocian las iniciativas internas a la mejoría y las externas a la rendición de cuentas.

Se hace evidente que entre estas aparentes posiciones opuestas y disociadas, existe la posibilidad de asumir perspectivas intermedias que implica adoptar definiciones integradoras con un balance entre concepciones basadas en el control interno y el externo, la evaluación de procesos y de resultados. Las posturas que plantean un enfoque mixto (Danøa y Stensaker, 2007) son aquellas que definen calidad bajo el supuesto que es necesario que coexistan tanto procesos internos como externos en una relación que se retroalimente. Desde una visión integradora, la rendición de cuentas (hacia el exterior) y el mejoramiento continuo (interno) se pueden articular y complementar sobre la base de la confianza, el compromiso y la comprensión entre ambos enfoques (Thune, 1996) para que se fomente y mantenga una cultura de autoevaluación continua.

Quienes adhieren a esta posición integrada, reconocen la dificultad de mantener el equilibrio. Ello, puesto que en términos conceptuales, se puede plantear la opción balanceada, pero en la práctica predominan los sistemas de calidad basados en esquemas de acreditación o verificación de indicadores por externos, los que se inclinan hacia el extremo del control, en la dicotomía mejora-rendición de cuentas (Danøa y Stensaker, 2007). En este contexto, es frecuente que las instituciones que optan por participar de estos sistemas desarrollan acciones reactivas a las demandas y de complacencia a los requerimientos externos, relegando a un segundo lugar la preocupación por la cultura interna de mejora. Consecuentemente, priorizan sus recursos para dar respuesta al control externo. En este sentido, el balance que puede enunciarse a nivel conceptual termina por ajustarse sólo parcialmente a la definición integral de lo que se entiende por calidad, y se corre el riesgo de producir respuestas estandarizadas, por adherir a patrones de calidad externos.

Bajo este marco, la rendición de cuentas de las universidades –por sí sola- es percibida como una demanda coercitiva, invasiva, estéril y ritualista (Newton, 2002; Shore y Wright, 2004). Frente a estas exigencias los académicos manifiestan reparos. Sus críticas hacen referencia a la pérdida de la libertad académica, a la restricción de iniciativas innovadoras, bajo impacto sobre los aprendizajes de los estudiantes, burocratización, poca flexibilidad de los procesos de aseguramiento de la calidad, sobrecarga administrativa y una burocratización del poder en manos de administrativos (Harvey y Williams, 2010; Harvey, 2002, 2004; Newton, 2002).

Desde otra perspectiva, más allá de estos tres tipos de enfoques sobre calidad de la educación superior -aquellos que acentúan procesos internos, los que responden a exigencias externas a la institución o una combinación de ambos- se distingue también una aproximación más crítica. Se trata de una visión que asume que a la base de la construcción de estos enfoques, hay un marcado sesgo ideológico. Dos autoras que enfatizan esta perspectiva crítica de los sistemas de evaluación de la calidad, son Ourania Filippakou (2011) y Louise Morley (2003), para quienes la

carga ideológica subyacente al concepto de calidad, connota un régimen de control y poder de ciertos grupos. Estas dos investigadoras plantean que la calidad es definida a partir de múltiples discursos estratificados que son construidos por la ideología dominante. Así por ejemplo, como se verá en la siguiente sección, el gerencialismo como estrategia de gestión se puede considerar como una ideología que ha influenciado los esquemas de gobernanza de las instituciones de educación superior. Igualmente, han tenido una repercusión en la estructuración de los sistemas de aseguramiento de calidad, impregnándolos de un carácter tecnológico más que académico, que privilegia la productividad y los discursos que valorizan el rendimiento eficiente, los que preferentemente son evaluados por criterios que provienen de fuera de las instituciones.

Consistente con estas posturas más críticas, se puede afirmar que el discurso dominante ha contribuido a una adaptación a la idea que la regulación de la calidad debe ser externa a las instituciones. Para estos efectos, y en esta misma línea, de acuerdo a Dickhouse (2010), el enfoque del aseguramiento de la calidad ha sido una herramienta hegemónica para re-organizar la educación superior, en tanto este enfoque estimula la conformidad y obediencia de las políticas y facilita el control sectorial. De esta forma, los modelos que promueven este tipo de esquemas de garantía de calidad, han contribuido al avance de las agendas de quienes adscriben a la imagen de la universidad como negocio: un marco conceptual y metodologías para la promoción de mejoras más parecidos a las empresas, las operaciones de control de gestión y técnicas para la rendición de cuentas a clientes nominales (Houston, 2010). Sin embargo, debe tenerse en cuenta que puede ocurrir algo similar con modelos estatistas, que intentan concentrar el control del sistema en el Estado.

Estos enfoques ideologizados, de acuerdo al planteamiento de Filippakou y Morley, podrían ser clasificados también entre aquellos que se configuran a partir de las demandas externas, las que a su vez derivan de algún modelo económico o político imperante. De ahí que se asocien a un régimen de control.

A modo de ejemplo, se puede mencionar los sistemas de educación que se insertan en países con una economía neoliberal. En estos casos, la concepción de educación superior puede ser concebida como un planteamiento monolítico, sin admitir variaciones. La naturalización de un concepto con estas características, impediría la discusión acerca de sus particularidades básicas y, por su carácter ideológico, puede trasmitir ciertos valores y una visión única de la educación superior, que son reproducidos en las prácticas asociadas al sistema. Entre estas prácticas se cuentan aquellas relacionadas con los sistemas de aseguramiento de la calidad y acreditación.

Para ilustrar lo anterior, se puede imaginar una perspectiva (o ideología) que asume la educación superior como un derecho social, en contraste con otra que la reconozca

como un bien de consumo. La predominancia de una u otra dependerá de una serie de variables, entre las que se pueden mencionar la corriente del pensamiento que guíe las políticas públicas de una nación. Si se sitúan en un medio que concibe la educación dentro de un modelo más mercantilizado, las concepciones de calidad y los sistemas de aseguramiento de calidad incorporarían preferentemente un conjunto de términos propios de los esquemas de gestión de empresas, entre los que se cuentan la transparencia, la eficiencia, el rendimiento y la rendición de cuentas, entre otros.

En síntesis, considerando esta diversidad de perspectivas, queda claro que no existe un concepto unívoco y fijo de calidad sino que se construye a través de consensos y negociaciones entre los grupos de interés. En consecuencia, su significado está influido por los contextos históricos, sociales, económicos y políticos y por las posiciones individuales en estos escenarios. De esta manera, para los académicos se refiere principalmente a los saberes, para los empleadores a competencias, para los estudiantes a la empleabilidad, para la sociedad a ciudadanos respetables y competentes, para el Estado según la concepción que asuma, puede variar desde aspectos vinculados con el desarrollo social y humano a la eficiencia, a los costos y a los requerimientos de capital humano (Fernández Lamarra, 2007; Kis, 2005). En medio de estas disparidades conceptuales, la noción de calidad que se asuma probablemente va a depender de la fuente consultada, de los marcos de referencia y los propósitos para definir o estudiarla.

1.1.2 Categorías conceptuales de calidad

Uno de los artículos más citados en la literatura acerca de calidad en la educación es el de los autores Lee Harvey y Diana Green (1993), en el que analizan extensamente el concepto de calidad y presentan los distintos enfoques que se han manejado para su abordaje; todos ellos bajo el supuesto que la calidad es un concepto relativo. Estos autores distinguen cinco categorías en que agrupan las distintas formas de pensar acerca de la calidad (1) calidad como excepcionalidad, (2) calidad como perfección o consistencia, enfocado en los procesos y en los propósitos a cumplir, (3) calidad como ajuste con los propósitos declarados, (4) calidad como valor por su dinero y, (5) calidad como transformación. Cada una de estas categorías puede asociarse a una perspectiva acerca de la calidad descritas anteriormente. Una breve reseña de cada una de ellas es la siguiente:

- **Calidad como algo excepcional:** Implica para una universidad siempre ser la mejor, aceptar los mejores alumnos, atraer a los mejores docentes y trabajar con los mejores recursos. Para evaluar calidad desde esta acepción, no hay estándares precisos para identificar quien pertenece a esta categoría. Aparentemente, se reconocería intuitivamente y se confunde con reputación. Esta noción de calidad se asocia con un enfoque elitista, exclusivo y tradicional (Parri, 2006; Tomas y Esteve, 2001). Si

bien es un ideal externamente valorado, no excluye el que implique el desarrollo de procesos de mejora interna.

- **Calidad como perfección o consistencia**: Es una postura que concibe la calidad como ausencia de errores; no se ajusta al contexto de la educación y es más bien aplicable en el contexto industrial donde existen estándares para los productos. No es transferible al mundo académico, en tanto no existe el propósito de producir graduados estandarizados sin defectos. No es concebible un graduado sin faltas y tampoco es el objetivo de las universidades producir graduados idénticos (Parri, 2006; Harvey y Green 1993; Tomas y Esteve, 2001).

- **Calidad como ajuste con los propósitos declarados**: Es la acepción más usada en el contexto de la educación superior. Esta noción es bastante alejada de la idea de la calidad como algo especial, distintivo, elitista, o como un medio para alcanzar status (Harvey y Green, 1993). Esta definición reconoce la existencia de diferencias entre instituciones, y se basa en los propósitos que se pone cada una de ellas en el nivel general respecto a su misión institucional y a nivel de sus programas académicos. Desde una perspectiva crítica, se puede afirmar que quien asume esta postura, se orienta a la satisfacción de necesidades de los grupos de interés, o del cliente (Parri, 2006) y lo relaciona con la forma de concebir calidad en las empresas que venden un servicio. Se trata de una definición funcional: existe calidad si el producto se ajusta a aquello por lo que fue realizado (Tomás y Esteve, 2001). De este modo, la masificación de la educación superior no sería diferente de cualquier otra industria que se haya masificado (Parri, 2006). Otra de las críticas que se hace a esta concepción, es que para evaluar calidad, cualquier propósito vale en tanto se cumpla, independiente de si este tiene relevancia o pertinencia social. Sin embargo, si el propósito de una institución es socialmente pertinente y validado por el medio, en este caso puede considerarse que la calidad refleja una concepción que sí integra las perspectivas externas e internas de calidad.

Calidad como valor por su dinero: Las definiciones que se clasifican en esta categoría enfatizan la relación entre la calidad de la educación y su valor monetario, principalmente a través de demandas de eficiencia económica. Una educación es de calidad si se ofrece a un precio razonable. En el corazón de este enfoque está la noción de rendición de cuentas, los mecanismos de control de calidad y los resultados cuantificables. “Hay una suposición implícita de que el mercado se hará cargo de la calidad en el largo plazo y que se puede dejar que las instituciones den garantía de la calidad de lo que ofrecen” (Harvey y Green, 1993:22; Biggs, 2001). Desde un punto de vista crítico, se plantea que si se asume la postura de calidad como valor por el dinero, una institución de calidad sería aquella que satisface las demandas de rendición de cuentas del público, produce más graduados por menos dinero, más revistas indexadas por profesor, tiene más doctores en su cuerpo

académico y una planificación estratégica con un elevado porcentaje de actividades autofinanciadas. Esta categoría es la que mejor representa las definiciones que se localizan en el extremo del continuo que pondera los procesos de evaluación externa.

- **Calidad como transformación**: De acuerdo a este enfoque, una educación de calidad es aquella que tiene una acción transformadora cualitativa sobre las percepciones de los estudiantes acerca de su entorno y produce una remodelación de la forma de apreciar el mundo por los estudiantes. Igualmente, una educación de calidad logra modificar las concepciones de los propios profesores sobre su papel como maestros, e incluso la cultura de la propia institución (Biggs, 2001; Harvey y Green, 1993). Esta perspectiva integra conceptos como desarrollo y empoderamiento y valora el proceso, no sólo los resultados (Watty, 2002). Las acepciones que se sitúan dentro de esta categoría, representan aquellas definiciones de calidad que se ubican en el extremo de significados de calidad situada, o interna (Newton, 2002).

Esta clasificación en cinco categorías, basada en un estudio empírico, confirma que el concepto de calidad es relativo. De hecho, los mismos autores Harvey y Green, reconocen que no se trata de diferentes perspectivas acerca de lo mismo, sino que diferentes perspectivas acerca de cosas diferentes, pero con el mismo rótulo (calidad). Por lo tanto, la adopción de uno u otro enfoque puede llevar a acciones y consecuencias diferentes, lo que puede producir confusión o generar tensiones, si ello no se explicita y resuelve.

Aun cuando esta clasificación en cinco tipos de distinciones de definiciones de calidad es útil para efectos de un estudio de los significados que le asigna un grupo particular, debe tenerse en consideración algunas limitaciones. Para este efecto se puede considerar lo que plantean autores como Van Kemenade *et al*. (2008), quienes señalan que las distinciones como las que proponen Harvey y Green a comienzos de los años 90, ya no son suficientes para explicar lo que está ocurriendo a nivel del aseguramiento de calidad. De hecho, argumentan que los cambios que han estado desarrollándose se relacionan con cambios en “valores”.

Según estos autores, la calidad puede ser descrita a través de cuatro dimensiones: objeto, estándar, sujeto y valores. Desde la óptica de la primera dimensión, uno se hace la pregunta acerca de la “calidad de qué” es lo que se está hablando; ¿acaso se trata del currículum, de la clase de un profesor, de la administración de la docencia, o de la investigación? Los estándares, por su parte, se refieren a las métricas, las especificaciones y categorías contra las cuales se confrontan los procesos o resultados para determinar si son aceptables o no. Acá uno se hace la pregunta de cuáles son los estándares que deben usarse para juzgar la cualidad por ejemplo, del currículo como objeto y quien los establece, ¿deben ser los propios académicos o deben ser los empleadores o representantes del mundo del trabajo? Los sujetos son

los distintos grupos de interés del sistema, los cuales provienen desde las propias instituciones (por ejemplo, el cuerpo académico, los estudiantes y los administradores de aseguramiento de calidad) y los externos (por ejemplo, representantes del mundo del trabajo). Los valores en esta perspectiva, constituyen el motor del comportamiento en un contexto determinado y, Van Kemenade *et al*. distinguen ocho "sistemas de valores"; dos de los cuales son los de "control" y de "compromiso", en los que se expresarían de un modo particular los objetos de calidad, los sujetos y las mismas definiciones de este concepto. En el caso de un sistema marcado por el control, calidad se entendería como la medida en que el objeto se ajusta a los estándares; mientras que en un sistema de compromiso, la calidad se reconoce por la medida en se cumplen las metas de todos los grupos de interés.

En suma, aun cuando se aprecia que la literatura muestra una variedad de definiciones conceptuales de calidad, es posible rescatar elementos comunes que sugieren que el significado es dependiente del contexto histórico. Entre otros factores, varían de acuerdo a los grados de madurez de las experiencias institucionales y sociales, por lo cual su acepción es indisociable de la perspectiva técnico-académica, de los contextos sociales y políticos en los cuales se sitúa el análisis.

A partir de los antecedentes expuestos, aun cuando la clasificación de Harvey y Green (1993) presenta ciertas limitaciones y se centra más bien en el plano de las actividades de docencia dentro las tareas universitarias, presta una gran utilidad porque logra abarcar una gran cantidad de dimensiones que representan las perspectivas de diferentes grupos de interés. Además, la gran mayoría de las publicaciones que discuten acerca del concepto de la calidad en educación superior, terminan de uno u otro modo, refriéndose a estos autores que marcaron un hito a la hora de conceptualizar en este ámbito. Por ello, constituye un buen marco de análisis para examinar evidencia empírica de otros países, como es el caso de Chile para sistematizar evidencia local y compararla con otras taxonomías derivadas de datos empíricos de otras culturas, también basadas en la propuesta por los autores Harvey y Green. Sin embargo, la aplicación de esta taxonomía deberá tener en cuenta sus limitaciones: se trata de una perspectiva que prioriza la docencia por sobre la investigación, que no considera la diversidad en la oferta en un sistema de provisión mixta ni el contexto histórico en el momento del análisis, ni contempla aspectos de orden social como la inclusión, equidad socio económica en el acceso a la educación superior, o la pertinencia social, como factores constitutivos de calidad.

1.1.3 Cambios en el poder del control de la calidad en las universidades

Los efectos de la globalización en la educación se han manifestado en la movilidad del mercado laboral y estudiantil, la instalación de universidades de reconocida trayectoria con sedes universitarias en otras regiones del mundo, la oferta de programas de educación a distancia, y el aumento de instituciones educacionales con fines de lucro e instituciones corporativas de educación superior. En consecuencia, la configuración de un nuevo escenario más diverso, ha impulsado a poner atención en el aseguramiento de la calidad (o control) de los servicios educacionales. En este contexto, entre las razones que han hecho necesario promover el aseguramiento de la calidad en la educación superior se incluyen: disminución de los estándares académicos asociados a la masificación de la educación superior; preocupación del sector productivo por las capacidades de las universidades para responder a las demandas del mercado laboral; la incorporación de la ideología de rendición de cuentas públicas; y la participación de privados en el sistema de educación, como alternativa a las universidades públicas tradicionales (Van Damme, 2002; Schwarz y Westerheijden, 2004).

En este ambiente de masificación de la educación terciara, se ha estimulado la introducción de prácticas de gestión propias del sector productivo en las universidades, fenómeno que fue interpretado por sus actores usando conceptos tales como "gerencialismo" (Amaral, 2008). Bajo este enfoque, la localización del control de la calidad ha transitado desde un espacio interno a cargo de los propios académicos fundamentado en la confianza, a otro sistema que privilegia la rendición de cuentas públicas. Este último, se sustenta en evidencias de funcionamiento y productividad para demostrar a externos, legitimidad e integridad en el uso de los recursos (Leveille, 2006; Stensaker, 2008; Trow, 1996).

La predominancia de corrientes económicas liberales en países occidentales, favorecieron la multiplicación de proveedores de educación superior de una gran diversidad y heterogeneidad. Los efectos de este modelo económico -expansión de la oferta educativa, incremento acentuado de instituciones privadas y la introducción de estrategias de mercado en la gestión de las instituciones de educación terciaria- se propagaron, atravesaron límites en muchos países y se transformaron en un fenómeno global (Brunner, 2006; Brunner *et al*., 2005; Salazar y Leihy, 2013). Esto estimuló la instalación de sistemas de control externo de la calidad de la educación.

La literatura internacional presenta abundante evidencia y discusión en torno al cambio que se ha producido en las universidades en materia de control de la calidad. Se ha modificado el modelo de autoridad que se basó siempre en la garantía atribuida a la evaluación entre pares y en el reconocimiento a la autoridad académica, por uno que gradualmente ha restado poder a los cuerpos académicos. De este modo, se ha

transferido gradualmente el poder a profesionales que incorporan estrategias de gestión empresarial, para hacer frente a las demandas del medio más complejo y más permeable, en que parece haberse remplazado el valor de la confianza por la transparencia y por la valoración de la experticia de profesionales de la gestión (Bleikliea y Kogan, 2007; Deem *et al.*, 2007).

Se ha introducido un estilo de administración que facilita el manejo de las múltiples demandas de sobrevivencia y competencia que se han impuesto a las universidades, con estrategias que progresivamente se naturalizan y arraigan en el discurso universitario. Las universidades han debido implementar estrategias basadas en conceptos propios de la administración de empresas. Subyacente a estos esquemas de funcionamiento, pareciera haberse producido una transición desde una orientación hacia el control interno con prácticas de aseguramiento de calidad basadas en la confianza, hacia un control externo el cual introduce la rendición de cuentas unidireccional con énfasis en el control de mercado (Dill, 1998). Estas transformaciones del control y gestión en las universidades, afectan no sólo el control de la calidad de la oferta sino que además, en una buena medida, la libertad académica.

Según Bleikli y Kogan (2007) hay dos corrientes de pensamiento acerca de cómo se organizan y gobiernan las universidades. En la primera corriente, el liderazgo y la toma de decisiones se basan en juicios colegiados de académicos. Es decir, lo que prevalece son la autonomía institucional y la libertad académica. En la segunda corriente, la voz de los académicos queda limitada por las influencias de los grupos de interés. En este caso, la toma de decisiones la realizan líderes, que ven como su tarea primordial la satisfacción de los intereses de actores que no necesariamente forman parte de la comunidad académica. La transición desde el control interno al externo implica una migración desde la primera corriente a la segunda. En gran medida este giro es explicado por el proceso de globalización, que lleva a las universidades hacia la convergencia con modelos de gestión de empresa privada. Las presiones de este isomorfismo organizacional, se llevarían a cabo a través de los sistemas nacionales de financiamiento, evaluación y regímenes o leyes de acreditación, que han afectado profundamente la gobernabilidad a nivel institucional.

Enmarcado bajo los modelos de gestión con orientación de mercado, el trabajo relacionado con la calidad se ha formalizado a través de regulaciones y burocratización de ciertas tareas y, muchas de las instituciones han elegido una opción funcional para hacerse cargo del aseguramiento de calidad. Para ello se han creado estructuras y cargos ad hoc y profesionalizado la gestión académica dentro de la que se incluye la gestión de la calidad de la educación (Brunner y Uribe, 2007; Rivera *et al*., 2009; Stensaker, 2008; Zapata y Tejeda, 2009). Estos principios se

materializan a través de la creación de unidades que desarrollan funciones de análisis y preparación para la acreditación por agencias externas. Dichas unidades dentro de las universidades "constituyen una respuesta a la necesidad de contar con información para la toma de decisiones, en la medida en que el sistema de educación superior y la gestión institucional se fue complejizando" (Rivera *et al*., 2009: 165). Rivera sostiene que hay un reconocimiento al apoyo de estas unidades en los procesos de gestión y toma de decisiones, y que su función se orienta a cumplir requerimientos de audiencias internas y externas a las instituciones. Sin embargo, también hay cierta evidencia que sugiere que, en el marco de los procesos de acreditación de carreras e instituciones, estas unidades pueden desviar el foco de atención y privilegiar aspectos instrumentales, en desmedro de lo que es considerado y validado como indicador de calidad por los propios académicos (Deem y Brehony, 2005; Newton, 2002; Stensaker, 2008).

En este contexto, la evidencia internacional muestra que frente al incremento de complejidades y demandas administrativas, los académicos reconocen parcialmente los beneficios de los procesos de evaluación externa. Se quejan de las consecuencias que conlleva su implementación, la sobrecarga de trabajo y argumentan que estas evaluaciones no contribuyen a mejorar la calidad de la docencia (Cheng, 2010). Otros se manifiestan escépticos acerca de las bondades de los mecanismos de aseguramiento de calidad y afirman que no solo les agrega carga administrativa sino que, además, les limita el trabajo colaborativo (Newton, 2002). Otros estudios que consideran las opiniones de académicos señalan que los sistemas de evaluación externa con fines de acreditación no son neutros, y pueden frenar la innovación y los procesos de mejora pedagógica (Harvey, 2004).

Considerando estas visiones, como ya se comentó, Newton (2002) sostiene que en los sistemas de evaluación de la calidad, los académicos aprenden las reglas del juego y adaptan sus comportamientos a las exigencias de dicho juego. Esto produce una distorsión del sentido original, porque se (des)orienta hacia una mayor preocupación por el método de evaluación más que por lo sustantivo (Harvey, 2002). En consecuencia, los responsables de la gestión de la calidad también alinean su trabajo hacia artefactos y tecnicismos, más que a la calidad misma (Scharager y Aravena, 2010; Stensaker, 2008). Un sistema que funciona con estas características corre el riesgo de extremar la burocratización y situar la motivación por la calidad en incentivos externos, perdiendo el sentido de lo que es intrínsecamente significativo (Van Kemenade y Hardjono, 2009).

En esta línea, Barnett (1994) ya en la década de los años noventa, distingue dos propósitos en los sistemas de acreditación: el de iluminar o el de vigilar. El primero se orienta a que las propias organizaciones académicas –facultades y programas- tengan una mejor autocomprensión de manera que puedan transformar su propia

actividad. La vigilancia, por su parte, acentúa la forma en la que el Estado pueda tener un control más efectivo sobre las instituciones. Según el autor, se observa una tendencia dominante que privilegia el control y con ello el desarrollo de una aproximación mecanicista que privilegia el uso y desarrollo de indicadores. Esto reduciría la posibilidad que la evaluación pueda tener un valor dialógico al interior de la comunidad académica.

De esta forma, se observan cambios en el control de la calidad, desde una posición que representa una preocupación académica hacia otra en que predomina la gestión de condiciones y artefactos definidos externamente. De acuerdo a Barnett (1994), quienes están a cargo del control se distribuyen en un continuo que va desde la colegialidad a la burocratización. En consecuencia, los cambios en la responsabilidad institucional por el aseguramiento de la calidad, están fuertemente relacionados con cuestiones de poder. En el extremo de la burocratización, algunos autores señalan que el aseguramiento de la calidad ha creado nuevas profesiones que, de alguna forma, buscan someter al personal académico bajo una mirada normativa e inculcar a la vez un cierto tipo de racionalidad. La polarización de los dominios académicos y de gestión se ve potenciada por el uso, por parte de los administradores de la calidad, de dispositivos y lenguajes propios. Esto se realiza como una forma de posicionarse dentro de las redes de poder, e inscribir una identidad. De esta forma, el poder administrativo se instala como una herramienta de gobierno y lucha de poder.

Por otro lado, analizando la posición de la colegialidad, Morley (2003:106) destaca que en la academia también hay manifestaciones de focos de poder. En este caso, el poder está teñido por la autonomía y autoridad resultantes del conocimiento experto en un campo de conocimiento, y no dejan entrar a quienes no provienen del medio académico. De alguna manera, las personas fuera de los límites de ese conocimiento no podrían cuestionar un juicio experto de la disciplina. Esto aplica, y es particularmente pertinente, en el caso de las decisiones relativas al aseguramiento de la calidad, donde los juicios realizados por personas externas al campo disciplinar dentro de un terreno donde además no hay claridad del significado de la calidad, pueden ser considerados arbitrarios o sesgados. Es por ello que los procesos de acreditación están diseñados para contar con la participación activa de académicos o expertos que estarían dentro de los límites del campo disciplinar. De esta forma, la distinción entre externos e internos es conservada y protegida a través del reforzamiento de la colegialidad, que es en sí otro régimen de poder.

La relevancia de la colegialidad académica se ve reforzada, según Morley (2003), por un discurso de pérdida y nostalgia debido a que los procedimientos e instrumentos que se utilizan en la actualidad para el aseguramiento de la calidad estarían en tensión con las prácticas universitarias tradicionales para la gestión

académica. De esta forma, la pertenencia al grupo académico reforzaría la hegemonía, al asumir que existen valores comunes, ética profesional y estilos de vida compartidos. En la misma línea, según Nixon *et al.* (1998: 283) ello a menudo enmascara complejas relaciones de poder y prácticas para mantener el status.

En síntesis, los sistemas de aseguramiento de la calidad tienen múltiples propósitos y son dirigidos en función de los grupos de interés dominantes. El planteamiento de Barnett (1994) al respecto, es consistente con lo que señala la literatura revisada e ilustra bien la perspectiva que sostiene que la comunidad académica, el estado y el mercado son fuerzas dominantes-o focos de poder- . Se plantea que éstos orientan los sistemas de la calidad de manera separada, hacia juicios sobre calidad (evaluación sumativa) o bien hacia la mejora de la calidad (evaluación formativa). No obstante, se observa la predominancia de un enfoque que gradualmente ha restado poder a los cuerpos académicos, siendo transferido a profesionales que incorporan estrategias de gestión más orientado a lo administrativo o lo empresarial y enfatizan los aspectos técnicos e instrumentales. De esta forma, al interior de las universidades se generan tensiones o espacios de juego de poder a través de micropolíticas que buscan favorecer a un grupo u otro, dependiendo si se enfatiza la colegialidad o la burocratización. En la definición de micropolíticas, Morley (2003) considera tres aspectos: poder y la manera en que es usado para influir en otros y a la vez protegerse a sí mismos; conflicto y cómo las personas compiten entre sí para obtener lo que quieren; y cooperación para crear apoyo para lograr ciertos fines. Estos aspectos entran en juego a la hora de privilegiar un enfoque técnico a cargo de los administradores de la calidad o uno que privilegiaría aspectos mayormente vinculados al aprendizaje. Esta tensión es tratada en los capítulos siguientes.

1.2 Gerencialismo, la gestión de la calidad y los sistemas de acreditación

Para comprender la generación del rol de administrador de la calidad, además de conocer las diferentes concepciones de calidad, lo que ha sido expuesto en la sección anterior, también es necesario analizar los modos de gestión y el manejo técnico que éstos implican dentro de las instituciones de educación superior. Los estilos de gestión de la calidad están en directa relación con las definiciones subyacentes de calidad. De este modo, si se asume que la prioridad es dar respuesta a las demandas externas y fortalecer los sistemas de rendición de cuentas públicas, se requerirá un enfoque centrado en el cumplimiento de estándares y producción de evidencias; mientras que el fortalecimiento de los mecanismos internos y de la capacidad de autorregulación, serían los ejes que orienten una gestión de calidad centrada en robustecer los procesos y actores internos. Obviamente, es posible concebir también un enfoque que balancee ambas posturas.

Los modelos de administración de las universidades se han debido ajustar a las exigencias del entorno, especialmente para la tarea de rendir cuentas. Los primeros procesos derivados de la lógica empresarial que se introdujeron en las universidades norteamericanas en los años 60, fueron la planificación, la programación y los sistemas de presupuesto. El desarrollo y la promoción de nuevos enfoques de gestión, en la administración académica han continuado a un ritmo cada vez más acelerado (Birnbaum, 2000). Hasta que en la actualidad, inmersos en una sociedad altamente mercantilizada en todos los ámbitos -incluida la educación superior- los enfoques de gestión se centran en potenciar la capacidad de ser competitivos en este mercado y adaptarse a las demandas externas. Para estos efectos, se rediseñan las estructuras de gobierno y se crean nuevos estamentos, siguiendo los principios del "gerencialismo" (Brunner, 2006).

El gerencialismo puede definirse como un movimiento amplio que ha sido muy influyente desde el siglo XIX en adelante. Es una ideología o sistema de creencias que deriva en un enfoque de gestión centrado en el desempeño institucional, el cual considera la administración como técnica funcionalmente indispensable orientada a aumentar el progreso económico y el orden social dentro de cualquier economía política (Brunner, 2009; Deem *et al*., 2007).

De acuerdo a Deem *et al.* (2007) se pueden distinguir distintas formas de gerencialismo que se han ido sucediendo progresivamente durante el siglo XX y lo que lleva de corrido del siglo XXI. Dos de ellas son las siguientes: primero surge el gerencialismo corporativo, desde la primera guerra mundial en adelante, cuyo apogeo estuvo en los años 60 y 70. Dentro de este movimiento había una concepción de un modelo de usuario de los servicios corporativos, como un cliente relativamente pasivo y mal informado, que no tenía el conocimiento ni la experticia necesaria para formarse juicios de lo que necesitaba ni de la forma como debía proveérsele. Esta brecha de conocimiento o experticia era llenada por los profesionales y/o administradores.

Una segunda forma de este enfoque es el "gerencialismo de orientación neoliberal" que surgió a fines de los años 70 y comienzos de los 80. Este movimiento se caracterizó por su orientación anti Estado y antiburocrática y por ser proclive al mercado y al consumidor. Promovía el libre mercado y la empresa privada como soluciones universales e infalibles para los problemas sociales y gubernamentales. Como se ha señalado, en este contexto igualmente se produjo un impacto ideológico de las corrientes económicas sobre las universidades, lo que se materializó con un aumento en la participación de proveedores del sector privado y una disminución de aporte del estado a este nivel educacional.

1.2.1 Impacto del gerencialismo en las universidades

Se puede constatar que en contextos en los que hay un predominio de modelos orientados al mercado (como es el caso de Chile), éstos han tenido un impacto en las estructuras de gestión internas de las universidades, instalándose sistemas de gestión y de administración de la calidad, con una lógica de mercado. Esta influencia de los modelos económicos en las instituciones universitarias y de la calidad en particular, se ha propagado entre los países. En otras palabras, implica que los sistemas de educación superior se han transformado por la globalización. De hecho, la educación terciaria siempre ha estado más abierta internacionalmente que la mayoría de los sectores, por su inmersión en el conocimiento, que nunca tuvo que respetar fronteras jurídicas (Marginson y Van der Wende, 2009). Pero, esta permeabilidad ahora se ha producido en las organizaciones académicas, en sus estructuras y su funcionamiento.

Para comprender mejor el fenómeno de la globalización como una de las causas de la propagación entre fronteras de estos estilos de gobierno universitario, Deem (2001) propone cuatro factores que se deben usar en los análisis de las influencias internacionales en las universidades del mundo occidental: (1) la globalización que facilita la propagación de prácticas sociales, culturales y económicas; (2) la internacionalización, que lleva a compartir ideas, conocimientos y formas de hacer las cosas entre distintos países, sin que sea claro aún si ello conduce a la diversificación o a la homogeneización; (3) la ideología del nuevo gerencialismo que ha implicado transferir prácticas y valores de negocio del sector de la empresa privada al sector público y; (4) el emprendimiento en educación superior, donde los académicos y los administradores buscan nuevas fuentes de financiamiento a través de la introducción de actividades empresariales, tales como las consultorías. Respecto de estas distinciones, cabe comentar que esta autora hace una diferenciación entre la globalización y la internacionalización como fenómenos relacionados pero no idénticos. Esto concuerda con la mayoría de las concepciones que aparecen en la literatura, donde la "internacionalización" es generalmente vista como un concepto menos crítico en el mundo académico que la "globalización”; sin embargo, una porción menor de publicaciones utilizan los conceptos de globalización e internacionalización casi indistintamente (Dodds, 2008).

Otros autores manifiestan aseveraciones concordantes con Deem (Marginson y Rhoades, 2002; Paradeise y Thoenig, 2013) reconociendo que desde principios de la década de 1980 este fenómeno se ha expandido en el mundo. Según estos autores, las influencias internacionales existen desde larga data no solo en el ámbito económico, sino que también en el cultural y en lo que se refiere a experiencias de las instituciones universitarias. Algunas de estas prácticas institucionales son las evaluaciones externas, los sistemas de clasificación para las universidades y el uso de herramientas inspiradas en el modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP), las que

convergen en la propagación del uso de indicadores de productividad y de los rankings. Estos autores estiman que las universidades difícilmente se pueden librar de plegarse a esta tendencia y sumarse a la aplicación de estos estándares impuestos externamente. Las transformaciones de los sistemas de educación que se han producido en este marco de influencias producto de la globalización, coinciden en su expresión mediante una serie de fenómenos como el crecimiento acelerado de la matrícula, y diversificación de la población estudiantil, de la oferta de programas y de los tipos de instituciones. A nivel latinoamericano uno de los principales resultados asociados con la masificación, fue el impulso del crecimiento de la educación superior privada, que de acuerdo a Mollis (2011) en esta región ha sido uno de los que mayor crecimiento tuvo en el mundo en la última década. A ello se suman condiciones que configuran un nuevo escenario complejo, como son un menor acceso a fondos públicos, orientación hacia los resultados, a la rendición de cuentas y a la competitividad creciente, lo que se agrega a las presiones evaluativas favorecidas por las regulaciones, normas y modelos económicos de los gobiernos.

Respecto de esta concepción, que privilegia la vigilancia y afecta la vida universitaria y sus comunidades, Deem (2003) plantea que de alguna manera ha permitido aumentar el control sobre el trabajo académico, moviéndose desde la supervisión simple que tal vez existía tradicionalmente a nivel de departamentos, a sistemas sofisticados de regulación del trabajo sin supervisión directa. En este contexto, las mejoras en eficiencia se logran mediante la reducción del financiamiento público, con la expectativa de producir un aumento en el nivel de actividad, en la prestación de servicios y en la competitividad. Se incrementa la exigencia de rendición de cuentas de los académicos, se instalan las auditorías externas y las exigencias de cumplimiento de indicadores de desempeño individual e institucional. Gradualmente se va desplazando la evaluación de pares académicos al control de externos. Refiriéndose a las universidades del Reino Unido, Deem plantea también que la evidencia muestra que muchas de estas características, que se corresponden con las del modelo de la nueva gerencia pública, se aplican en las universidades de ese país. Esta parece ser una tendencia generalizada, ya que autores de distintos países coinciden en esta apreciación como una realidad en las universidades de sus países de origen (Bleikliea y Kogan, 2007; Brunner, 2006; Deem *et al*., 2007; Mollis y Marginson, 2002; Sievers, 2008).

El aumento de la participación del sistema privado en la educación superior y la orientación hacia el mercado, han alentado además a las universidades a introducir cambios en sus modelos de administración, incorporando nuevas tareas adscritas a funciones que sobrepasan las capacidades de los académicos y requieren competencias técnicas cada vez más especializadas. Estas innovaciones son necesarias para hacer frente a las complejidades en las demandas que se generan

tanto fuera como dentro de estas instituciones y han sido útiles y funcionales a este nuevo escenario.

Parece haber consenso entre los autores en que la aplicación de enfoques de administración de empresa, junto con una presión por diversificar la base de financiamiento de las universidades y convertirse en instituciones que promueven una cultura corporativa de emprendimiento (Meek *et al.*, 2010), han llevado a la penetración de mercados competitivos en los sistemas de educación superior de muchos países, orientados por una ideología principalmente económica y gerencial, para obtener fondos que les permita crecer y mantenerse (Gumport y Sporn, 1999; Winter, 2009). Para Paradeise y Thoenig (2013) esto constituye un movimiento global frente al cual las universidades no tienen mucha escapatoria. Estos autores señalan que hay abundante literatura actual sobre la educación superior que presenta argumentos que ponen de manifiesto la convergencia entre los países y las universidades. Los estándares globales de excelencia, las herramientas de la Nueva Gestión Pública y la tendencia a fomentar sistemas de otorgamiento de grados académicos comparables, inducen a la uniformidad y la estandarización de los criterios de calidad, no sólo en la Unión Europea, sino que en los países en todo el mundo.

Deem *et al.* (2007, 2008) coinciden con estos planteamientos y aseveran que en la medida que las universidades se han integrado a la lógica empresarial mercantilizada, se observa en éstas un aumento en la demanda de tareas administrativas y una declinación del poder de los académicos. Hay evidencia que muestra que en las últimas décadas, las universidades han transformado sus procesos y mecanismos de control de la gestión de calidad. En esta misma línea, para Bleikliea y Kogan (2007) la introducción de los nuevos estilos de gestión puede afectar la gobernabilidad a nivel institucional ya que conducen al debilitamiento de las estructuras colegiales. Estas se han remplazado por estructuras de gestión paralelas con representaciones de grupos de interés y una línea organizacional burocrática con procesos de control vertical más formales, de arriba hacia abajo. Según estos autores, este tipo de organización alteraría la base de la legitimidad y las premisas que sustentan la toma de decisiones en el mundo académico, en tanto la toma de decisiones depende de la confianza de los líderes que son designados por los propietarios de la organización. Este modelo de universidad se contrapone, según estos autores, al modelo clásico de universidades (tradicionales) cuyo esquema de gobierno es la autoridad académica y su capacidad para representar al profesorado como miembros de una comunidad disciplinaria igualitaria y autónoma. En las condiciones actuales de mercantilización de la educación superior, en aquellas instituciones que han incorporado modelos de gestión cercanos a la lógica empresarial, la autoridad de gobierno se demuestra más bien formulando estrategias para satisfacer los requerimientos de los grupos de interés. Estos se traducen en

indicaciones y exigencias para los académicos, los que deben cumplir y demostrar su productividad con indicadores de resultados.

Las condiciones de competencia por recursos con comportamientos "de mercado" han estimulado a las universidades a hacer re-estructuraciones organizacionales para dar respuesta a las demandas (Slaughter y Leslie, 2001; Ylijoki, 2005) y han influenciado en la forma como éstas priorizan las principales actividades que desarrollan (Deem *et al.*, 2008). Las prácticas de administración que se utilizan están más orientadas al negocio y a la satisfacción del consumidor (Meek *et al*., 2010), con énfasis en la eficiencia y guiadas por una lógica de control y de medición de la producción y metas de desempeño (Deem, Hillyard y Reed, 2007; Deem *et al*., 2010; McInnis, 1998; Whitchurch, 2006, 2007, 2008; Winter, 2009). Es por esto que dichos cambios han implicado una pérdida de control de los académicos sobre la organización del trabajo que les compete y sobre la toma de decisiones, gran parte de la cual se ha transferido a personal no académico (Deem *et al*., 2008). Al mismo tiempo, se ha producido una presión para que las universidades demuestren una gestión eficiente en un escenario que ha levantado un discurso muy potente que otorga una tremenda relevancia a la gestión orientada al aseguramiento de la calidad y a la rendición de cuentas, especialmente a través de procesos de evaluación y acreditación.

Hay coincidencia entre varios autores en reconocer el impacto que estos enfoques han tenido sobre el trabajo académico y las formas de organización dentro de las universidades. Brunner (2009) plantea que la aplicación de estos principios a la educación superior, en particular a las universidades, está dando lugar a cambios diversos y significativos en los sistemas de gobierno y la gestión de estas instituciones. Otros autores (Deem, 2001, Deem y Brehony, 2005; Deem *et al*., 2007; Whitchurch y Gordon, 2010 y Winter, 2009) también sugieren que el gerencialismo en las universidades ha remodelado todos los aspectos del trabajo académico y ha implicado la introducción de una serie de cambios como la incorporación de un ethos de empresa. En este contexto, se desarrollan políticas de gobierno que enfatizan el rol de las universidades al servicio de agendas económicas orientadas al mercado, compitiendo por recursos, aumentando el control y las regulaciones del trabajo de académicos por parte de administradores profesionales. Todo ello, junto con un aumento de la exigencia de rendir cuentas, una transferencia de la autoridad desde los académicos a los administradores y separación entre la actividad académica y la administrativa. Bajo este esquema, se pide a los académicos que asuman tareas de acuerdo a una agenda de administración y que proporcionen evidencia a los administradores para evaluar sus resultados. Los valores académicos tradicionales según estos autores, estarían constreñidos en favor de una identidad gobernada por valores que siguen la racionalidad económica y que estaría gestionada por técnicos que se desempeñan en tareas de administración. Además, una buena parte de las

atribuciones y espacios de injerencia de los académicos se han transferido gradualmente a personal no académico (Deem *et al*., 2008), por lo que han ido cediendo parte de los ámbitos de su incumbencia.

En medio de este escenario, Deem *et al.* (2007) asumen una postura crítica frente a la integración de la lógica empresarial en las universidades inglesas. A juicio de estos investigadores, se ha mermado el poder de los cuerpos académicos Y, en este contexto, visualizan dos salidas posibles, una pesimista y otra optimista. En el caso pesimista, los académicos se convierten en técnicos expertos al servicio de una economía política y cultural y, en el caso optimista, se abre la posibilidad de evolucionar a estructuras de gobierno y gestión robustas en que emergen formas híbridas de colegialismo y gestión, las que tienden a combinar lógicas de acción que favorecen la "horizontalidad" sobre los modos "jerárquicos" en la toma de decisiones, para llevar a la universidad hacia adelante (Schattock, 2003).

Una revisión de literatura internacional nos muestra que esta hibridación ya se ha ido concretando y, ha sido al mismo tiempo consecuencia y causa de la creciente complejidad, la diversidad y la fragmentación en los objetivos de política, formas organizativas y prácticas de trabajo. De este modo, desde la perspectiva “optimista” que propone Deem *et al*. (2007), el gerencialismo aplicado con racionalidad y respeto a la cultura académica puede perfectamente desarrollarse en forma eficaz sin constituirse en un elemento disruptivo de la lógica académica y el trabajo intelectual, siempre que éste se integre en mecanismos híbridos de gestión, en los que convivan armónicamente ambas subculturas.

Asumiendo la inevitabilidad de generar organizaciones híbridas, vale decir aquellas que no son simplemente formas de acción colectiva o corporativa, sino también modos o mecanismos de gobernanza institucional mixtos dirigidos a la regulación (Deem *et al*., 2007), se puede proyectar un espacio compartido del trabajo académico y de la administración. En convergencia con lo anterior, se aprecia bastante consistencia entre los autores en señalar que para lograr las demandas contemporáneas, en las universidades se han disuelto los límites entre las áreas funcionales, profesionales, la actividad académica y los entornos externos e internos. De acuerdo a Withchurch (2006, 2008, 2009, 2010, 2013), se ha creado un “tercer espacio” entre el dominio profesional y el académico, espacio que requiere contribuciones de un amplio espectro de perspectivas.

Whitchurch, en la serie de investigaciones que ha realizado, ha llamado la atención a la necesidad de hacer visible el trabajo del personal administrativo de las universidades, a lo que ella llama al tercer espacio. En este ámbito institucional, los administradores trabajan en las fronteras del trabajo académico y administrativo, y forjan nuevos espacios organizativos. La evidencia muestra que la línea entre

académicos y administradores es cada vez más tenue y que hay bastante margen para que los administradores puedan desempeñar nuevas tareas que no corresponden estrictamente al ámbito académico o administrativo.

En este espacio, el concepto de servicio administrativo, se ha re-orientado hacia uno de asociación con los colegas académicos y los múltiples grupos con los que interactúan las instituciones. Consecuentemente, parece requerirse un nuevo lenguaje que se distancie de las ideas preconcebidas y contrarias a la administración per se, especialmente de parte de los académicos, y permita re-conceptualizar estas identidades emergentes, para que no las sitúe como un polo antagónico a la academia. A partir de su experiencia, Winter (2009) visualiza una salida a esta tensión, y recomienda la formación de equipos mixtos, conducidos por un líder académico capaz de articular varias interpretaciones y comprensión de los problemas de la organización y dar espacio a las distintas miradas y roles que se complementen. Parece evidente que se trata de un líder que provenga del ámbito académico pero que tenga sólidas competencias en gestión, y que sea capaz de articular estos dos espacios y culturas. Esto parece indicar que estas estructuras y estrategias de gestión y gobierno no son intrínsecamente negativas o antagónicas con la cultura académica; se trata de transformaciones en la gestión que radicalizadas pueden producir tensiones y rupturas; pero armonizadas con la cultura académica, hacen más ágil y eficiente la gestión y la conectan con el entorno, otorgando al servicio académico un sentido social.

1.2.2 Las tareas administrativas en la universidad

A la luz de estos antecedentes, es indiscutible que en los últimos años la orientación de mercado -el “managerialismo o gerencialismo”- en la que están envueltas la mayoría de las universidades, ha remodelado todos los aspectos del trabajo académico y la identidad en torno a la imagen de eficiencia corporativa, con una fuerte cultura de administración (gerencial), ideales de emprendimiento y de obtención de ganancias (Deem *et al*., 2008), transformando el foco y estrategias de gestión de calidad en las universidades.

Si se compara la representación de la universidad clásica o ideal con las transformaciones actuales, particularmente en lo relativo a la función administrativa vigente dentro de las universidades, antes el personal administrativo era considerado parte del estamento de funcionarios y no tenía ninguna cuota de injerencia. Ahora en forma creciente han asumido un perfil técnico de especialistas en gestión y ocupan posiciones de mando, lo que afecta la autonomía y el control sobre las actividades centrales de docencia e investigación, propias de los académicos. Según Whitchurch (2007), en los años 60 y 70 la infraestructura de apoyo de una universidad era vista como un "servicio” para el cuerpo académico con una delimitación muy claramente

establecida entre ambas funciones y con espacios diferenciados de trabajo en la organización.

En algunas publicaciones se ha sugerido que las percepciones que se tiene de los "administradores" en las universidades tienden a subestimar su conocimiento, y las responsabilidades que asumen. Igualmente, el término "administrador" ya no refleja los roles actuales de las personas que ocupan este tipo de cargos, y debe ser reemplazado por otra categoría que permita incorporar la noción de "gestores profesionales". De hecho, se ha producido una re-orientación del rol de quien administra en las universidades, hacia uno de asociación con los colegas académicos y otros múltiples grupos con los que interactúan las instituciones. De este modo, se lleva a cabo una re-credencialización en algunas instituciones en las cuales no se les distingue como pertenecientes a la categoría de administrador (Whitchurch, 2007). Se trata de un nuevo territorio laboral dentro de las universidades.

La configuración de estos nuevos “territorios cuasi-académicos” según esta autora, en los que las actividades de profesionales que desarrollan tareas administrativas comienzan a superponerse con las que han desarrollado tradicionalmente los académicos, las universidades se han transformado en “lugares de trabajo” en lugar de ser las “comunidades de académicos” que tradicionalmente habían sido, perdiendo así uno de sus atributos distintivos como organizaciones sociales (Deem *et al*., 2007). Los profesionales que hacen la gestión, conforman un nuevo grupo o estamento dentro de las universidades. Se han posicionado como indispensables y sostienen un discurso acerca de la forma como se debe conducir la actividad dentro de las universidades. Este nuevo grupo adquiere un status y poder que antes no era concebible. De esta forma, se advierte como comienzan a desdibujarse los límites entre las áreas funcionales de profesionales y la actividad académica (Whitchurch, 2008), para dar respuesta a las demandas contemporáneas. Se han superpuesto modelos de gestión con las estructuras y culturas tradicionales, junto con un debilitamiento de las fronteras internas y externas (Whitchurch, 2004, 2005). La dimensión de gestión universitaria adquiere un lugar central en las universidades, debiendo incorporar una nueva funcionalidad técnica que ha conllevado la inserción de administradores. De esta forma el “gerencialismo” ha permeado las actividades de los académicos, y en particular de los profesionales vinculados a nuevas funciones de administración, en la medida que adoptan un papel más orientado a proyectos que cruzan fronteras funcionales y organizativas.

Consistente con la evidencia anterior, a partir de experiencias de universidades australianas, McInnis (1998), confirma que en ese país también las diferencias en las habilidades y valores entre ambos grupos (académicos y no académicos), han sido fuente de conflicto. Ello, debido a que las fronteras entre los roles de los académicos y administrativos especialistas no son tan delimitadas. Esto se explica por el hecho

que sus atribuciones y niveles de influencia son menos distantes que antes y las diferencias en atribuciones en la estructura de gobierno son a veces ambiguas. En casos extremos, como lo plantea firmemente Ginsberg (2011), los administradores pueden llegar a constituirse en quienes controlan las instituciones de educación superior y ser quienes hacen las reglas y establecen las prioridades de la vida académica. Sin embargo, planteamientos como éste a la luz del resto de la evidencia internacional, parecen constituir una perspectiva muy radical, la que puede conducir al estancamiento o perpetuar los antagonismos entre los dos grupos.

Efectivamente, el desarrollo de nuevos espacios dentro de las instituciones donde coexisten distintos discursos respecto de la naturaleza de las universidades, acerca de los roles, derechos y obligaciones de los académicos, y acerca de la calidad de la educación; pueden llegar a ser antagónicos y tensionar la vida universitaria. Sin embargo, pese a lo perjudicial que podría ser esta hostilidad, se sabe poco acerca de lo que piensan los que ocupan estos puestos de administradores. La mayoría de los estudios internacionales se ha centrado en la perspectiva de los académicos (Biggs, 2001; Parri, 2006; Newton, 2002; entre otros) y en las conflictos experimentados por ellos con el surgimiento de la nueva profesión de "administrador académico", que aparentemente le ha restado poder a los cuerpos colegiados.

Para entender los sistemas de administración universitaria y el surgimiento de la categoría profesional de administrador académico, es necesario analizar como engarzan las diversas funciones administrativas con la estructura universitaria, para visualizar los diversos espacios de eventual desempeño de profesionales encargados de estas tareas. Para una mejor comprensión de esta división funcional, varios autores distinguen áreas o ámbitos de administración universitaria, como se expone a continuación.

Alves y Raposo (2011) presentan una categorización entre cuatro tipos de áreas de administración: la administración académica, que abarca las funciones de docencia e investigación; la administración de servicios educacionales, que abarca desde el reclutamiento y matrícula de estudiantes al manejo de sus registros del progreso académico; la administración comercial, que comprende funciones de manejo financiero y contable; y el ámbito de las relaciones públicas o actividades de extensión, que incluye acciones de vinculación con el medio, seguimiento de egresados y relación con grupos de interés.

Ulrich Teichler (2005), también identifica cuatro áreas de administración, en las cuales han surgido nuevas profesiones en educación superior de:

- Administración en educación superior: preparación y apoyo de los procesos de toma de decisiones y de implementación de las mismas
- Área de Servicios, por ejemplo biblioteca o consultoría vocacional

- Una nueva área híbrida entre administración y servicio, como evaluación, jefaturas de relaciones internacionales o desarrollo de programas curriculares y educación continua
- Marcos de diferenciación entre las funciones de docencia e investigación, por ejemplo consultores o consejeros profesionales o de estudio

Y, por su parte, también Kehm (2006) plantea que en universidades europeas, el surgimiento de este proceso de profesionalización se expresa en los siguientes ámbitos:

- Toma de decisiones basadas en asesoría profesional, además de la producción de datos
- Profesionalización a nivel institucional y de los departamentos
- Puestos para profesionales, que no se relaciona directamente con la docencia y la investigación, debido a la mayor complejidad de la administración que ya no puede ser manejada por personas no especializadas en gestión

Todas estas distinciones son bastante consistentes y, permiten vislumbrar esa zona limítrofe entre el ámbito académico y la gestión, donde el propósito de las funciones y tareas a desempeñar sugiere que es mejor que se realice un trabajo articulado entre estos ámbitos, aparentemente fronterizos. Aunque estos listados no incluyen expresamente las funciones de gestión de la calidad como una de los ámbitos de acción, se puede suponer que es una función que también pertenece a este territorio cuasi académico y que es transversal al quehacer universitario, por lo que debiera articularse con las áreas anteriores.

Al identificar los cargos específicos en el ámbito de la administración universitaria, se distinguen aquellos que desempeñan funciones de apoyo a la labor central (docencia e investigación), aquellos que trabajan en posiciones de apoyo al trabajo organizacional (finanzas y recursos humanos) y, los “administradores académicos” que tienen cargos directivos como los jefes de departamento, decanos, vicerrectores o pro rectores. Estos últimos, de acuerdo a Conway (1999), son académicos, cuya función principal es la gestión y han sido designados para cargos como los señalados.

Aplicando la nomenclatura de Whitchurch, dentro de este tercer espacio, se ubican todos aquellos que desempeñan tareas en las áreas indicadas, los que pueden ser a su vez diferenciados en subgrupos que reciben distintos nombres. Conway (1999) incluye dentro de este “personal administrativo universitario” a todos aquellos que no son contratados para desarrollar tareas académicas en instituciones de educación superior y trabajan en áreas de gestión o administrativas. Entre ellos, se mencionan el de "gerente profesional”, "manager", "administrador", "personal no académico", "personal relacionado con el cuerpo académico", "profesionales" y "personal de apoyo". Esta autora plantea que la denominación “administrador” tiene diferentes

acepciones según los países; en algunos como Australia está asociada con un estereotipo negativo, lo que probablemente se debe a un prejuicio que proviene de los mismos académicos; mientras que en Estados Unidos y Nueva Zelanda, el término “administrador” es bien aceptado para referirse a cargos directivos dentro de las universidades.

Este nuevo ámbito ocupacional dentro de las universidades, concentra gran parte del manejo de las formas de organizar y evaluar la productividad de los académicos, y de controlar y medir la calidad de la educación. Y aquí es donde se puede producir una fricción dentro de las mismas instituciones, en tanto tradicionalmente el aseguramiento de la calidad ha sido una preocupación de académicos, resuelta principalmente mediante evaluación e intercambio entre pares. Sin embargo, en el nuevo marco, ésta se ha desplazado y es controlada en gran medida por profesionales que pueden aplicar criterios extra académicos -con frecuencia de carácter económico o administrativo- para definir y controlar la calidad de la actividad académica. Esta es una situación donde se constata mayor presencia de investigaciones acerca de la percepción de los académicos sobre estas materias (Deem, Hillyard y Reed, 2007; Ginsberg, 2011; McInnis, 1998; Watty, 2002; Whitchurch, 2006, 2007, 2008, 2010; Winter, 2009; entre otros). Se instala un estamento más poderoso y una línea organizacional burocrática con procesos de control interno de arriba hacia abajo (Bleikliea y Kogan, 2007). Sin embargo, a fines de los años 90 no aparecía aun la denominación de administrador de aseguramiento de calidad, el que es objeto de estudio en esta tesis.

En síntesis, el volumen de la investigación publicada acerca de los efectos de la administración académica, está bastante documentada en países anglosajones. En Chile, en cambio, ha habido menos discusión, y escasa investigación empírica; y, dado que hay diferencias importantes entre el mundo anglosajón y el local, no se pueden extrapolar los hallazgos internacionales a nuestra realidad, sin ponderar algunas diferencias, menos aun cuando no hay referencias directas a funciones de administradores académicos focalizadas en la gestión de aseguramiento de calidad. Las diferencias podrían explicarse por el hecho de que aun cuando en Chile las universidades deben responder a exigencias de rendición de cuentas y productividad, hay muy pocas universidades con investigación y la mayoría de la actividad académica está concentrada en la docencia de pregrado. En Estados Unidos y Europa, en cambio, el surgimiento de las funciones de administración académica se vincula bastante a la valorización de la productividad investigativa. En el contexto de universidades que se han sumado al modelo de competencia de mercado se han incluido métricas de desempeño de calidad de la investigación a través de indicadores de número de publicaciones, lo que se ha convertido en prioridad para su incorporación en sistemas de control de desempeño de sus académicos y de las universidades. De este modo, la lectura y transferencia de la experiencia anglosajona

a la realidad chilena debe hacerse con la debida cautela y consideración de las diferencias señaladas. Sin embargo, aunque se ha prestado bastante atención al impacto de este cambio en las identidades de los académicos, las implicaciones para el personal profesional han sido menos documentado.

1.3 Hacia una nueva identidad profesional de la función administrativa en las universidades

El análisis teórico de las profesiones ha evolucionado junto con el desarrollo social; han ido cambiando según los paradigmas y corrientes del pensamiento predominante. Las distintas definiciones de profesión, como un tipo particular de ocupación, incorporan y enfatizan varias dimensiones que aparecen como sus características distintivas. Algunas de estas características son el control de la profesión por parte de quienes la integran, la adhesión a normas y códigos de conducta, la autonomía, la creación de agrupaciones, el estatus, el poder, y el sentido ético de la profesión. En medio de este abanico de conceptos, la mayor convergencia se da en la definición de las profesiones como ocupaciones "basadas en el conocimiento", de manera que para ser reconocidas como tal, deben cumplir "un período de educación terciaria, de entrenamiento vocacional y experiencia" (Evetts, 2003a: 397). Autores contemporáneos (Evetts, 2011; Muzio y Kirkpatrick, 2011), desde un enfoque sistémico, además relevan la dimensión organizacional de las profesiones, lo que en la concepción clásica del ejercicio de profesiones liberales no parecía ser un aspecto distintivo. Hoy en día sería muy discutible negar que los ambientes son fundamentales para el desarrollo de las profesiones. Las nuevas acepciones de las profesiones se caracterizan por formularse dentro de una orientación más interaccionista, con una fuerte consideración de las instituciones en las que se insertan laboralmente, como espacios en los que se trasforman y moldean las identidades de los profesionales en función de las prioridades corporativas (Muzio y Kirkpatrick, 2011), como lo son las instituciones de educación superior.

1.3.1 Construcción de la identidad profesional en el proceso de profesionalización de la gestión académica

En el contexto de los cambios económicos y sociales de las últimas décadas, como ya ha sido expuesto, las universidades han adoptado prácticas de trabajo asociadas a nuevos modelos de gestión. Siguiendo las argumentaciones de las secciones previas, estas condiciones han impulsado importantes transformaciones organizacionales, de modo que se ha abierto un nuevo espacio profesional –de administración académica- cada vez más diversa y poco definida. Esto debido a la difuminación de las fronteras entre la actividad académica y las funciones complementarias necesarias en los sistemas de educación superior. Como resultado, las definiciones preexistentes ya no ofrecen un claro entendimiento de las identidades profesionales. En el caso de los

administradores académicos, además, este es un espacio ocupacional emergente. Si bien las identidades se han definido tradicionalmente a través de ámbitos estructurados, como las disciplinas, los límites institucionales y las exigencias políticas de la educación superior han promovido la emergencia de un grupo cada vez más multi-profesional, donde la diversidad y difusión de roles ha desdibujado las fronteras de las identidades profesionales. Por ello, el contexto universitario actual se vuelve un sitio central para la construcción y reconstrucción identitaria de académicos, administradores profesionales y directivos, en la medida que su trabajo se orienta por proyectos que cruzan fronteras funcionales. Los cambios, entonces, no solo se producen a nivel organizacional sino que también a nivel identitario individual.

Asumiendo como supuesto que "las personas y la organización son inseparables" (Bardisa, 1997: 16), se puede afirmar que la identidad de los administradores académicos requiere ser comprendida como una interacción co-construida entre las personas y las estructuras sociales. Desde un enfoque socio constructivista, Alvesson, Ashcraft y Thomas (2008) debaten en torno a los objetos, niveles de análisis, aproximaciones teóricas y preguntas para el estudio de la identidad. Destacan tres tipos de tensiones presentes en la literatura. En primer lugar, el balance entre el proceso subjetivo versus social o colectivo, respecto de lo cual los autores se pronuncian a favor de un enfoque que reconoce la confluencia de ambos como determinantes de la identidad. En segundo lugar, la temporalidad de la identidad, que alude a la duración de una construcción identitaria, eje en el cual se destaca la sensibilidad a las influencias del entorno y por tanto parece más razonable considerar la identidad como una construcción que evoluciona y no permanece inmodificable. En tercer lugar, la tensión entre una concepción de identidad fragmentada o múltiple, en oposición a una integrada y única; tensión que los autores resuelven favoreciendo la postura de multiplicidad de identidades en una misma persona que compiten y que se manifiestan dependiendo del contexto.

Desde la sociología, Dubar (1992) reflexiona en torno a las identidades profesionales sobre la base de un continuo desarrollo de construcción y reconstrucción que ocurre por la participación en diversas y sucesivas socializaciones. Esta construcción se realiza como producto de dos procesos: (a) el de atribución de la identidad, o identidad dada por otros, la cual define "el tipo de persona que se es" o "identidad para otro". Implica actos de propuesta y atribución de la identidad por parte de las instituciones y los agentes directamente en interacción con el individuo, (b) identidad para los individuos, que es definido por sí mismo y explican "el tipo de persona que se quiere ser" o "identidad para sí". Este proceso requiere de la interiorización de la identidad por parte de los propios individuos mediante una narrativa legitimada por sí mismo, lo cual es analizable a través de las trayectorias vitales por las que los individuos han construido sus identidades sociales.

Estos dos procesos no coinciden necesariamente y de producirse una divergencia, puede generar identificaciones problemáticas entre las definiciones oficiales dadas por otros (socialización relacional) y aquellas generadas por sí mismo (socialización biográfica). De esto resultarían dos estrategias identitarias destinadas a reducir la distancia entre las brechas percibidas: la transacción objetiva y la transacción subjetiva.

La transacción objetiva o relacional, ocurre entre el individuo y los otros significativos, con el fin de acomodar o equilibrar la identidad para sí y la identidad para el otro. Es una operación de reconocimiento y legitimidad de sus pretensiones, teniendo en cuenta los objetivos y los medios ofrecidos. Por otro lado, la transacción subjetiva o biográfica, implica esfuerzos para salvaguardar parte de sus identificaciones anteriores e identidades atribuidas y el deseo de construir nuevas identidades. Es decir, está en el proyectar futuros posibles en continuidad o ruptura con un pasado reconstruido (Dubar, 1992). La perspectiva de Dubar, como se puede apreciar, no se contrapone con la de Alvesson *et al*., en tanto en ambos enfoques se reconoce la interacción entre el sujeto, el entorno y otros y, la noción de construcción dinámica en oposición a una fija y determinista.

Por otra parte, Wieland (2010) en sus estudios empíricos en el marco de una organización, observa algo similar. Ella constató que el trabajo identitario se alimenta del deseo de construir identidades que sean socialmente aceptables -como es el caso de una nueva categoría ocupacional dentro de una organización- que necesita ser aprobado y validado. De acuerdo a su enfoque, la construcción de la identidad fuera de ser un proceso dinámico, está sustentada sobre la base de un proceso comunicativo, mediante el cual las personas desarrollan un sentido de quienes son, siempre en relación con el entorno. Esta perspectiva relacional no solo asume una relación dialéctica de la persona con el otro, sino que reconoce el interjuego entre lo personal y lo social, lo interno y lo externo, la cognición y la práctica y entre lo material y discursivo.

A partir de estas conceptualizaciones, la identidad es concebida como un proceso de diálogo y confrontación entre lo interno y externo, con variaciones en los énfasis que se da a cada aspecto. Es decir, la identidad es construida y reconstruida a través de una interacción dinámica entre “el encasillamiento” de la identidad atribuida por otros, el intento de proyectar identidad hacia el exterior y la asunción de comportamientos, símbolos e historias (Sims, 2003). Por ello, desde esta perspectiva se releva la importancia de la interacción social en la construcción identitaria. Tanto el sujeto como la audiencia formulan, editan, aplauden y rechazan los elementos de la narrativa creada bajo condiciones de múltiples fuerzas y experiencias (Czarniawska-Joerges, 1994, en Alvesson, 2010).

En relación a las fuentes identitarias sociales de los administradores académicos, específicamente Collinson (2006), estudiando identidades ocupacionales de administradores de investigación en universidades de Inglaterra, observó que sus concepciones estaban influenciadas por los colegas administrativos y por los académicos. En conjunto, constituían los otros significativos. De acuerdo a la autora, en el caso del personal académico, el desequilibrio de poder generado por el mayor capital y credibilidad que tendrían los académicos, les permitía definir a los administradores de investigación como "otro" y "no-académico". Esto, a pesar que muchos de los administradores entrevistados tenían cualificaciones educativas equivalentes y en algunos casos mayores que sus colegas académicos. Según Collinson (2009), la naturaleza jerárquica de las universidades, con académicos ubicados muy por encima de los administradores de investigación en la estructura de poder, les permite imponer su "clasificación" sobre los otros grupos ocupacionales dentro de la universidad. Esta clasificación fue vivenciada como problemática por muchos entrevistados del estudio, quienes expresaron gran frustración por lo que percibían como "una identidad por defecto" de "no-académico".

Esta definición a partir de lo que no son, fue considerada como denigrante y como medio para negar los conocimientos especializados, la experiencia en la materia y sus habilidades. Los hallazgos de McInnis (1998), estudiando a administradores académicos de universidades australianas son muy convergentes. Señala que este grupo profesional no estaría conforme con su identidad de "no académicos" y sentiría escaso reconocimiento por la labor de gestión que realizan así como por su experticia y capacidades. Algunos años más tarde, Szekeres (2004) sostiene que si bien el personal profesional constituía más de la mitad de la fuerza laboral de las universidades en Australia, continuaban siendo definidos por lo que no eran (no-académico), y seguían experimentando frustración en sus relaciones con los académicos.

Otra característica relevada en la literatura hace relación a la invisibilización. Szekeres (2004) al igual que Collins (2006), señala que la mayoría de los administradores consideran que tanto ellos como sus trabajos son "tomados por sentado" o en gran medida invisibilizados. Acorde a la autora, esto ocurriría no solo en las instituciones, sino que también en la literatura de educación superior. Al respecto, Whitchurch (2007) sostiene que hay poco reconocimiento de la existencia de un grupo ocupacional dedicado a la gestión, más allá de los mismos administradores académicos. Por lo tanto, se ha afirmado que en general el personal administrativo es invisible, debido a la falta de comprensión de lo que implican sus funciones. Además, dado que tradicionalmente académicos y alumnos son concebidos como quienes conforman el núcleo de las universidades; por oposición, el staff profesional es visto como la periferia que apoya las funciones centrales. Para

Collins (2006) los administradores de investigación se perciben a sí mismos como un miembro marginal de la corriente principal de la comunidad académica.

Algunos años más tarde, Szekeres (2011) hizo un estudio para evaluar si la situación del staff académico en Australia había experimentado cambios en el periodo transcurrido luego del estudio anterior. Concluyó que, si bien los profesionales de niveles superiores habrían forjado un mayor espacio, por ejemplo los profesionales de alto nivel podían acceder a cargos que antes estaban reservados solo para académicos, no era clara la naturaleza exacta y las dimensiones de ese nuevo espacio. Además, a pesar de los cambios, persistían dificultades de interrelación con los académicos, y aún un número importante continuaba siendo invisible en las universidades.

En este marco, otro aspecto señalado en la literatura como característico del trabajo de los administradores es la falta de definición de sus labores y su concentración en proyectos que cruzan límites entre la gestión y la actividad académica, siendo difícil situar estos roles dentro de las fronteras prescritas (Whitchurch, 2004). Su función es caracterizada como un terreno cuasi-académico, en tanto son profesionales que cada vez asumen más roles ubicados en la frontera. Para muchos, su papel supone una interfaz entre los departamentos académicos y la administración central de la universidad.

El cruce de límites y la naturaleza ambigua del rol, parecen congruentes con el concepto de liminalidad, desarrollado en la década de los años sesenta por Van Gennep (1960) en el contexto de la antropología. Inicialmente aludía a “ritos de pasaje" que permitían la transición a una nueva identidad. Actualmente el concepto se puede aplicar para hacer referencia al momento donde los aspectos distintivos quedan suspendidos, lo que precisamente permite "el paso" entre una condición social y otra. Se caracteriza por ser un estado ambiguo, indeterminado, en el que una persona se encuentra atrapada en un espacio intermedio. Es decir, cuando una persona está en medio de dos construcciones de identidad: no es una cosa ni la otra, está en un espacio transicional. Para contrarrestar esta identidad indefinida, los administradores adoptan diversas estrategias a modo de compensar su invisibilidad, hacer notar su labor dentro de las instituciones y manejar la ansiedad que les genera las condiciones de incertidumbre o de ambivalencia.

Esta disociación se resuelve en parte mediante estrategias que son coincidentes con lo planteado por Wastell (1996), quien argumenta que en situaciones poco definidas, las personas despliegan manifestaciones de control de la ansiedad social dentro de las organizaciones, mediante los papeleos excesivos o la sobrevaloración y ritualización de las técnicas y metodologías. Según este autor, se le atribuye un poder a las metodologías como si fueran la cura para las deficiencias o necesidades de

ajuste. El uso de estas estrategias ayuda a reducir la ansiedad y otorgan una sensación de seguridad y les ayudan a transitar por este rito de pasaje entre dos construcciones de identidad (la que se está asumiendo y la previa).

Para comprender este proceso transicional, que experimentan quienes atraviesan por este estado, se puede aplicar el concepto de objeto transicional, que desarrolló el psicoanalista Donald W. Winnicott (1953). Un objeto transicional es un objeto material en el cual un niño deposita cierto apego (por ejemplo, un muñeco de peluche, como en el amigo de la caricatura Charlie Brown) que tiene funciones psicológicas importantes, principalmente de la madre cuando ésta está ausente; por lo que actúa como una figura de protección sustituta y constituye una fuente de seguridad. Winnicott describe cómo los objetos de transición son importantes en el desarrollo de la independencia de los niños. Apoyado por el objeto de transición en momentos de estrés, el niño hace la transición de la dependencia a la independencia.

Relacionando con los planteamientos de Wastell, las metodologías –herramientas, procedimientos instrumentales y técnicas como los indicadores, los flujogramas, la planillas de cálculo, los formularios estandarizados, entre otras- pueden ser vistas como objetos transicionales entre un estado de embrionario de construcción de identidad y uno más maduro y asentado. Sin embargo, en la práctica se puede desarrollar una dependencia poco saludable del objeto transicional y la metodología se convierte en un fetiche, un procedimiento utilizado mecánicamente, con rigidez y no como un medio. Según Wastell, al engrandecer la técnica por sobre el contenido, los actores organizacionales se refugian en un mundo de fantasía de las técnicas ideales, por lo tanto evitan los dilemas dolorosos que se derivarían de compromiso real con problemas reales. El uso de la técnica como “fetiche” tiene el potencial para funcionar como un ritual cuya aprobación proporciona a los individuos un sentimiento de eficacia y una ilusión de control, pero que en realidad les aleja de su verdadera tarea.

> “Quizás el objeto transicional no se «olvida», ni se deja de lado, sino que se va transformando a medida que crecemos de tal manera que su función continúa a lo largo de toda nuestra existencia. Esa transformación tendría quizás que ver con cambios de objeto, más adecuados a nuestra correspondiente «madurez». Cuando logramos, ya adultos, sumergirnos en ese espacio transicional (ese espacio de descanso mental que dará lugar a posibles procesos creativos), lo hacemos llevando algún objeto de esas características, físico o mental” (Provitina Selvaggio, 2005:21).

A la falta de delimitación en el rol, se suma el hecho que los términos “administración” y “gestión” no solo carecen de precisión, sino que son descalificados en el contexto académico. Se asocian con una burocracia indeseada, con la erosión de la autonomía académica y con requerimientos exacerbados de rendición de cuentas (Whitchurch, 2008). Además, el término de "administrador"

tendería a subestimar su preparación, sus responsabilidades y las acciones llevadas a cabo. Según McInnis (1998), el hecho de instalar nuevas funciones administrativas habría traído a las instituciones valores asociados al individualismo y al mercado, donde las preocupaciones típicas serían la eficiencia, efectividad, productividad y rendimiento, los cuales dificultarían su relación con los académicos, dado que serían percibidos por estos como mensajeros de la burocracia (Collinson, 2006). Ylijoki Oili-Helena (2005) señala que en los académicos primaría un anhelo nostálgico asociado a la pérdida de la libertad académica y autonomía en el trabajo. Esto porque la actividad académica se fundamentaría principalmente en recompensas ideológicas, tales como el valor de la disciplina, la curiosidad intelectual, la posibilidad de insertarse en una comunidad de práctica y la autorregulación del trabajo académico. Por ello, los planteamientos gerencialistas tienden a percibirse como contrarios a los ideales defendidos por los académicos (Winter, 2009). De esta forma, los procesos burocráticos aparecerían corporeizados en los administradores, quienes deben lidiar con la frustración de los académicos al ver constreñidos sus valores en favor de una identidad gobernada por una racionalidad económica y administrativa.

Las concepciones negativas de la administración y gestión pueden dar cuenta de una ambivalencia en la definición de las tareas que incumben a los administradores, a pesar de que el personal docente está sobrecargado y requiera de apoyo para descargarles de trabajo administrativo (Henkel, 2000; Prichard, 2000). La siguiente afirmación sintetiza muy bien esta perspectiva: "... los académicos quieren gobernarse a sí mismos, no quieren dedicarse a la gestión, y sin embargo, niegan los derechos de gestión a los demás" (Dearlove, 1998: 73). Este bajo nivel de confianza en los profesionales parece derivar de una falta de respeto a la "administración" por considerarla débil e ineficaz, junto con la falta de confianza en la "gestión" por ser demasiado controladora. La superación de estas percepciones, en las instituciones contemporáneas, es una tarea clave para los líderes universitarios y directivos (Whitchurch, 2007).

A partir de estos planteamientos se infiere que los administradores y académicos han ido conformando no sólo grupos con identidades diferenciadas, sino que también con valores directrices muy diferentes (Seyd, 2000). En relación con esta disociación de funciones y roles, McInnis (1998) ha señalado que los valores compartidos deben ser el centro de las culturas de trabajo de una organización, y se evidencian en las percepciones sobre sus prácticas de trabajo diarias. Un ejemplo de aquello es la gestión de la calidad, la que de acuerdo a Winter (2009) es percibida por los administradores en función del cumplimiento de metas, mientras que los académicos la relacionan con procesos pedagógicos y formativos. Para enfrentar esta tensión, los académicos enfatizarían su identidad profesional y articularían discursos normativos, vinculados al aprendizaje de los estudiantes, mientras que los

administradores enfatizarían cuestiones presupuestarias y metas financieras. Estas diferencias dificultan la relación entre académicos y administradores.

En suma, en la medida que las universidades y sus fuerzas de trabajo se han expandido y diversificado, para dar cumplimiento a las demandas contemporáneas, se han disuelto los límites entre las áreas funcionales, profesionales y la actividad académica, lo que demanda procesos de reconstrucción identitaria asociados al declive de la estructuras tradicionales. Sin embargo, aunque los investigadores han prestado bastante atención al impacto de este cambio en las identidades de los académicos (Clarke y Knight, 2015; Henkel, 2000; Winter 2009), las implicaciones para el personal profesional ha sido menos documentado (Whitchurch, 2008). Esto debido en parte, a que es un grupo profesional poco definido que ha ido forjado un nuevo espacio en las universidades a través del tiempo (Szekeres, 2011).

La literatura conceptualiza la identidad de los administradores académicos como problemática, debido a la invisibilidad y falta de definición de sus funciones y por la complejidad de sus relaciones e interacción con el cuerpo académico, quienes los definen como el "otro". De esta forma la falta de definición parece caracterizar la función de administradores académicos. Debido a que no hay historia ocupacional previa de estos cargos, es esperable que la influencia externa permee más fuertemente en este grupo profesional moldeado por las nuevas demandas de gestión universitaria. Es decir, por las expectativas que se generan de su rol, a partir de las demandas de nuevas tareas administrativas que deben cumplir. Estas, a su vez, derivan de los modelos de gestión –preferentemente gerencialistas- que ponen presión para que quienes asuman estos roles puedan responder con eficiencia a los requerimientos de generación de productos que se orienten a la rendición de cuentas.

1.3.2 La perspectiva de género en la construcción de identidad

La construcción de la identidad profesional es conceptualizada como un proceso continuo de negociación que ocurre en el entorno de trabajo y la sociedad en general. Desde esta perspectiva, como parte del desarrollo identitario, las diferencias de género están imbuidas en las prácticas sociales y organizacionales. Aunque las percepciones sobre género, cambian en diferentes momentos y a lo largo de la historia, las organizaciones y en particular la educación superior parecen ser más conservadoras en lo relativo a cuestiones de género y, se caracterizan por mantener una asimetría entre hombres y mujeres (Leathwood, 2005; Priola; 2013).

Al respecto Priola (2013) sostiene que independientemente de la retórica de la equidad y de las políticas de igualdad de oportunidades, las relaciones de género se basan a menudo en asimetrías que refuerzan las desigualdades entre mujeres y hombres en la academia. Según la autora a pesar que la idea de neutralidad de género

ha sido abandonada, a menudo las desigualdades se vuelven notorias, por ejemplo, en las discrepancias numéricas entre hombres y mujeres en determinados puestos de jerarquía académica. Esto es consistente con los resultados mostrados en el capítulo cinco.

Por otro lado, las desigualdades no serían únicamente numéricas. Fotaki (2013) analiza la manera en que las normas masculinas y la ausencia de la mujer en las representaciones simbólicas limitan su participación en términos equivalentes en los académicos de las instituciones. Además, da cuenta de cómo a menudo las mujeres se coluden y resisten su marginación en el mundo académico. La autora sostiene que un tema emergente entre las participantes de su investigación, fueron los frecuentes reportes respecto de sentirse "forastera" o "intrusa" o "outsider" en su ambiente laboral debido a injusticias en la distribución del trabajo, la falta de progresión y promociones a otros puestos y la exclusión de las redes preexistentes. Además, las participantes reportaron formas y situaciones menos tangibles en las cuales se sintieron excluidas. Frente a esto, algunas de ellas internalizarían los efectos de malos tratos o incluso se culpan a sí mismas por ello. Otras en cambio, se decidían por lograr éxito, aun cuando esto les significara aceptar la injustica, por ejemplo, trabajando de manera más ardua para lograr reconocimiento.

Thomas y Davies (2002) exploran la manera en que el discurso de la nueva gestión pública, ha influenciado las prácticas cotidianas de las mujeres en la academia. Los autores ilustran los significados atribuidos al discurso del NPM destacando dos implicancias. La primera es que los "nuevos discursos" producen nuevas formas de masculinidad que refuerzan las estructuras de género prexistentes. Las presiones por mostrarse competente y enfocado en la carrera académica serían consistentes con los discursos masculinos de competitividad e individualidad, lo que entra en conflicto con los discursos femeninos asociados a la empatía, soporte y cuidado. Para las entrevistadas, esta situación las dejaba en una posición de marginación o como lo "otro" dentro del discurso principal de la universidad en el contexto actual. Un segundo aspecto es que los nuevos modelos de gestión han llevado a la intensificación del trabajo, aspecto crítico para las mujeres quienes reportaron dificultades para compatibilizar el espacio privado con las demandas de competitividad, lo que coopta las posibilidades de desarrollo de carrera. Acorde a los autores, las universidades seguirían siendo espacios altamente masculinizados, con relaciones asimétricas de género y poder.

Los efectos de esta marginación del mundo académico competitivo llevarían a una mayor presencia de mujeres en tareas administrativas. Morley (2003) plantea que la predominancia femenina puede tener varias explicaciones. Una posibilidad, según la autora, es que la participación en la gestión de la calidad crea oportunidades de trabajo para las mujeres por la naturaleza de la función. Según esta autora, tal como

se están implementando las tareas de gestión de calidad en las universidades, se asocian a labores domésticas de mantención de una casa, rol que universalmente se ha vinculado con la mujer. Otra explicación que da esta autora, es el hecho de que las mujeres tienden a tener un desarrollo de carrera académica más lento y con menor acceso a jerarquías altas, por las incompatibilidades con otros roles sociales, principalmente la maternidad. Por ello, las mujeres en la academia, estarían más ocupadas de tareas de docencia que de investigación. Por tanto, la exclusión de muchas mujeres de las oportunidades de investigación y de ascenso en la jerarquía académica, podría explicar que muchas de ellas se incorporen a procedimientos de aseguramiento de calidad y aceptan estos puestos como oportunidades de desarrollo de carrera.

Sin embargo, a pesar que el aseguramiento de la calidad pueda representar una vía de desarrollo profesional para las mujeres, las demandas de recolección de datos que implican este tipo de procesos en general, no apoyan el desarrollo de sus intereses profesionales de largo plazo. Según Morley (2005), parecería que el trabajo de las mujeres está siendo arrebatado por los extensos preparativos para la evaluación de calidad, lo que a menudo es una labor no reconocida. De esta forma la división social del trabajo, acorde a Morley, donde las labores de las mujeres son invisibles, promovería la autoridad de los hombres. En ello, las mujeres juegan roles complementarios, que permiten a los hombres mantenerse al margen del "desorden" con el cual lidian las mujeres.

Es decir, para las mujeres los procesos de aseguramiento de la calidad, sobre todo las que se centran en la enseñanza y el aprendizaje, les permiten entrar en la elite en las universidades, lo que las ayuda a cumplir con sus aspiraciones ideológicas y de desarrollo de carrera, relacionadas con la posibilidad de influir y ser agente de cambio. En consecuencia, el aseguramiento de la calidad puede estructuralmente empoderar a las mujeres al tiempo que crea un espacio discursivo de influencia para ellas en la academia. Sin embargo, a la vez, invisibiliza y silencia sus contribuciones, instalándose como una nueva forma de explotación de género (Morley, 2005).

Por otra parte, este tipo de funciones no sólo estaría ocupada mayormente por mujeres, sino que además, la función misma se ha feminizado. Priola (2013) señala que todas las participantes de sus estudios hicieron énfasis en la importancia fundamental de mantener buenas relaciones interpersonales con su entorno de trabajo. La autora sostiene que este acento está generalmente asociado con la feminidad. En su estudio observa además tres discursos generalmente asociados a características femeninas: la habilidad de realizar varias tareas simultáneas, el foco en el apoyo y cuidado de otros y la implementación de un estilo grupal y colaborativo de trabajo por sobre el autoritario. Por último, la autora señala que los hombres podrían de alguna manera usar sus posiciones de poder para mantener una cultura

masculina. Esto se reforzaría por el hecho que sus entrevistadas tendían a percibir a los hombres como más preocupados por el estatus que las mujeres. No obstante, la investigación al respecto sugiere que los directivos actuales se están moviendo hacia la sustitución del "poder masculino", de la toma de decisiones, dar órdenes y ser obedecido, hacia una perspectiva que privilegia el apoyo, crecimiento y cuidado.

Desde otro punto de vista, Deem (2003) señala que el uso de “habilidades blandas” de gestión, atribuidas típicamente a características femeninas, sería una forma de resistir el nuevo gerencialismo, utilizando un enfoque que adhiere poco a los valores de mercado. La autora, advierte que, aunque la mayoría de los administradores-académicos tenían trabajos comparables, en términos generales había un amplio margen para la variación en los estilos. De esta forma las mujeres fueron asociadas a la idea de “hacer más con menos”, basado en capacidades de persuadir a la gente, mientras que los hombres llevaban a cabo lo mismo con más dureza, a menudo invocando analogías de estrategias de negocio. Este estudio muestra que ambos aceptan las nuevas condiciones de trabajo, pero la manera de gestionarlo es diferente, de modo que las diferencias de género influyen en la constitución de identidad.

Recapitulando, si asumimos que la construcción de la identidad se da en un contexto como el educativo, y que la identidad se va moldeando en función de las interacciones con variables que median en esta interacción como es el género y las disputas de poder, estamos en el terreno de la micro-política, que según Bardisa (1997: 45), se entendería como aquellas “estrategias por las cuales los individuos y grupos en contextos organizativos tratan de usar sus recursos de poder e influencia para conseguir sus intereses”. De modo que la construcción de identidades de las nuevas ocupaciones cuasi académicas, se van desarrollando en medio de dinamismos propios de las interacciones humanas y manejos de poder. Dice Bardisa que quienes dirigen las organizaciones educativas buscan apoyos para afianzar su poder, mientras que otros actores –en este caso con alta probabilidad los que pertenecen al grupo de las “mujeres no académicas”- buscan tener una presencia reconocida en el entorno, para validarse y consolidar su identidad.

Concordante con los planteamientos anteriores, Leathwood (2002) propone que muchas mujeres en los mandos intermedios se sentirían frustradas por su falta de participación en la toma de decisiones de las universidades. De alguna forma se perciben a sí mismas como poco más que conductoras de información y de instrucciones de los altos directivos. Además, aquellas ubicadas en mandos superiores, que participaron en algunos de los procesos de toma de decisiones, encontrarían difícil conciliar los resultados de las decisiones con sus propios valores y principios. Por ello, a pesar de la promoción de un discurso de feminización de la gestión educativa, Leathwood señala que en su estudio hubo poca evidencia que

permitiría afirmar que existen mayores facilidades para combinar identidades femeninas y de gerente, o para promover valores femeninos en la gestión sin costo para las mujeres que asumen cargos de gestión.

En síntesis, los funcionarios con cargos de administración en la academia han tenido que incorporar y asimilar indicadores de calidad para poder sobrevivir profesional y organizacionalmente. Acorde a lo que plantea Morley (2003), esto tiene consecuencias, especialmente para las mujeres. Ellas conforman un grupo empleado en las universidades que ya está estructuralmente privado de poder por falta de representación en los niveles superiores. Cabe preguntarse si la industria de la calidad representa la apertura de un nuevo espacio de influencia para las mujeres en la academia, o si representa una forma de explotación de los patrones de responsabilidad socializados en las mujeres, quienes a través de una gestión feminizada logran movilizar esfuerzos hacia el cumplimiento de las presiones externas.

Capítulo 2

Educación Superior en Chile y la Gestión de Calidad: Una Perspectiva Histórica

El presente capítulo tiene la finalidad de dar cuenta de los antecedentes históricos que forman parte del marco de las transformaciones de la educación superior y de la gestión de calidad en dichas instituciones en Chile. Estos antecedentes permiten situar y dar un contexto comprensivo al propósito de esta investigación, la emergencia de nuevos actores en la gestión académica de la calidad en las universidades. La idea es construir un marco temporal que permita comprender el desarrollo del objeto de análisis, a saber, la profesionalización de la gestión académica en el ámbito de la calidad de la educación superior. Para estos efectos, el presente capítulo se ha organizado en cuatro secciones temáticas, articuladas en torno a un evento que marcó a la sociedad chilena a fines del siglo XX, el golpe militar de 1973. Este evento impactó el sistema universitario, produciendo un quiebre en su evolución y en los modelos de calidad que se fueron sucediendo con los cambios experimentados.

En la primera sección se hace una descripción de la institucionalidad del sistema de educación superior, separando los antecedentes entre aquellos que ocurrieron antes y después del golpe militar el año 1973; se examina la composición del sistema y la diversificación de instituciones. La segunda sección caracteriza el desarrollo del sistema de educación superior y su concomitante concepción de calidad a partir de 1980, año que marcó el comienzo de una expansión desmedida de la oferta de programas de educación superior, luego de la ley promulgada en dictadura, que autorizó y promovió la privatización de la educación y la creación de instituciones nuevas y diversas a lo largo y ancho del país. Asimismo, se hace una reseña acerca del establecimiento de normas para garantizar el aseguramiento de la calidad, las que debían funcionar como mecanismos de regulación. En esta sección se complementa la caracterización con una revisión de las políticas de financiamiento de la educación superior, en el marco de una economía conducida en un régimen neoliberal con el consecuente impacto en los modelos de calidad que se instalaron. La tercera sección aborda precisamente este último tema, la calidad de la educación; respecto de la cual desde entonces se asume una perspectiva orientada al mercado con una fuerte competencia entre instituciones, en un contexto de expansión desregulada de la oferta de programas de educación terciaria. La cuarta sección presenta un análisis de las actuales tensiones en educación superior, articuladas en torno a los debates acerca de la calidad y sus implicaciones en configuración de nuevos perfiles de los académicos universitarios contemporáneos y sus condiciones laborales y, el surgimiento de un nuevo grupo dentro de la comunidad universitaria no académica:

los profesionales encargados de la administración de las políticas de aseguramiento de la calidad dentro de las instituciones.

2.1 La estructura tradicional del sistema universitario: antecedentes históricos

El sistema universitario chileno ha experimentado cambios en su estructura y funciones en las últimas décadas. En este apartado se describen sintéticamente dos escenarios de la organización de la educación superior del país, marcados por uno de los episodios que ha dejado una de las huellas más profundas al país en la esfera social, política y económica, el golpe militar de 1973. Este evento repercutió en la configuración de las instituciones de educación superior, en su estructura jurídica, su autonomía, su oferta educativa y modalidades de financiamiento. Se produce así una dicotomía que distingue dos momentos en la historia de la educación superior: antes y después del gobierno militar.[4]

2.1.1 Antes de la dictadura militar

El desarrollo de las universidades en Chile marca su inicio con la fundación de su universidad más antigua, estatal y laica, la Universidad de Chile en 1842. Más tarde, en 1888 se funda la primera Universidad privada, la Universidad Católica de Chile. Desde fines del siglo XIX en Chile existe un régimen de provisión mixta, conviviendo universidades estatales con universidades privadas, las que también recibían financiamiento de parte del Estado (Aedo y González, 2004).

Estas universidades constituyeron desde el año 1954 un organismo denominado Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH). A esta instancia se fueron sumando las instituciones que se derivaron de este primer grupo: las sedes regionales de las Universidades de Chile y Técnica del Estado (UTE), hoy Universidad de Santiago de Chile y las universidades católicas derivadas (UC del Maule, UC de la Santísima Concepción y UC de Temuco). Hoy el CRUCH entonces está integrado por 25 universidades, las que son conocidas en el medio nacional como universidades tradicionales, lo que es una manera (no exenta de polémica) de distinguirlas de las universidades privadas nuevas, creadas con posterioridad a 1981(Tiana, 1996).

[4] Para profundizar en el impacto del golpe militar chileno de 1973, ver Tomás Moulián, *Chile actual, anatomía de un mito*, 1997; Gabriel Salazar y Julio Pinto, *Historia contemporánea de Chile*, Vol. 1, 1999; Sofía Correa *et al*., *Historia del Siglo XX Chileno*: *Balance Paradojal*, 2001.

El marco de calidad era tradicional según los términos de la OCDE (2009). La atención se centraba en el control de la calidad, no en el aseguramiento o el fomento. En este control intervenían las instituciones, no las ofertas académicas o institucionales. La perspectiva fundamental eran los resultados, no los procesos educativos. La intervención del Estado, sólo en términos de financiamiento, era primordial. El criterio de evaluación era la misión institucional. El Estado no se concebía, en este periodo, como una institución exterior con el deber de gestionar e impulsar la educación superior; la calidad de la educación superior no era motivo de debate ni de cuestionamiento.

Brunner (2011) caracteriza el sistema de educación superior chileno previo a las reformas del 80 del siguiente modo:

> ...Se trataba de un pequeño aparato institucional compuesto por ocho universidades, las cuales representaban la culminación evolutiva de un peculiar régimen mixto de provisión de educación superior. Se hallaba conformado por dos instituciones estatales —una creada en la primera mitad del siglo XIX, la otra en el siglo XX— y seis universidades privadas, tres de ellas fundadas dentro del dominio confesional de la iglesia católica y otras tres, no-confesionales, creadas en regiones con apoyo del Estado; en un caso por un gran empresario porteño y en los otros dos por grupos de élite dentro de las respectivas comunidades locales (Brunner, 2011: 27).

Como se puede constatar, el panorama universitario era bastante acotado. Hacia 1980 la matrícula total del sistema alcanzaba los 120.000 estudiantes aproximadamente. No obstante ello, se había configurado una importante tradición académica, ya que las instituciones de educación superior se transformaron en espacios de gran influencia política y cultural. En efecto, las universidades regionales se erigen como pilares del desarrollo de las comunidades locales y conectan de manera muy directa el quehacer universitario con los desafíos de cada región, lo que se plasma en la actividad científica, humanista, artística e intelectual en general.

> Estas instituciones de educación superior cumplían con las funciones académicas tradicionales de docencia, investigación y extensión. El ingreso o acceso de los estudiantes a estas casas de estudios superiores era selectivo y se realizaba por medio de un examen nacional de admisión; su oferta docente se concentraba fundamentalmente en programas de pregrado y sus currículos académicos eran de carácter nacional (Rodríguez, 1981: 130).

Las funciones y rol de las universidades habían estado desafiadas por la álgida coyuntura política de los años 60 en el marco de los procesos de reforma universitaria que cruzaron a los distintos planteles. Esto activó una lectura crítica de ciertos actores que propiciaban una redefinición del ámbito universitario y especialmente del rol que el Estado debía asumir en el destino de la formación terciaria.

> (…) teníamos instalado un enorme sistema en el cual no existía ningún tipo de diversificación, de ninguna connotación, esto es, ya sea esta vertical u horizontal y sin ningún aporte monetario por parte de las familias. Adicionalmente, debido a que la mayoría de los estudiantes provenían, desde el punto de vista económico y social, de familias con ingresos medianos y altos, se estaba subsidiando en buenas cuentas a los grupos privilegiados que podían llegar a la educación terciaria. Dicho de otro modo, en ese momento recién se estaba produciendo la masificación de la educación media, lo cual implicaba que, en realidad, el país estaba apoyando de forma gratuita el financiamiento de la educación superior de personas que tenían los recursos para pagar los aranceles generando, de esta forma, un círculo vicioso que aumentaba la brecha social de una manera muy fuerte. A lo anterior se le sumaba que no había controles de calidad efectivos, de ninguna especie, motivo por el cual las universidades hacían y deshacían lo que quisieran y en virtud de la autonomía ningún ente privado o público podía tener injerencia en su interior (Larraín, 2011: 146-147).

La visión que aporta Larraín apunta en parte a hacerse cargo del desafío de ampliar la cobertura del sistema, que venía siendo presionado por la expansión de la educación media. Esa tarea significaría, en su perspectiva, una carga adicional para el erario público y por tanto iba a requerir el activo concurso del sector privado. Esa es la lógica sobre la cual se ha sostenido el modelo en curso.

Resulta interesante reparar en dos ejes que sugiere Larraín. Uno, señala explícitamente la proposición de que quienes puedan pagar sus estudios, paguen. El otro, de corte implícito es que se entiende la educación universitaria como un proceso de capitalización individual y por ende lo lógico es que quien cuente con los recursos pueda invertir en formación terciaria.

También subyace en su argumentación un cuestionamiento a entregar recursos públicos sin ejercer controles de calidad efectivos, lo que va a ser un elemento de tensión permanente en el sistema, más aún cuando las concepciones sobre qué se entiende por calidad, no estaban del todo consensuadas o resultan un tanto laxas.

2.1.2 El gobierno militar y la educación superior

Si bien es posible concebir que en dictadura, con la imposición de una economía neoliberal se produjo una innovación modernizadora en el sistema económico, a nivel de la educación superior la tendencia modernizadora experimentó un cambio, orientándose hacia una tendencia que privilegió el mercado y la concepción de la educación como un bien de consumo.

Debe tenerse presente que el golpe de Estado de 1973 marcó un punto de quiebre en la historia del país y en la educación superior chilena. Este se expresó en una serie de eventos que impactaron a las universidades existentes, tales como la intervención en su gestión, la destitución de autoridades académicas elegidas, la eliminación de

las organizaciones estudiantiles representativas, el cierre de carreras –particularmente del área de las ciencias sociales- y persecución a académicos y estudiantes. Asimismo, se produjo una disminución de la cobertura de la educación superior, que venía en ascenso (Briones *et al*., 1984, Garretón y Martínez, 1985). Tal como lo expresan los autores Cristian Aedo y Luis Eduardo González:

> Así se llegó a la situación existente en 1973. La instauración del gobierno militar tuvo un efecto sobre la educación superior, disminuyendo la cobertura desde un 11,8%, en el año 1973, a un 7,5%, a comienzos de los ochenta. En lo cualitativo, se estableció un control de las instituciones y se redujeron las Ciencias Sociales, las que se trasladaron a centros de investigación independientes...Sin embargo, no fue sino hasta 1981 que una nueva legislación cambió el perfil de la educación superior en el país, con la división de las universidades nacionales en universidades regionales, la creación de instituciones postsecundarias no universitarias y la autorización amplia para abrir nuevas instituciones privadas (Aedo y González, 2004: 65).

El 13 de diciembre de 1980 se promulga el Decreto de Ley 3.541, según el cual el Presidente posee la facultad para reestructurar totalmente el sistema. Las medidas implementadas fueron denominadas como doble apertura del sistema: 1) apertura vertical: referida a la amplitud del sistema (se agregan las instituciones de Instituto Profesional y Centro de Formación Técnica; 2) apertura horizontal: referida a la regionalización. Como resultado de estas reformas, sobre todo desde 1987, de las ocho universidades existentes en 1980, en 1991 ya era posible encontrar 56 centros de formación técnica, 82 institutos profesionales y 60 universidades.

Consecuentemente, las reformas dictadas a inicios de la década de los 80' transformaron completamente el panorama y sentaron las bases del sistema de educación superior chileno actual. Este nuevo marco normativo contiene las disposiciones sobre derecho a la educación y libertad de enseñanza plasmadas en la Constitución Política de 1980. Así, en una serie de Decretos con Fuerza de Ley del Ministerio de Educación Pública se fijan las normas sobre el funcionamiento y financiamiento de las universidades e institutos profesionales.

Como es sabido, las reformas legales de la década del 80 fueron las que hicieron posible el surgimiento de un nuevo tipo de universidad privada en Chile. El Decreto con Fuerza de Ley (DFL) N° 1 del 30 de diciembre de 1980, junto con redefinir el concepto de universidad y sus funciones, abrió la posibilidad que éstas pudieran ser fundadas como corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro (Fernández, 2008: 1).

Estas nuevas disposiciones, amparadas bajo el principio de la libertad de enseñanza, abren las puertas al ingreso progresivo de inversionistas privados al sistema de educación superior. El DFL N°1 del 30 de diciembre de 1980 del Ministerio de

Educación Pública, que fija Normas sobre el funcionamiento de Universidades, en su artículo 15 señala que "Podrán crearse universidades, las que deberán constituirse como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro" (Nueva Legislación Universitaria Chilena, 1981).

Esta legislación no establecía mayores barreras de entrada al sistema. En los hechos, la normativa fijaba requerimientos de orden jurídico propios a la constitución de una corporación de derecho privado, pero no contemplaba mecanismos de control o supervisión estatales al momento de la apertura o inicio de las actividades académicas. Para poder constituirse jurídicamente, la nueva corporación debía dictar alguna de las doce carreras que habían sido definidas como universitarias y que exigían el grado académico de licenciatura para la entrega del título profesional (Fernández, 2008: 2). Según lo instauraba la Nueva Legislación de 1981, que establecía las condiciones a una nueva institucionalidad universitaria, publicados en el Diario Oficial de Chile el año 1980; éstas eran las licenciaturas en Ciencias Jurídicas, Arquitectura, Bioquímica, Odontología, Agronomía, Ingeniería, Ciencias Económicas. Ingeniería Forestal, Medicina, Medicina Veterinaria, Psicología y Farmacia.

Según Brunner (2011) la nueva estructura no daba garantías de calidad, dados los escasos o casi nulos niveles de regulación. El principio filosófico que orienta esta política, consistía en delegar en el consumidor la potestad de elegir o rechazar entre un amplio abanico de ofertas institucionales. La calidad sería un elemento subyacente a la competencia y no era motivo de debate ni de cuestionamiento.

Este nuevo marco normativo, en los hechos, va a refundar el sistema de educación superior chileno. A partir de ahí se van a desplegar una serie de tendencias orientadas a la masificación del sistema con una creciente participación del sector privado, nueva estructura de financiamiento y nuevas dinámicas en el campo de la investigación y de la conformación de núcleos académicos.

> El cambio en el sistema modificó la composición del mismo, segmentándose en tres tipos de entidades académicas: universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica; cada tipo regulado por un marco normativo específico. Complementariamente al diseño de esta nueva estructura, se permitió el ingreso del sector privado como oferente de programas de pre y postgrado. De este modo, las instituciones tradicionales, vieron el nacimiento de varias decenas de universidades derivadas y privadas que, sumadas a los institutos profesionales y centros de formación técnica, elevaron la oferta académica a niveles inéditos e insospechados (Rodríguez, 2011: 130).

Así, tenemos a la fecha un sistema configurado por 60 Universidades (16 de ellas estatales, 9 privadas con financiamiento estatal y 35 privadas sin financiamiento directo), 44 Institutos Profesionales y 59 Centros de Formación Técnica. Esta

disposición ha generado un mapa heterogéneo de instituciones desplegadas a nivel nacional, con disímiles tamaños, funciones y objetivos.

Si bien se valora el aumento de la cobertura que alcanza al 40%, se cuestionan las asimetrías en calidad de la formación, recursos e infraestructura que esta propia disgregación propicia. En rigor, se trata de un sistema que funciona de manera desregulada y desarticulada, pues en nombre de la autonomía de las instituciones y debido al repliegue del rol orientador y regulador del Estado, cada institución ha operado con plenas atribuciones para definir su oferta y establecer sus estrategias de crecimiento y parámetros de calidad. De hecho, se asume que el principio regulador de la calidad de la educación superior es la competencia y se deposita en el usuario –estudiante que se reconoce como un cliente- la decisión de elegir según las atribuciones de calidad de cada institución (OCDE, 2012).

2.2 La Nueva Legislación de 1981 y Gestación de una Industria de la Educación Superior

En 1981, el gobierno de la época bajo un régimen dictatorial, dicta una nueva normativa que fija el funcionamiento del sistema universitario en adelante, la que vendrá a transformar de manera estructural el sistema de educación superior.[5] Hasta ese entonces, existían en Chile ocho universidades, de las cuales seis eran privadas y dos estatales. Entre las primeras se contaban tres instituciones católicas y tres laicas regionales, mientras que las dos estatales tenían su casa central en Santiago además de sedes regionales distribuidas de Arica a Punta Arenas. En este período, la orientación de las universidades era principalmente docente y de formación profesional.

> Desde 1981 en adelante se ha ido configurando un verdadero mercado de educación superior que descansa, por una parte en un Estatuto Autoritario y en una regulación del mercado por la otra. No es, entonces, de sorprender que el 'sistema' presente numerosas y graves inconsistencias (Alvayay, 1998: 10).

Como se verá más adelante, esta mercantilización de la educación superior ha entrado en crisis en los últimos años, cambiando el foco de la preocupación de la cobertura a la calidad. En consecuencia, ha hecho sentir la necesidad de fortalecer los marcos de regulación del sistema y frenar los excesos ocasionados por un mercado desprovisto de controles. La tensión entre regulación, promoción y

[5] Nueva Legislación Universitaria Chilena, Secretaría General Consejo de Rectores de Universidades Chilenas, 1981.

aseguramiento de la calidad con la fijación de parámetros y estándares de control y fiscalización, cruza el debate en la educación superior chilena actualmente.

2.2.1 Las Leyes de Educación

La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) fue publicada en el Diario Oficial el 10 de marzo de 1990, un día antes del restablecimiento de la democracia. Las principales medidas de esta ley fueron la determinación de la libre elección de escuelas, la distribución de recursos públicos subvencionados a la demanda y sin diferenciar entre instituciones municipales o particulares subvencionadas, la descentralización de los establecimientos (municipalización) y la autorización para que los establecimientos puedan seleccionar a sus alumnos (incluso si estos establecimientos eran estatales). También señala que el Estado debe garantizar un sistema gratuito de enseñanza básica pero no se refiere en ninguna parte al deber de garantizar la calidad de la educación.

En lo que respecta a estos requisitos en la educación superior, la ley señala que reconoce los siguientes tipos de instituciones de educación superior: universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. Solamente los establecimientos estatales deben ser creados por ley. Esta ley constituyó el marco en el cual se desarrolló el sistema educacional chileno. En el artículo 32 de la LOCE se establece la existencia de un Consejo Superior de Educación (CSE), el cual surge como organismo independiente con personalidad jurídica y patrimonio propio que se relaciona con el Presidente de la República mediante el Ministerio de Educación. Años más tarde, este Consejo fue reemplazado en el 2009 por el Consejo Nacional de Educación.

Es este Consejo el encargado de entregar el reconocimiento oficial a las instituciones recién creadas otorgándoles la autonomía. Este proceso consiste en la aprobación del proyecto institucional que debe establecer sus principios orientadores, estructura de gestión, mecanismos de autorregulación y oferta académica. El proceso de evaluación mide el avance del proyecto educativo variables docentes, didácticas y técnico-pedagógicas, programas de estudio, infraestructura y recursos económicos. Las nuevas entidades deben presentar al Consejo un Proyecto de Desarrollo Institucional que debe ser evaluado en un plazo de 90 días. La verificación de este proyecto se efectúa por el mismo Consejo cada seis años (realizando también evaluaciones parciales anuales).

Todos los establecimientos que luego de seis años reciban la aprobación del Proyecto por parte del Consejo adquieren autonomía y la posibilidad de otorgar títulos de los diversos grados académicos. En caso de reprobación, las entidades pueden optar a cinco años más para generar las condiciones para la aprobación del proyecto.

Mientras obtienen la autonomía, deben ser acompañadas por otra institución que examina el proceso de otorgamiento de títulos y grados (Aedo y González, 2004; OCDE, 2012).

Para crear una institución de educación superior es necesario indicar al Ministerio de Educación los siguientes datos: individualización de sus organizadores, indicación del nombre y domicilio de la entidad, fines que se propone, medios económicos que dispone, disposiciones que establezcan la estructura de la entidad, los títulos profesionales y grados académicos de licenciado que otorgará inicialmente y las disposiciones relativas a la modificación de estatutos. Solamente por presentar una copia autorizada al Ministerio las universidades adquieren personalidad jurídica. Luego de los 90 días en que el Ministerio debe responder a la solicitud, en caso de reprobación, el nuevo establecimiento puede optar a 60 días más para obedecer las disposiciones correspondientes. En caso de no cumplir nuevamente con los requisitos mínimos, se elimina la personalidad jurídica de la universidad.

La ley señala como condiciones para la revocación del reconocimiento del Estado a las universidades las siguientes infracciones: no cumplimiento de los objetivos estatutarios, realización de actividades contrarias a la moral, al orden público, las buenas costumbres y a la seguridad nacional, cometer infracciones graves a sus estatutos y otorgar títulos profesionales de aquellos que requieran haber obtenido previamente el grado de licenciado.

La Ley General de Educación (LGE) publicada el 2009 – que deroga la LOCE – surge del Acuerdo por la Calidad de la Educación, como producto de las manifestaciones de los estudiantes secundarios durante 2006. Si bien esta nueva normativa constituye un avance con respecto al anterior, igualmente reitera y radicaliza el carácter subsidiario y observador del Estado. El problema de la calidad se entiende nuevamente como la elaboración de mecanismos de comparación entre entidades en un contexto de competencia y mercado. Es necesario destacar que el concepto de calidad – al igual que en la LOCE – no posee definición concreta. Se presupone que el Estado observa mientras que el mercado regula, lo que está alineado con los dogmas de una economía neoliberal.

En la LGE el Consejo Superior de Educación es reemplazado por el Consejo Nacional de Educación. Cabe mencionar que la estructura del Consejo – como se contemplaba en el proyecto de ley originario – no está todavía completa: no existe ni la Superintendencia, ni la Agencia de Calidad de la Educación Superior, que vendría a unificar las funciones de licenciamiento y acreditación. Las funciones que el Consejo debe cumplir, en el campo específico de la educación superior corresponden mayormente a administrar el sistema de licencias de las nuevas

instituciones, verificar el desarrollo de los proyectos institucionales, examinar las asignaturas impartidas por las instituciones sujetas a licencia, solicitar al Ministerio la revocación de reconocimientos oficiales y apoyar al Ministerio en los procesos de cierre de instituciones.

2.2.2 La doctrina neoliberal

Todos estos cambios fueron facilitados por el marco político-económico que prevalecía en Chile, con la instauración formal del neoliberalismo, lo cual comenzó con las políticas estructurales llevadas a cabo por la dictadura desde 1979. Estas políticas son conocidas como "Las siete modernizaciones". Ya en 1975 con el Programa de Recuperación Económica Nacional se había pretendido corregir la inflación, liberalizar el mercado y equilibrar el presupuesto fiscal. En 1979 se agregaron las siguientes reformas estructurales: 1) privatización casi total de los sectores salud, educación y previsión social (formalización del carácter subsidiario de estos sectores); 2) regionalización del sistema judicial y el aparato burocrático/administrativo; 3) desregulación del trabajo.[6]

En gran parte, el modelo se sostenía sobre la premisa de que la intensiva intervención estatal del periodo 1930-1973 había creado fuertes trabas al desarrollo. La solución de las deficiencias de las décadas anteriores, (inflación, lentitud de crecimiento, ausencia de ahorro e inversión, ineficiencia y baja productividad, obedecían a este error fundamental) era desestatizar la economía y abrir al mercado la posibilidad de su auto-regulación.

La recuperación económica experimentada en la segunda mitad de la década de 1980, sumada a la tendencia global hacia las economías de mercado, permitió finalmente legitimar parcialmente el modelo. "Así, al iniciarse la transición a la democracia en 1990, el país asistió a la paradoja de que muchos de éstos [anteriores detractores al régimen militar], instalados ahora en los principales puestos de formulación y conducción de la política económica, optaran por preservar algunos rasgos esenciales de la ortodoxia neoliberal (reconocimiento del mercado como principal mecanismo para la asignación de recursos, subsidiariedad del Estado frente a la iniciativa privada, defensa de los equilibrios macroeconómicos), aunque con una mayor sensibilidad frente a las inequidades sociales que ésta obviamente fomenta, la denominada "deuda social" (Salazar y Pinto, 2002: 60).

---

[6] Para profundizar en la política económica del gobierno de Pinochet ver: Sergio De Castro (1992), *"El ladrillo": bases de la política económica del gobierno militar chileno*; Ricardo French-Davis (1999) *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile*.

2.2.3 El financiamiento de la Educación Superior

Uno de los aspectos neurálgicos del nuevo ordenamiento guarda relación con la política de financiamiento de la educación superior. La nueva estructura reducía la participación del Estado en la cobertura de los presupuestos institucionales, lo que en los hechos obliga a las universidades al autofinanciamiento de sus funciones y actividades. Por ende gran parte del gasto en educación superior es realizado por actores privados. Según el Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior del año 2008, la inversión en educación superior alcanzaba el 2,1% del PIB, de los cuales un 0,3% correspondían a financiamiento público y un 1,8% se originaba en financiamiento privado. Esto quiere decir que un 86% del gasto en educación superior es privado y recae principalmente en los propios estudiantes y sus familias (Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior, 2008).

Esta inversión se traduce en el pago de aranceles, los que resultan altamente onerosos. El gasto público por alumno, disminuyó entre los años 1999 y 2005, dado que el aumento de recursos fue menor al aumento de la cobertura. Como señala el citado informe, el Consejo tuvo a la vista referencias que confirman que el ingreso autónomo per cápita de las familias, con la única excepción del quinto quintil, no alcanza para cubrir los aranceles de la educación superior, especialmente universitaria.[7]

El aporte fiscal distingue dos fuentes, las que son conocidas como Aporte Fiscal Directo (AFD) y Aporte Fiscal Indirecto (AFI). Según la División de Educación Superior del Ministerio de Educación, el AFD,

> (…) es el más importante instrumento de financiamiento basal que el Estado destina a las universidades del Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH). Consiste en un subsidio de libre disponibilidad, asignado en un 95% conforme a criterios históricos, y el 5% restante de acuerdo con indicadores de desempeño anuales relacionados con la matrícula estudiantil, el número de académicos con postgrado y el número de proyectos y publicaciones de investigación de excelencia.8

Los recursos correspondientes al AFD, son la principal fuente de financiamiento que reciben las universidades del Consejo de Rectores (CRUCH). Este constituye uno de los pilares de exclusividad de las universidades pertenecientes al CRUCH. Hay que señalar que por criterios históricos (95%) y de productividad (5%), el AFD en un

[7] Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior, 2008, p. 78.
[8] Extraído de www.divesup.cl

porcentaje significativo se concentra en la Universidad de Chile y la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Por su parte el AFI,

> (…) es asignado anualmente por el Estado a todas las Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, reconocidos por el MINEDUC como Instituciones de Educación Superior (IES), que admitan a los 27.500 mejores puntajes de los alumnos matriculados en el primer año de estudios.[9]

Al AFI pueden optar no sólo las universidades, sino también los IP y CFT. Al no ser exclusivamente destinado a universidades tradicionales, éstas compiten de igual manera por esta fuente de financiamiento con universidades privadas, con las cuales disputan la captación de los 27.500 mejores puntajes que ingresan a la educación superior.

Así, al revisar la distribución de AFI para el año 2012, entre las 20 instituciones que lideran la captación, nos encontramos con 7 universidades privadas fundadas con posterioridad a 1981, las que superan incluso a universidades de amplia tradición como son la Universidad Austral de Chile y la Universidad Católica del Norte, ambas pertenecientes al CRUCH.

Cabe consignar que hay varias universidades estatales que no aparecen entre las 20 instituciones que reciben más AFI, y que son instituciones que se ubican fundamentalmente en regiones de los extremos norte y sur del país como la Universidad de Tarapacá, Universidad Nacional Arturo Prat, Universidad de Magallanes, Universidad de Los Lagos, Universidad de Atacama, entre otras.

Este esquema de financiamiento, en líneas gruesas no hace distinción entre universidades de propiedad estatal o privada. Por ende, incluso las universidades del Estado deben someterse a esta nueva estructura orientada al autofinanciamiento. Así las cosas, en promedio, el Estado no cubre más allá de la quinta parte de los presupuestos de las universidades del Estado, obligándose éstas a generar recursos por otras vías: aranceles estudiantiles, fondos concursables, venta de servicios, asistencia técnica, creación de diversas unidades de negocio, expansión de la oferta de postgrados y formación continua, ley de donaciones, entre otros mecanismos.

El rol más pasivo que ha jugado el Estado en el escenario de la educación superior, se debe entre otros motivos, a que la legislación de 1981 le impide una acción más

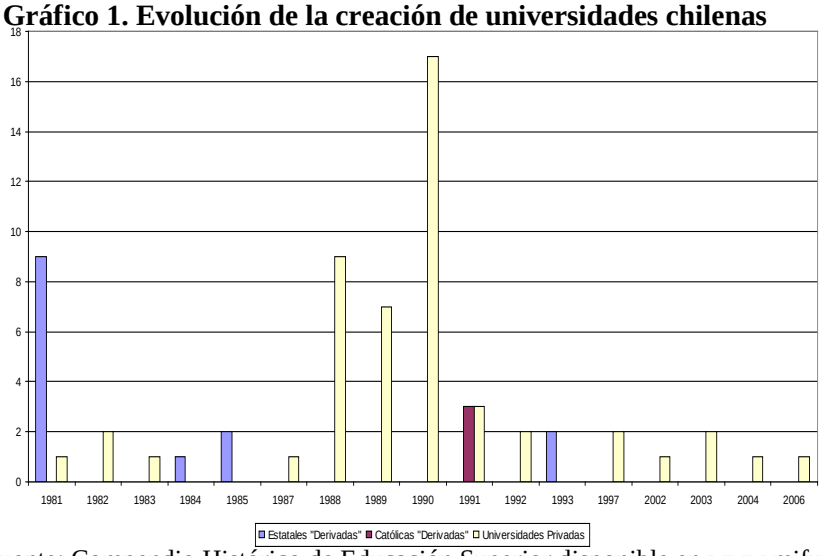
[9] Extraído de www.divesup.cl

presencial, aunque tampoco ha buscado una participación más decisiva en el sector debido a los problemas de financiamiento adicionales que ello podría implicar. Podría decirse que el Estado se ha automarginado, asignándose un rol secundario (Hawes y Donoso 1995: 132).

2.2.4 La industrialización de la oferta de educación terciaria

Lo anterior, conlleva que el conjunto de instituciones del sistema de educación superior compitan en el mercado de la educación terciaria por la captación de estudiantes/clientes, a quienes deben seducir con la prestación de sus servicios académicos/profesionales, lo que exacerba el despliegue de estrategias de marketing trasladadas desde otras áreas de negocio. Se verá más adelante que la gestación de este mercado competitivo por captar estudiantes y recursos, tiende muchas veces a desnaturalizar las funciones tradicionales de las universidades e incorpora progresivamente mecanismos e indicadores de productividad ligados a la lógica del consumo y la industria de la venta de productos.

Gráfico 1. Evolución de la creación de universidades chilenas

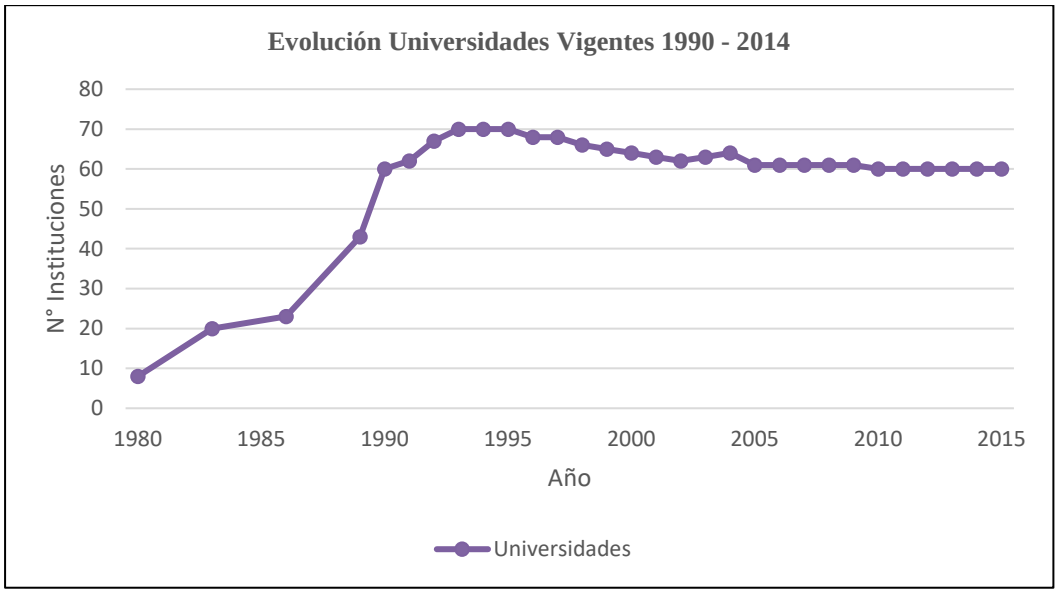


Fuente: Compendio Histórico de Educación Superior disponible en www.mifuturo.cl

La creación de universidades privadas a partir de 1981 fue bastante prolífica, viviendo su momento de mayor crecimiento a finales del gobierno militar. Esto se debería, según Fernández (2008), a la presunción de que al retorno de la democracia se harían más estrictos los requisitos para fundar una nueva universidad. El gráfico 1 muestra la evolución en la creación de universidades a partir de 1981.

Fue así como de un panorama universitario bastante acotado con solo ocho universidades y una matrícula total que alcanzaba los 120.000 estudiantes aproximadamente, en la actualidad en Chile tenemos uno con 163 instituciones de educación superior, de las cuales 60 son universidades (ver gráfico 2) y una matrícula de 1.215.413 con una cobertura bruta de 60% (SIES, 2014).

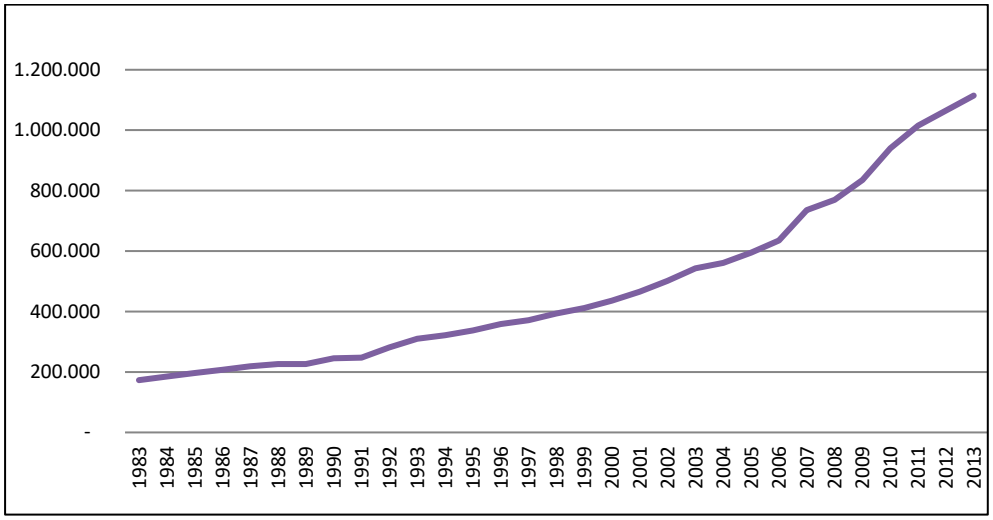
Gráfico 2. Evolución Universidades Chilenas 1980 a 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de Compendio Histórico SIES 2015 y D. Uribe (2004).

Esta expansión del sistema posibilitó, como se ha dicho, un incremento en la cobertura superando a partir del año 2011 el millón de estudiantes en educación superior. La curva de crecimiento, como se aprecia en el siguiente gráfico, es particularmente significativa a partir de la década del 2000.

Gráfico 3. Evolución de la matrícula total de pregrado (1983-2013)



Fuente: Compendio Histórico de Educación Superior disponible en www.mifuturo.cl

La formación continua y de postgrado también ha tenido un crecimiento importante. Si se aprecia la evolución de la matrícula en los programas de postgrado en el período 2000-2013, vemos que esta ha crecido más de seis veces. Esto en el papel impone nuevos requerimientos a las instituciones en materia de innovación, capacitación y desdoblamiento del cuerpo académico para impartir docencia de pre y postgrado, políticas de desarrollo orientadas a la creación y la generación de conocimientos a través de la investigación, internacionalización de la oferta académica, etc.

En un desglose de la matrícula por tipo de institución, se aprecia que las universidades privadas tienen a la fecha más estudiantes que las universidades del CRUCH y que el crecimiento ha sido más vertiginoso en los IP y CFT.

De acuerdo a los antecedentes analizados por el académico de la Universidad de Santiago Víctor Salas (2011), las universidades privadas nacidas con posterioridad a 1981, son las que captan mayores ingresos económicos por concepto de docencia de pregrado, en contraste con las llamadas universidades tradicionales. En 2001 las universidades privadas captaban el 39,2% de los ingresos del pregrado, mientras que en el 2009 recibían el 54,9% de esos ingresos (MM$ 667.397,5 en pesos de diciembre de 2009). Este crecimiento de las privadas por sobre las tradicionales se asocia más al aumento del número de carreras y cupos (efecto cantidad) de las privadas que al aumento de sus aranceles reales (efecto precio) (Salas, 2011: 14).

En el mismo estudio se puede observar que entre las 10 universidades que más ingresos captan por concepto de matrícula y arancel se encuentran 7 privadas nacidas con posterioridad a 1981. Esto indudablemente lleva a concluir que, en Chile, las universidades privadas han logrado concentrar gran parte del crecimiento en matrícula y en ingresos por concepto de arancel, cuestión que hace de la industria de la educación superior, un sector muy pujante y expansivo de la economía (Salas, 2011).

Otro aspecto a considerar, es que si bien todos los segmentos sociales han incrementado su cobertura, la expansión en los últimos años ha sido considerable en los quintiles más vulnerables. Según el Informe OCDE 2009, en el período 1990-2006, la extensión de las oportunidades para acceder a la educación superior aumentaron considerablemente, lo que permitió cuadruplicar la participación del quintil más bajo y casi triplicar la del segundo quintil más pobre. No obstante ello, este segmento tuvo mayor participación en los Centros de Formación Técnica y bastante menor en los Institutos Profesionales y Universidades (Educación Superior en Chile, Informe OCDE 2009: 81-83).

Estas tendencias han marcado 3 situaciones. En primer lugar, ha abierto un debate en torno al marco institucional. Hay instituciones y expertos que sostienen que el

CRUCH como estructura no da cuenta de la diversidad del sistema y que debiera crearse una nueva institucionalidad que aglutine al conjunto de actores involucrados. En rigor, hasta ahora, no existe ninguna instancia que articule un sistema de manera integrada (Bernasconi *et al*., 2014; Educación Superior en Chile, Informe OCDE 2009).

En segundo lugar, el aumento en la cobertura incrementó la demanda por fuentes de financiamiento y ayudas estudiantiles. Esto ha tensionado a 3 instancias: por una parte el movimiento estudiantil, que demandó periódicamente desde fines de los años 80' aumento de recursos para becas y créditos; las universidades, que no tenían capacidad de respuesta con recursos propios a estas crecientes demandas; y los gobiernos de turno, que se veían obligados a inyectar recursos para el fondo de becas y créditos.

Para dar respuesta a la creciente necesidad de fondos, durante el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006), se impulsaron los Créditos CORFO[10] y el Crédito con Aval del Estado (CAE).[11] Estos podían utilizarse en cualquier institución, agregándose para el caso del CAE la condición que la institución debía estar acreditada. Ambos tenían por objeto allegar nuevos recursos y diversificar la matriz crediticia. A su vez, los mismos incubaron otra problemática que va a quedar en evidencia en las movilizaciones sociales del año 2011, cual es el endeudamiento con el sistema bancario y las altas tasas de interés que se derivan de los créditos antes mencionados.

En tercer lugar, la diversidad de instituciones hizo visible algunas diferencias en materia de calidad de los procesos formativos. Ello, aparejado con algunos incumplimientos de instituciones en sus compromisos con los estudiantes matriculados, hizo patente la necesidad de incorporar algunos mecanismos y procedimientos que velasen por la calidad de la formación impartida. En ese marco es que se van a empezar a desarrollar desde fines de los años 90' algunas discusiones encaminadas a impulsar un sistema de aseguramiento de la calidad en la educación superior chilena. Dichas discusiones decantaron en la aprobación el año 2006 de la Ley 20.129 de Aseguramiento de la Calidad.

---

[10] Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) es una agencia del Gobierno de Chile, creada en 1939, que depende del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Su función oficial es apoyar el emprendimiento, la innovación y la competitividad en el país, oportunidades para todos, contribuyendo al desarrollo económico y combatiendo la desigualdad en Chile.

[11] El Crédito con Aval del Estado, es un beneficio establecido por ley que consiste en la entrega un crédito del sistema financiero , para alumnos que ingresen a primer año que cursen alguna carrera profesional en un establecimiento acreditado y perteneciente al sistema de créditos con garantía estatal en Chile de la educación superior.

2.3 El Tema de la Calidad como Necesidad Sistémica

Como se señaló en el capítulo uno, la preocupación por la calidad ha estado presente desde el origen de las universidades (Van Vught, 1993), lo que ha cambiado ha sido la autoridad que asigna a las instituciones particulares la misión de certificar los niveles de obtención y la obligación de proporcionar a los estudiantes los conocimientos (Neave, 1994, 2001). Lo que hoy llamamos evaluación de calidad mediante revisión por pares tiene su origen en prácticas de las universidades medievales de Oxford y Cambridge Este mecanismo, vigente al día de hoy, es un instrumento que "enfatiza las dimensiones intrínsecas de la calidad de la educación superior y la investigación científica" (Van Vught, 1993: 79). La evaluación intrínseca debe completarse con una de carácter extrínseca, la cual se asocia con la rendición de cuentas a grupos de interés, lo que parece tener dos dimensiones: cumplir con los propósitos y demostrar que han sido cumplidos (Van Vught, 1993). Durante este periodo de expansión de la oferta y desregulación, de parte de entidades del Estado resurge y se intensifica la preocupación por la calidad de la educación que se ofrece, creándose instancias externas a las universidades, que certifican su calidad.

2.3.1 Crecimiento desregulado: la necesidad de cautelar la calidad

Los organismos extra universitarios han debido afrontar sucesivas crisis que han puesto en tela de juicio su función como entes reguladores. A modo de ejemplo, se pueden citar cuatro problemáticas de corte estructural:

Primero, la expansión de instituciones de modo desregulado ha hecho que las mismas no logren controlar variables asociadas a su propio crecimiento y desarrollo. Así, la proliferación de carreras, el aumento de cupos y a la larga de matrícula (en pos de autofinanciarse), no va acompañada necesariamente de estructuras de gestión que se autorregulen, de inversión en infraestructura y recursos educacionales, de fortalecimiento del cuerpo académico y de mejoramiento de índices de productividad (publicaciones, investigación, etc.). Por ende, se ha privilegiado un proceso expansivo de modo inorgánico, donde las propias instituciones fueron perdiendo progresivamente el control del mismo.

Asociado a lo anterior, esta expansión implicó la apertura de sedes regionales a lo largo y ancho del país. Aquí el problema central, tanto para las universidades como para las entidades externas, era demostrar que en cada sede existía una equivalente calidad de los procesos formativos, cuestión no fácil de evidenciar (Gaete y Morales, 2011).

Se debe reconocer que este problema era transversal al conjunto de instituciones. Así, hay universidades estatales, que estando ubicadas en una región determinada, abrieron sedes en otras regiones del país (es el caso de la Universidad Arturo Prat, y la Universidad de Los Lagos). Por otro lado, universidades privadas e institutos profesionales, también tenían presencia en varias regiones del país. Otra fórmula, fue poner en marcha institutos asociados a las universidades, los cuales se abrían en varias regiones o tenían varios campus en la región metropolitana. También, existieron instituciones que sin abrir sedes, impartieron programas específicos de modo acotado en algunas regiones.

Para formarse una idea, el año 1980 había, como se ha señalado, 19 sedes a nivel nacional, las que al año 2000 habían aumentado a 400 y al 2013 llegaban a las 552 registradas por el Consejo Nacional de Educación, CNED. Al decir registradas, hay que tener en cuenta de un eventual subregistro porque las instituciones usan diversas figuras para expandirse. Llaman "versiones" a la implementación de un plan de estudios fuera de su casa central, en ocasiones en salones de hotel u otros recintos arrendados temporalmente con la función específica de impartir la docencia lectiva. Ello implica trasladar los docentes desde la casa central y gestionar de modo centralizado y con apoyo tecnológico la administración académica del programa. Esto es muy usual en programas de postítulo y postgrado, dado que se ha ido autorregulando en el caso de las carreras profesionales.

Cabe consignar, que según el CNED, a partir del año 2008 se contabiliza "Sede" en función de la presencia de una Institución en una ciudad, de modo tal que más de un local o campus en una misma ciudad será considerado una sola "Sede".

Es decir, por diversas vías, la proliferación de sedes universitarias abiertas a nivel nacional, generó una fuerte y descarnada competencia por la captación de nuevos estudiantes. Se configuró de este modo una industria de tal magnitud que prácticamente en cada comuna del país había una sede universitaria.

En tercer lugar, esto decantó en una preocupación por la saturación del mercado de profesionales. En ese sentido, hay carreras que contaban con un número considerable de matriculados y titulados, lo que las fue tornando en áreas especialmente saturadas (Brunner, 2009c). Es el caso de carreras como Periodismo o Psicología, lo que ha generado la preocupación de los colegios profesionales (Bernasconi y Rojas, 2004). Por último, un ejemplo extremo que retrata la profundidad de esta crisis de la desregulación, es el hecho que se dicten carreras que no cuentan con campo laboral definido. Situaciones de este tipo estallaron con el ya célebre caso de la carrera de Criminalística que se dictaba en dos instituciones, una privada y estatal respectivamente.

Con todo lo anterior, se hacía evidente la necesidad de impulsar políticas y mecanismos de aseguramiento de la calidad, que fueran neutralizando por dicha vía, los procesos de desregulación que imperaban en el sistema de educación superior.

2.3.2 ¿Aseguramiento de la calidad o acreditación?

Los distintos episodios críticos que se hacen evidentes a comienzos de la década del 2000 refrendan la necesidad de instaurar un sistema que vele por la calidad académica de las instituciones y de los procesos formativos. Estas ideas empiezan a tomar forma cuando se comienzan a diseñar e implementar procesos experimentales orientados a la acreditación de programas académicos.

El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en Chile (en adelante SNAC-ES) tiene aproximadamente 15 años. En 1999, se creó la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP), con el fin de diseñar y proponer un sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la Educación Superior y de conducir procesos experimentales de acreditación. Así, se establecieron las bases para un modelo y un sistema de aseguramiento de la calidad. El año 2006, en el marco de las políticas para el mejoramiento de la educación superior en Chile, se promulga la Ley 20.129 de aseguramiento de la calidad y se crea la Comisión Nacional de Acreditación (CNA-Chile). Con posterioridad se sumaron agencias privadas con el objetivo de acreditar programas de pregrado y magíster. El otorgamiento de la autonomía (Licenciamiento) a las universidades nuevas siguió en manos del Consejo Nacional de Educación (CNED, ex CSE).

Existe consenso en el medio especializado de que el SNAC-ES ha favorecido la instalación de un conjunto de mecanismos al interior de las instituciones de educación superior orientados al mejoramiento de la calidad. Así, se reconocen avances en torno a la gestión de la información, una mejor disposición a la "rendición de cuentas" y la progresiva instauración de una cultura autoevaluativa (Lemaitre *et al*., 2013; Scharager *et al*., 2012). Sin embargo, también resulta evidente que estos procesos han derivado en una creciente burocratización e instrumentalización de la gestión académica, cuyo fin último es conseguir la acreditación, lo que se homologa a una "garantía o sello de calidad". Esto claramente es una distorsión de los propósitos originales del SNAC-ES.

Las condiciones descritas han llevado a las instituciones a crear y/o fortalecer aparatos de gestión académica y administrativa abocados a la coordinación de información institucional y sistematización de procesos orientados a la acreditación. En muchos casos se han creado Direcciones de Acreditación o Aseguramiento de la Calidad, de Planificación, Desarrollo y Análisis Institucional o Vicerrectorías, lo

cual ha demandado el surgimiento de nuevos actores con funciones administrativas cada vez más especializadas, como los que forman parte de esta investigación.

La Ley 20.129 es la que enmarca el funcionamiento del sistema. Aquí, si bien no se define explícitamente la calidad, se infiere su significado a partir de dos premisas: una evaluación de la consistencia interna y una evaluación de la consistencia externa.

Según dictamina la Comisión Nacional de Acreditación, la acreditación tiene por objeto fomentar y dar garantía pública de la calidad de las instituciones de educación superior, programas de pregrado y programas de postgrado a través de ejercicios sistemáticos de evaluación (Comisión Nacional de Acreditación: Reglamento de Acreditación Institucional, 2013: 2).

La citada legislación y sus marcos normativos derivados, establecen la acreditación institucional de carácter voluntario para universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. Junto a ello, existe la acreditación de programas académicos. Esta última cubre carreras técnicas y profesionales, programas de magíster y programas de doctorado. La acreditación de programas también es de carácter voluntario, a excepción de las carreras de Pedagogía y Medicina, las cuales están obligadas a someterse a procesos de acreditación.

Actualmente, los organismos encargados de otorgar la acreditación son la Comisión Nacional de Acreditación (CNA-Chile) o alguna de las ocho agencias privadas autorizadas para funcionar.[12] La CNA-Chile es la única instancia encargada de acreditar instituciones y programas de doctorado y, a partir de abril de 2016, es la única agencia que puede acreditar carreras de pedagogía, producto de un cambio en la legislación. En tanto las agencias privadas pueden acreditar carreras técnicas, profesionales y programas de magíster. Para ello deben contar con una autorización de la CNA, instancia que determina en qué nivel de formación y en qué área de conocimiento la agencia puede acreditar programas.

Los procesos de acreditación tienen un conjunto de procedimientos establecidos. Estos contemplan 3 momentos gruesos:
a) proceso de autoevaluación;
b) evaluación externa por pares evaluadores; y

[12] Las agencias privadas son las siguientes: Acredita CI, Qualitas, AADSA, Acreditadora de Chile, AEspigar, Acreditacción, Akredita QA, Ápice Chile y ADC. La Agencia Akredita QA no obtuvo la renovación de la licencia para funcionar como agencia acreditadora reconocida, el año 2015.

c) decisión de acreditación a cargo de organismo competente.

En primer lugar, la institución o programa debe desarrollar un proceso de autoevaluación en el cual examine de manera autocrítica el grado de cumplimiento de una serie de criterios de evaluación que están previamente definidos en la normativa y por tanto son de conocimiento público. Se espera que estos procesos de autoevaluación consideren la participación de distintos agentes partícipes del quehacer institucional o del programa (autoridades, académicos, estudiantes, equipos de gestión, titulados, empleadores) y que desarrollen una metodología que les permita levantar juicios evaluativos y conclusiones compartidas. Este análisis autoevaluativo dará pie a un informe, el que será entregado a la instancia encargada de la evaluación externa.

Luego, el informe de autoevaluación más un conjunto de anexos que incluyen información documental, indicadores estadísticos, documentos y normas que formalizan lo declarado en el informe y un conjunto de evidencias que respaldan los juicios evaluativos, es entregado a la instancia encargada de coordinar la evaluación externa (CNA-Chile o alguna agencia privada). Este organismo propone un comité de pares evaluadores, cuya misión será revisar la documentación y visitar la institución o programa en evaluación, para luego emitir un informe técnico, en que identifiquen las principales características, fortalezas y debilidades detectadas. Este informe puede recibir observaciones de parte de la institución o programa evaluado, como etapa previa a la toma de decisión final.
Por último, el conjunto de antecedentes recopilados es puesto a disposición de una Comisión o Consejo especializado, el que sobre la base de la triangulación de información recogida determina acreditar o no una institución o programa, asignando al mismo tiempo un plazo de acreditación que va de 2 a 7 años en el caso de instituciones, carreras profesionales y técnicas, y 2 a 10 años en el caso de los programas de magíster y doctorado. Esto se plasma en un Acuerdo de Acreditación, que es un documento público y oficial que sintetiza los principales argumentos que sustentan la determinación tomada. Si la institución o programa no queda conforme con la decisión, puede presentar un recurso de reposición ante la misma instancia que lo evaluó previamente o un recurso de apelación ante una instancia superior, que en el caso de la CNA es el CNED y en el caso de las agencias privadas será la CNA.

En cualquier caso, ya sea acreditación de instituciones o programas, el SNAC-ES en Chile, se basa en la evaluación de criterios, centrándose más bien en procesos que en resultados. Esto ha sido materia de discusión, por cuanto la evaluación pone como foco prioritario el cumplimiento de los propósitos declarados por la propia unidad que se somete a acreditación. Es decir, lo que se evalúa es el grado de ajuste entre lo que formalmente declara como misión, objetivos, perfil de egreso según

corresponda, y lo que efectivamente realiza. Esto implica que no se pone atención sobre los resultados obtenidos ni se establecen indicadores de éxito o de logro.

Para comprender mejor por qué éste ha sido el foco de evaluación, debe tenerse presente que en la discusión legislativa de la Ley 20.129 antes de su promulgación, se presentaron más de 800 indicaciones, tendientes a evitar establecer una regulación que para algunos resultaba excesiva, limitando la autonomía y diversidad de proyectos académicos. Esta visión se amparaba en el deseo de evitar que el Estado fije estándares que las nuevas universidades no pudiesen cumplir. El argumento a favor de esto apuntaba también a evitar una homogeneidad de modelos de gestión organizacional amparadas más bien en los esquemas de trabajo de las universidades tradicionales. Los acuerdos políticos entre los sectores representados en el Congreso arribaron entonces a un sistema en que la noción de calidad se verificaba a través de la consistencia interna y del cumplimiento de criterios de orden genérico no estandarizados, lo que estaba en línea con lo que establecen otras agencias internacionales.

Con posterioridad, y en la discusión actualmente en curso, se ha insistido en la necesidad de introducir al menos algunos estándares mínimos de cumplimiento y articular la evaluación de procesos conjuntamente con la medición de resultados. Sin embargo, aún no se ha podido alcanzar el consenso entre las partes involucradas.

El SNAC-ES ha logrado incorporar a la gran mayoría de las universidades a los procesos de acreditación. Pese a ello, del total de instituciones que forman el sistema de educación superior, el 50% no se encontraba acreditado a julio 2014. Cabe relevar, sin embargo, que este porcentaje no se replica mecánicamente a nivel de matrícula, dado que los IP y CFT más numerosos si se encuentran acreditados. Efectivamente, al año 2016 cerca del 90% de la matrícula de educación superior, corresponde a instituciones acreditadas (CNA, 2016).

Existe un bajo nivel de acreditación en IP y CFT. Cabe considerar que este tipo de instituciones ha sido el de mayor crecimiento en matrícula, por lo que preocupa que sea a su vez el menos regulado. Asimismo, hay que consignar que en la mayoría de los casos las estructuras de gestión institucional son de orden básico y no contemplan unidades especializadas en materia de aseguramiento de la calidad o que orienten a nivel general un modelo formativo determinado.

Existe un importante número de universidades privadas post 1981 no acreditadas, de hecho, tres universidades privadas autónomas no se han sometido nunca a un proceso de acreditación institucional. Entre ellas algunas con un significativo número de programas y estudiantes matriculados. También es importante relevar que el promedio de años de acreditación de las universidades privadas, IP y CFT es inferior

a 4 años. Esto permitiría hablar de instituciones no consolidadas e inferir que aun cuentan con debilidades importantes que les impiden aspirar a una acreditación por un período más prolongado.

Otro aspecto a evaluar guarda relación con las áreas de acreditación. En el caso de la acreditación institucional de universidades existen dos áreas obligatorias: Docencia de Pregrado y Gestión Institucional y tres áreas opcionales: Vinculación con el medio, Investigación y Docencia de Postgrado.

Varias universidades (privadas y tradicionales) se acreditan solo en las áreas obligatorias. Se ha instalado, fundamentalmente en el discurso de instituciones privadas, el concepto de ser "universidades docentes", por ende no consideran entre sus funciones la investigación ni la extensión, sino que su rol sería exclusivamente la formación de profesionales. Sin embargo, como se comentó, la capacidad institucional de asegurar la calidad de los procesos formativos no es un problema restringido a las instituciones privadas, pues de hecho varias universidades de las llamadas tradicionales tienen acreditada solo las áreas obligatorias.

Otra problemática que surge del análisis es que las instituciones más frágiles, tienen una baja tasa de acreditación de carreras y programas. Solo acreditan las carreras obligatorias (Educación y Medicina). Esto resulta muchas veces incomprendido por la opinión pública. Ocurre un fenómeno que resulta paradójico, ya que una institución no acreditada puede tener carreras acreditadas. Esto es producto de la desarticulación entre la acreditación institucional y la de programas académicos.
Todo lo anterior significa que las políticas y mecanismos de aseguramiento de la calidad, se han concentrado a nivel de gestión institucional y docencia de pregrado principalmente, dado que son las áreas obligatorias. Sin embargo, no han tenido un correlato en materia de cobertura ni aplicación en las áreas electivas ni en la acreditación de programas académicos.

También preocupa que la acreditación se vaya transformando en un fin en sí mismo, en un rito que conduce a un indicador medible en el mercado o la industria. A juzgar por el uso que se hace de los resultados, la acreditación se ha ido convirtiendo en una lista de chequeo de una serie de "haberes", a cargo de implementarse por una serie de expertos que homologan el quehacer de las instituciones de educación superior a otros sistemas productivos. Preocupa si esto no está en función de generar aprendizaje institucional orientado al mejoramiento, a la instalación de capacidad de autorregulación, de generar reflexión autocrítica sobre la calidad de los procesos formativos. Por eso no resulta antojadizo insistir en la idea de que la acreditación es solo una de las fórmulas tendientes a velar por el aseguramiento de la calidad y en ningún caso la reemplaza.

A requerimiento del Ministerio de Educación, de una evaluación internacional realizada por un comité de expertos de OCDE se recibieron sugerencias para mejorar el SNAC-ES, en sintonía con las observaciones indicadas más arriba. Los expertos de OCDE visitaron y analizaron el sistema de educación superior chileno durante el segundo semestre del año 2012. Desarrollaron un exhaustivo análisis del sistema de aseguramiento de calidad de la educación superior, cuyos resultados se plasmaron en un informe que sintetiza los hallazgos de la evaluación y entrega recomendaciones para mejorar el sistema (Informe OCDE, 2013). Sin embargo, luego de poco más de dos años de la emisión de dicho informe, con un cambio de gobierno y de orientación política de las nuevas autoridades, aun no se han experimentado cambios en el sistema. Actualmente, se lleva a cabo una discusión a nivel nacional, acerca de un proyecto de reforma de la educación superior, en los ámbitos de la institucionalidad, la calidad y el financiamiento. Las divergencias son tremendas y existe total incertidumbre sobre cómo y cuándo se van a resolver y plasmar en un proyecto de ley.

2.4 Las Tensiones Actuales

La educación superior en Chile es un tema de alto interés público. La formación terciaria se ha transformado en uno de los principales motores de movilidad social y la configuración de un sistema, mercado o industria de la educación superior es uno de los temas más controversiales en la actual discusión de la agenda pública. Esto se debe a que el sistema de educación superior que incluye a universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica ha tenido en las últimas tres décadas un crecimiento sin precedentes, tanto en el número de matriculados como en el volumen de instituciones participantes. La cantidad y diversidad de actores involucrados, hace que el desarrollo y los avatares de este nivel de formación afecten o impacten a una mayor cantidad de jóvenes y sus respectivas familias. Desde hace tiempo, las problemáticas de la educación superior chilena, dejaron de ser objeto de preocupación exclusiva de una elite social e intelectual.

2.4.1 El debate en torno a la calidad

Como reconoce el Informe OCDE 2013, nuestro sistema de educación superior tiene dificultades, de las cuales no se puede hacer cargo exclusivamente el SNAC-ES.

El crecimiento desregulado ha traído consigo varios problemas bien conocidos. Estos se han ido acumulando durante un tiempo y son más que dificultades iniciales. La falta de atención a estos problemas generó un creciente descontento entre los estudiantes. Una parte del problema, y una parte importante, es la calidad de la educación superior. Existen puntos fuertes y puntos débiles, pero estos últimos son graves. No se puede esperar que el sistema de aseguramiento de la calidad en la

educación superior proporcione una solución a todos los problemas (la igualdad en el acceso, la relevancia para el mercado laboral, la solidez del sistema) y no se le debería culpar por circunstancias que escapan a su control, pero sí es cierto que el sistema actual no está funcionando tan bien como debería (Informe OCDE, 2013: 11).

El gobierno de Michelle Bachelet, asumido en marzo de 2014, ha promovido desde su programa la necesidad de impulsar una reforma educacional, en todos los niveles, incluyendo por cierto la educación superior. Esto de un modo u otro, busca dar respuesta a las movilizaciones sociales que estallaron en Chile desde el año 2011. Como se señaló, la discusión no se ha zanjado, ya que no hay acuerdo entre los actores del sistema.

El sentido profundo de la Reforma que el país requiere impulsar, y que el programa de gobierno 2014-2018 de la Presidenta Bachelet ha señalado como uno de sus ejes y compromisos principales, es evolucionar desde la lógica de la educación vista como un bien de consumo, regulado por el mercado y determinado por el nivel de ingreso de cada familia, hacia la lógica de la educación asumida como un derecho y un bien social garantizados por el Estado (…) (MINEDUC, 2014). Más adelante el mismo documento agrega compromisos puntuales para dar cumplimiento a los principios declarados.

Durante el primer semestre de 2016 debiera presentarse un nuevo proyecto de ley. En éste, debieran definirse los cambios que permitirán modificar el paradigma con el que ha operado el sistema durante las últimas décadas, siendo prioridad establecer un sistema público de educación superior articulado, cooperativo, robusto, con incentivos que protejan y promuevan la calidad de las instituciones de educación superior (IES). En definitiva, un sistema que se constituya a partir de una ética pública que emana de la responsabilidad de formar profesionales y ciudadanos para el país.

El marco regulatorio y la fiscalización, la institucionalidad pública, el modelo de financiamiento de las instituciones de educación superior, la gratuidad para los estudiantes, los sistemas de ingreso, los modelos de gobernanza y el sistema de evaluación y certificación de la calidad son todos elementos fundamentales de esta transformación estructural, cuyo impacto es necesario entender de manera sistémica y con perspectiva de mediano y largo plazo (MINEDUC, 2014).

Las movilizaciones encabezadas por la Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH), lograron concitar un amplio apoyo ciudadano, de expertos y de otros actores sociales (profesores, secundarios, gremios, etc.). El eje central de las

demandas estudiantiles se puede centrar en la búsqueda de la educación gratuita y en el fin del lucro.

Si bien año a año, las movilizaciones estudiantiles eran parte del repertorio de conflictos sociales que los distintos gobiernos debían enfrentar, las del 2011 destacan por su capacidad de convocatoria y por poner en el debate público y agenda de discusión la necesidad de transformaciones profundas en educación superior. Así lo reconoce por ejemplo el Consorcio de Universidades Estatales (CUECH) que pone en el tapete la necesidad de fortalecer la educación pública.[13]

El movimiento estudiantil ha vuelto a posicionar en el ideario público la conciencia del rol fundamental que desempeña la educación pública en la consolidación de los principios y valores colectivos que sustentan la democracia y la garantía de los derechos fundamentales en nuestra sociedad.[14]

El futuro de la educación superior estatal es un tema que concentra mucha atención, porque las universidades estatales compiten en desigualdad de condiciones con instituciones privadas. Algunas de las razones de esta incertidumbre de la educación superior estatal son la preeminencia de los mecanismos de mercado, el menor financiamiento y las restricciones burocráticas que las han obligado a autofinanciarse, incluso poniendo en riesgo su misión pública. El mercado introduce una variable perversa cuando nos referimos a la educación, porque no se trata de un bien de consumo, sino de un derecho social que se debe garantizar (CUECH, 2013: 6-7).

Como se señaló anteriormente, durante la década de los 90' e inicios de los 2000, las demandas estudiantiles se concentraban en pedir un incremento de los recursos destinados a cubrir las necesidades de becas y créditos. Así, el Fondo Solidario y las ayudas estudiantiles, eran la causal que año a año hacía detonar conflictos a nivel local que luego alcanzaban niveles de articulación nacional. Como las universidades no tenían capacidad de resolver estas demandas, los Rectores muchas veces se hacían parte ante el MINEDUC para solicitar la inyección de recursos adicionales que

---

[13] Para ahondar en este tema Ver Consorcio de Universidades Estatales de Chile (CUECH) (2013) *Propuestas de las universidades estatales en el marco del nuevo programa de gobierno*; Ver también CRUCH (2015) *Propuestas del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas para la reforma a la educación superior*.

[14] Para profundizar en este aspecto, ver CONFECH (2015) Principios fundamentales para una nueva educación pública (Documento entregado al Mineduc en Julio 2015). Ver también documento suscrito por rectores, dirigentes estudiantiles y académicos: http://compromiso.cl/compromiso-por-una-nueva-educacion-2/

permitieran dar solución a los conflictos. Esto permitía posponer, vía negociaciones entre las partes, una solución definitiva al tema.

La implementación del Crédito CORFO y el CAE, vino a resolver en parte el problema de generación de recursos. Sin embargo, las altas tasas de interés que implicaban estos préstamos, fueron generando un creciente malestar entre los recién titulados, al momento de comenzar a pagarlos. Esto visibilizó la marcada presencia del sistema financiero en el ámbito educacional, lo que puso en tela de juicio el tema de la usura en un área que para el movimiento estudiantil ha sido históricamente considerada como un derecho social.

Esto empalmó con el cuestionamiento a las transacciones entre privados por la compra-venta de instituciones de educación superior. Un caso emblemático a este respecto es la compra por parte del Grupo Laureate de 3 universidades: la Universidad Nacional Andrés Bello, la Universidad de Las Américas y la Universidad Viña del Mar, las que en conjunto concentran un 12,6% de la matrícula de las universidades el año 2014 (SIES, 2014).

Todo lo anterior, desembocó en movilizaciones que levantaron como consigna el "No al Lucro y la Educación Gratuita". Estas demandas sintonizaron con un creciente malestar en la sociedad chilena que se hizo parte de las mismas. En parte, estas demandas simbólicamente expresan un descontento con un mercado desregulado, que posibilita abusos de grandes grupos económicos en distintas áreas de la economía. Así, no fue difícil conectar estas demandas con la crisis del comercio, donde paralelamente se descubrieron tremendas irregularidades en el manejo de los dineros y créditos de consumo de los clientes, en un caso emblemático de alto impacto en la opinión pública, que llevó a prisión a los empresarios dueños de la empresa involucrada. Este caso y otros del estilo pusieron de relieve la situación de desigualdad generada con la estructura tributaria del país.[15]

Instalado el conflicto educacional, se han abierto varias aristas. Hay cuestionamientos al mecanismo de acceso a la educación superior, encarnado en la PSU,[16] por tratarse de una prueba estandarizada que reproduce las inequidades del sistema escolar. Un conjunto de expertos propuso ante el CRUCH (responsable de

---

[15] Ver estudio del Centro de Estudios de la FECH. CEFECH, *El poder económico y social en la educación superior chilena*, Santiago, 2014.

[16] La Prueba de Selección Universitaria (PSU) es una batería de pruebas estandarizadas, cuyo propósito es la selección de postulantes para la continuación de estudios universitarios. (http://psu.demre.cl/la-prueba/que-es-la-psu/caracteristicas-psu)

la administración del DEMRE[17]), de implementar un procedimiento complementario que valorase la trayectoria en los colegios, lo que fue conocido como el "Ranking".

En materia de calidad, se ha cuestionado el actual sistema de acreditación. Esto principalmente porque el año 2011, el órgano estatal, encargado de certificar la calidad de las instituciones, se vio envuelto en una crisis particular gatillada por conflictos de interés entre un comisionado (que ejercía la presidencia del organismo) e instituciones que asesoraba, al mismo tiempo que las evaluaba. Esto puso en tela de juicio el conjunto del sistema, el que incluso tuvo aristas judiciales.

Por último con relación al financiamiento, se ha instalado la idea de impulsar la educación gratuita, cautelando como principio su condición de derecho social por sobre un bien de consumo de rentabilidad individual. Para ello, hubo coincidencia entre el movimiento estudiantil y el gobierno actual en la necesidad de aprobar una reforma tributaria que recaude más recursos para financiar esta política.

A la fecha, aun se debate acerca del alcance la misma, es decir algunos estiman que la gratuidad debe abarcar al conjunto de instituciones, sin importar si son estatales, privadas/tradicionales o privadas/nuevas, IP o CFT; otros, que se debe financiar a la totalidad de estudiantes y aun otros opinan que solo se debe financiar a los quintiles de menos ingresos. Aún no está claro por ahora, bajo qué condiciones se financiaría la gratuidad, ¿se financiará la demanda bajo el clásico sistema de cupones (vouchers)[18] como ha sido hasta ahora o se financiará directamente a las instituciones bajo el mecanismo de aporte basal?

Lo que si se ha dicho es que bajo cualquier premisa, la acreditación será una condición a alcanzar para aspirar a fondos públicos. Se habla de pasar de un sistema voluntario a uno obligatorio y de aumentar las exigencias.

---

[17] El Departamento de Evaluación, Medición y Registro educacional (DEMRE), organismo técnico dependiente de la Vicerrectoría de Asuntos Académicos de la Universidad de Chile, es el responsable de: el desarrollo y construcción de instrumentos de evaluación y medición de las capacidades y habilidades de los egresados de la enseñanza media en Chile; La aplicación de dichos instrumentos y la realización de una selección inter universitaria a nivel nacional en forma objetiva, mecanizada, pública e informada; La administración del proceso de selección y admisión a la educación superior de las 25 universidades del Consejo de Rectores y las 8 universidades privadas adscritas.
(http://www.uchile.cl/portal/presentacion/asuntos-academicos/demre/presentacion/110082/acerca-del-demre)

[18] Un voucher, en el contexto de la educación, es una modalidad para asignar recursos por parte del Estado. Es un mecanismo de subsidio a la demanda. A cada estudiante se le asigna un voucher para que utilce en la institución de su elección (Aedo y Sapelli, 2001).

Esto último nuevamente plantea el dilema entre el aseguramiento de la calidad como una aspiración autorregulatoria, que apunte al mejoramiento continuo de las instituciones y programas o la acreditación como un fin en sí mismo, que opera como mecanismo de premio/castigo al momento de optar a recursos públicos. Esto último justamente es lo que ha desnaturalizado su finalidad.

2.4.2 La transformación del trabajo académico

Durante los últimos 30 años, las transformaciones y orientación de mercado en las universidades contribuyeron a introducir cambios en el plano de las contrataciones de personal universitario, que incluye a académicos y no académicos. A modo de ejemplo, cabe resaltar que se ha experimentado un aumento de la contratación flexible de docentes, con una proliferación de contratos de jornada parcial, y de personal no académico, en la mayoría de las instituciones. De hecho, el 49% de los académicos tiene contratos por menos de 11 horas y el 71,5% por 22 horas o menos (SIES, 2014). Esto implica que muchas universidades se sustentan en cuerpos académicos muy reducidos en tamaño y tiempo de dedicación, con profesores contratados por horas y con profesionales a cargo de la gestión. Estos últimos ocupan posiciones institucionales de jornadas más extensas y contratos de mayor estabilidad. Un indicador indirecto del aumento de estos profesionales, se puede observar en las bases de datos de contratación de personal no académico con título profesional, de las universidades del Consejo de Rectores. En estos registros se observan incrementos de hasta 182% en la dotación. Sólo algunos casos (4 de 25) registran una disminución de contratos de este tipo de personal (CRUCH, 2010). Parte de este nuevo personal universitario lo compondrían los administradores de mecanismos de aseguramiento de calidad.
De este modo, en condiciones institucionales en que hay una predominancia de cuerpos académicos precarios o débiles, la función administrativa se robustece y puede adquirir una posición jerárquica tal que se puede otorgar un rol hegemónico a la perspectiva gerencial por sobre la académica dentro de las universidades.

Dentro de este marco, los académicos se han integrado a estas transformaciones compitiendo por fondos para investigación, otros convirtiéndose en “académicos profesionales” (Bernasconi, 2008) o, participando del modelo de flexibilización laboral de la docencia, con trabajos académicos de tiempo parcial en distintas instituciones, y otros asumiendo labores de gestión, las que comparten o reemplazan las tareas académicas que han desempeñado hasta ese momento Se trata de una universidad

> “… que se ha trivializado, transmutando su función tradicional de lugar de reflexión crítica y desarrollo del saber para la sociedad moderna para convertirse en una empresa mercantilizada que provee de objetos de consumo; es así que se trivializa la formación,

vendiéndose como producto masivo; se trivializa la docencia y cualquiera puede ser docente; se trivializa la gestión universitaria, en la cual ya no importan cánones estrictamente académicos sino más bien administrativos y sobre todo subjetivos" (Sisto, 2005: 567).

Siguiendo a Sisto (2005, 2007), esta universidad que funciona con parámetros de empresa privada conforma espacios de precarización de la labor docente en Chile, subordinando al académico frente al "manager", bajo condiciones laborales inestables e insatisfactorias. Además, una buena parte de las atribuciones y espacios de injerencia de los académicos se han transferido gradualmente a personal no académico.

2.4.3 La profesionalización de la gestión

La falta de regulación al crecimiento en la oferta académica de las universidades, entre los años 80 y los inicios de la década de los años 90, por las condiciones ya descritas, llevó a las autoridades de los primeros gobiernos elegidos democráticamente, después de un largo período de régimen dictatorial, a realizar algunas gestiones para cautelar la calidad de la educación superior. Fue así como durante estos gobiernos, se impulsaron una serie de medidas, tales como la creación de instrumentos de financiamiento y estrategias de fomento de la calidad relacionadas con mecanismos de licenciamiento de las instituciones nuevas, procesos de evaluación y acreditación institucional y de programas, y exigencias para entregar información relativa a los principales indicadores institucionales y de programas (Zapata y Tejeda, 2009). A partir de entonces, gradualmente se empezaron a plantear cada vez más demandas de rendición de cuentas a la educación superior, las que en un comienzo fueron canalizadas principalmente por un Consejo Nacional de Educación Superior encargado de autorizar el funcionamiento de las nuevas instituciones y una Agencia Nacional de Acreditación que desarrolló los procesos de acreditación en forma experimental. Con el tiempo, los requerimientos fueron más numerosos por parte del Ministerio de Educación, y las agencias acreditadoras.

Estos requerimientos de información, transparencia, eficiencia y resultados que se empezaron a exigir a la educación superior, han sido influidos por el efecto de una economía globalizada y del modelo económico imperante en el país hasta la fecha. Este modelo ha influido también en los enfoques de gestión universitaria en diversos campos, profesionalizando las funciones administrativas en distintos niveles de las instituciones. De hecho, hay cierta evidencia de que la profesionalización de la gestión ha tenido un impacto positivo en las universidades chilenas, les ha permitido acceder a nuevas fuentes de financiamiento de fondos concursable del Ministerio de Educación, ordenar sus sistemas de gobierno, planificando su desarrollo ante

escenarios inciertos, con estrategias de gestión exitosas en otros ámbitos (Fernández y Stock, 2007). No obstante, sin desconocer el progreso en aspectos administrativos y financieros, los modelos dominantes parecen haber girado la brújula hacia una gestión orientada al mercado participando del proceso de industrialización de la educación superior, regido por valores como la competitividad y la rentabilidad individual. Este enfoque ha traído también algunas consecuencias desfavorables para las universidades, tales como la reducción del subsidio estatal de la educación superior, traspaso de los costos al mercado y las familias de los estudiantes, generación de una estratificación de las instituciones de educación superior en cuanto a aranceles y recursos disponibles, promoción de la competencia entre instituciones; sometimiento a las exigencias de transparencia; aplicación de modelos de eficiencia (hacer más con menos) y rendición de cuentas; todo ello con un consecuente impacto en los sistemas del gobierno y de la gestión de las universidades (Brunner, 2006; Deem y Brehony, 2005; Deem *et al*., 2007; Dodds, 2005; Harris, 2005; Marginson y Rhoades, 2002; Salazar y Leihy, 2013).

Entre los países latinoamericanos, Chile fue uno de los primeros en implementar iniciativas de control externo de la calidad, lo que se llevó a cabo en un marco socio-político con las características ya descritas. Si bien, de acuerdo a la literatura, el fenómeno de introducir la ideología de mercado en las instituciones de educación superior parece haberse multiplicado en distintos países al igual que en Chile (Dill, 2007; Fernández Lamarra, 2004; Mollis, 2003; OCDE, 2012; Stensaker, 2005), la orientación de mercado en la educación del caso chileno, fue favorecida por los lineamientos del gobierno dictatorial que instaló un modelo económico neo liberal desde 1973. Este modelo, cuya influencia se extendió en una buena medida hasta la época de los gobiernos democráticos de los años posteriores, como se ha mencionado, fue también permeando los sistemas de gestión universitaria. En este contexto, la expansión de lógica de mercado, que prevalecía en Chile en los años 80, generó condiciones que hicieron propicia la integración de profesionales dedicados a la gestión de la calidad dentro de las universidades, a la que se subordinaron los académicos (Sisto, 2005). En este escenario, las estrategias de gestión de la calidad de la educación superior que empezaron a instalarse en la década de los años 90, quedan bien representadas por la caracterización que hace Dill (1999) de este tipo de enfoques, que se comentó en el capítulo uno, al revisar los diferentes significados de calidad y las localizaciones de su control. Como ya se señaló, Dill plantea que los mecanismos tradicionales de aseguramiento de la calidad académica en las universidades, han sido típicamente pasivos e implícitos y no se ponían en duda, ya que la universidad se ha distinguido por ser una organización donde la calidad de la enseñanza y el aprendizaje se han mantenido principalmente por la confianza en las normas y tradiciones disciplinarias compartidas y sustentadas por sus académicos. Sin embargo, la evidencia nos muestra que las estructuras tradicionales y procesos de gobierno por el cual la calidad académica se había asegurado históricamente,

están cambiando bajo la influencia de los nuevos instrumentos de la política de rendición de cuentas, que cada vez está más extendida (Dill, 1999). En consecuencia, las demandas externas a las instituciones de educación superior en este periodo, producen cierta tensión en la dualidad que se genera entre el sistema liberal de oferta académica mixta y diversa, y una regulación incipiente del Estado que pone la presión para que se demuestren los resultados esperados, lo cual parece ser más propio de un sistema con un estado evaluador (Neave, 2004).

Sin embargo, no sólo los acontecimientos locales del país fueron influyentes en la profesionalización de la administración de la calidad de la educación en las universidades. Se puede reconocer también, una influencia extranjera en el levantamiento de los sistemas de aseguramiento de calidad en estas instituciones. Como se verá en los próximos capítulos, quienes participan directamente en esta actividad, afirman sentirse parte de un fenómeno global. Probablemente, las universidades creadas después de los años 80, se adaptaron mejor tanto al modelo económico imperante como a la influencia extranjera. Las instituciones nuevas nacieron bajo el predominio de una nueva cultura que puede considerarse como la denominan Yuni y Catoggio (2009) "cultura de la auditoría", que ha impregnado a las instituciones. La cultura de la auditoría privilegia la aplicación de mecanismos de evaluación, rendición de cuentas y control. Por lo tanto, la incorporación de profesionales no académicos en unidades auditoras internas de la actividad académica, en las universidades privadas creadas en este periodo no constituye un cambio de la misma magnitud que en las universidades que datan de muchos años antes de la década de los 80. Esta orientación hacia resultados que se pueden exhibir, desplaza la ancestral cultura universitaria que comparten las universidades cuya fundación data de más de un siglo. Según estos autores, la cultura universitaria tradicional

> "...se ordena en base a relaciones jerárquicas y jerarquizadas cuya base es el mérito. La estructura de cátedras, el régimen de concursos, la asimetría en las relaciones docentes-alumnos-personal de administración, las diferencias entre campos disciplinares constituyen diferentes mecanismos de distribución de honores académicos que consagran a aquellos que demuestra poseer cualidades personales y profesionales" (Yuni y Catoggio, 2009: 28).

Entonces, la influencia extranjera parece asumirse con naturalidad, acomodándose a las nuevas tendencias y al ascendiente de los enfoques importados. Además, esta influencia se concibe como un intercambio en una sola dirección, desde una postura receptiva más que propositiva o interactiva con el entorno, sin relaciones de reciprocidad. Pareciera que en Chile se confirma la presencia de una de las dimensiones del impacto de la globalización que plantea Dodds (2005), en la medida que se constata el desequilibrio de poder entre las naciones, instituciones y lenguas dominantes y las periféricas, escenario en el cual los países de habla inglesa del

Norte parecen ser el modelo a seguir en estas materias, por los países sudamericanos como Chile.

Por lo general, una orientación al mercado, lleva aparejado un estilo de gestión que privilegia los resultados medidos en productos, y en niveles de satisfacción del usuario, con una administración modernizada y conducida mediante mecanismos propios de lo que se conoce como Nueva Gestión Pública[19] (Fernández y Stock, 2007; Schubert, 2009). Por lo tanto, se entiende que en Chile las influencias del medio extra universitario, tanto foráneas como locales, potenciadas por el modelo económico vigente en la época, fueron determinantes en la creación de nuevas estructuras de gestión de la calidad dentro de las instituciones; se las puede considerar como uno de los efectos derivados de este modelo económico que configuran las condiciones propicias para que se desarrollen nuevas estructuras universitarias para hacer gestión de la calidad de la educación.

[19] En inglés se conoce como New Public Management (NPM).

Capítulo 3

Conceptos de Calidad en Educación Superior: La Perspectiva de sus Administradores

Este capítulo está orientado al análisis de los conceptos de calidad de la educación superior que asumen los profesionales y académicos responsables de unidades de aseguramiento de la calidad dentro de las universidades chilenas. En concreto, este capítulo se aboca a dar respuesta a los objetivos de la tesis que dicen relación con la descripción del marco de ideologías intra y extra universitarias acerca de la calidad. Estas han constituido un factor determinante en la profesionalización de la gestión del aseguramiento de la calidad, como se mostrará a lo largo de las siguientes secciones. Los contenidos de este capítulo, se organizan en dos secciones: la primera hace un despliegue del abanico de distinciones conceptuales sobre calidad que sustentan los encargados de aseguramiento de calidad de diferentes universidades en Chile, y las categoriza de acuerdo a una de las taxonomías más citadas en la literatura ya descrita en el capítulo uno. La segunda sección se aboca al análisis de las divergencias entre el discurso y la acción, demostrándose a través de los testimonios de entrevistados que hay una gran distancia entre el discurso y la práctica.

El material que ha nutrido éste y los dos capítulos siguientes, se basa en evidencia recolectada mediante un estudio que consultó a una muestra de profesionales que desempeñan tareas de gestión del aseguramiento de la calidad, en universidades chilenas. La recolección se llevó a cabo en dos etapas, con un diseño de investigación mixto y secuencial; la primera etapa mediante un cuestionario administrado en línea en formato digital, que respondieron 75 de 134 integrantes de Unidades de gestión del Aseguramiento de la Calidad de 48 universidades nacionales, invitados a participar. En una segunda etapa, se entrevistó personalmente a 20 de estos profesionales, para profundizar en las dinámicas comprensivas de los aspectos indagados en la primera, explorando sus concepciones sobre la calidad en educación superior e indagando acerca de sus tareas específicas. El detalle de la metodología del estudio se presenta en el capítulo introductorio de esta tesis.

3.1 Las Definiciones Subyacentes al Concepto de Calidad

Producto del debate público y de las transformaciones en las instituciones de educación superior, existe un amplio consenso respecto de la necesidad de avanzar en mejoras a la calidad. No obstante, poco se explicita el significado detrás de la idea de calidad, tanto en las publicaciones locales, en Chile, como en la política pública abocada al aseguramiento de la calidad. Concordante con ello, las concepciones de calidad que se manejan dentro de las universidades y que reconocen como propias los profesionales encargados de las unidades de aseguramiento de calidad, no son

del todo explícitas. De hecho, ninguna agencia responsable del aseguramiento de la calidad en Chile ha definido con precisión lo que se entiende por calidad. Y, asumiendo que un problema fundamental de la gestión de la calidad es la falta de definición del concepto, se puede afirmar que este vacío conceptual, debiera ser resuelto.

En consecuencia, esta situación en la cual todos parecen saber lo que es la calidad pero nadie la define ni sabe bien cómo hacerlo, permite que diversas acepciones convivan y se acepten como legítimas, aunque entre ellas existan divergencias. Al indagar sobre este punto con los profesionales entrevistados, sus testimonios confirman esta dispersión conceptual.

> "...los input son tan especiales, son distintos a la universidad tuya, entonces yo creo que cada una debería decir qué es lo que va a entender (por calidad). O sea, hasta dónde llegar..." (Mujer, U. Estatal).

> "...Entonces el concepto de calidad que se discute hoy es distinto respecto al que trabaja la CNA, ese es un mínimo..." (Hombre, U. Estatal)

> "...Existen algunas definiciones que hemos tratado de conversar sobre calidad, pero al interior de la institución ha habido harto debate de que es lo que vamos a entender por calidad. Entonces no hay un consenso..." (Hombre, U. Privada post 80)

Estas citas ponen de manifiesto que no hay acuerdo en la definición de lo que se entiende por calidad. Los entrevistados reconocen la polisemia del concepto, lo que coincide con los planteamientos que se observa en la literatura. Los autores estudiados (Biggs, 2001; Fernández Lamarra, 2007; Filippakou, 2011; Harvey y Green, 1993; Van Kemenade et al., 2008) coinciden en plantear que no hay consenso y que cada uno enfatiza distintas dimensiones de la educación, a la hora de pronunciarse por una postura respecto a la calidad.

Tal como se expuso en el primer capítulo de esta tesis, el texto clásico de Harvey y Green (1993) sugiere cinco categorías de definiciones de calidad, y por su parte, Parri (2006), que comparte esas diferentes concepciones, agrega dos más. Otros autores como Van Kemenade *et al*. (2008), plantean que los cambios ocasionados por los contextos y contingencias cambiantes sociales en los que se sitúa la discusión, determinan lo que se entiende por calidad, razón por la cual el concepto no es estático Y otros, como Biggs (2001) ponen el acento en los procesos de enseñanza-aprendizaje. Mientras que unos pocos como Filippakou (2011) plantean un enfoque crítico y señalan que se trata de un constructo ideológico que expresa un mecanismo de dominación y control, fijando un "deber ser" a las instituciones.

En línea con esta diversidad de conceptualizaciones, la adopción de una o más concepciones de calidad depende del grupo de interés involucrado y sus prioridades y perspectivas. De esta manera, las definiciones relativas a la consistencia se asociarían con los académicos y administradores, la relación calidad-precio y la definición de excelencia sería más relevante para los estudiantes y los organismos de financiamiento, mientras que el cumplimiento del propósito sería de interés para los empleadores (Fernández Lamarra, Srikanthan y Dalrymple, 2003). De manera similar Zacharia (2007) observa que aquellos aspectos referidos a factores institucionales como el cumplimiento de altos estándares, currículum y la transferencia de los aprendizajes serían más relevantes para los académicos y los empleadores, mientras que los estilos de enseñanza y los métodos pedagógicos son de interés para los estudiantes.

Esta multidimensionalidad da cuenta de la dificultad de describir la calidad como un concepto unívoco y las consiguientes limitaciones en las evaluaciones que es posible realizar. Desde esta perspectiva, se presentan a continuación las principales concepciones de calidad de quienes están a cargo de su gestión en las universidades. La mayor parte de las descripciones se pueden clasificar en las mismas categorías que se distinguen en la literatura internacional, lo que confirma la convergencia de los conceptos entre diferentes culturas. Las definiciones correspondientes con dos de las categorías descritas por Harvey y Green (1993) son las que se repiten con mayor frecuencia: (i) calidad como la capacidad de lograr un propósito y (ii) cumplimiento de estándares o criterios externos. Los conceptos de calidad asociados con una acción transformadora del estudiante o con una visión crítica de los sistemas de aseguramiento, fruto de sistemas económicos liberales, también aparece en la información recolectada pero con menor frecuencia.

Por otra parte, se identificaron conceptos que difieren de las dimensiones tradicionalmente descritas en la literatura, las que fueron mencionadas por un menor número de personas. El primero de éstos releva la investigación y la generación de conocimiento como una dimensión importante de la calidad universitaria. El segundo, desde una perspectiva crítica, analiza la manera en que los sistemas de aseguramiento de la calidad se instalan como una herramienta de control y homogenización. Esta última concepción es convergente con posturas como la sostenida por Morley (2005) y Filappakou (2011), examinadas en el capítulo uno.

3.1.1 Calidad como cumplimiento de propósitos institucionales

El cumplimento de los propósitos institucionales parece ser de las ideas sobre calidad más aceptadas por los encuestados y entrevistados. Esta dimensión supone que la calidad ha de ser evaluada en la medida que un producto o servicio alcanza el objetivo declarado. Quien se beneficia del servicio puede juzgar si cumple con su finalidad.

También puede hacerlo la organización que le dio origen. Es decir, el logro de la misión, visión y de los perfiles de egreso, se instala como el objetivo primario de la institución para asegurar el cumplimiento de las promesas realizadas a los estudiantes. Detrás de estos enfoques prevalece la idea que es más importante la rendición de cuentas (accountability) que la reflexión acerca de los procesos de enseñanza-aprendizaje, la relación profesor-alumno, la calidad de la generación de conocimiento o de la innovación tecnológica. Los participantes del estudio no cuestionaron la naturaleza ni el contenido de los propósitos que la institución persigue, ni su pertinencia social. Es decir, de alguna forma, la relevancia y validez de los objetivos establecidos no se toman en cuenta al referirse al significado de calidad. La siguiente cita ilustra este tipo concepción extendida entre los profesionales:

> "(calidad es)...demostrar resultados consistentes con los propósitos y valores declarados". (Hombre, U. Estatal)

Al referirse exclusivamente al cumplimiento de propósitos como indicador de calidad, no hay cuestionamiento respecto a si esa definición aplica indiferenciadamente a instituciones con propósitos poco alineados con el contexto y con las necesidades de la sociedad, o con aquellas que están al servicio del requerimiento de algún segmento específico del mercado o aquellas que manifiestan un compromiso regional, por ejemplo. No hubo ningún comentario al respecto. Esta especie de asepsia en el análisis por parte de los entrevistados podría evidenciar la influencia de un discurso externo respecto de lo que debe ser la calidad, sin que se manifieste una postura crítica al respecto.

Como se ha descrito en el capítulo 1, los sistemas de Aseguramiento de la Calidad tienden a enfatizar esta dimensión, orientada al cumplimiento de los propósitos declarados y en consecuencia se desarrolla una metodología que permite su verificación. Es decir, se integran a la gestión de la calidad universitaria, las ideas y las herramientas asociadas a la normativa existente para la acreditación de programas e instituciones y se las incorpora como si fueran equivalentes a la calidad. Para los participantes del estudio la lógica de la acreditación, en tanto medio para evaluar, se constituye sinónimo de calidad.

La influencia externa del marco normativo y de las agencias acreditadoras en las universidades, se trasluce al preguntar a los encargados del aseguramiento de calidad por su definición de calidad de la educación superior. Sistemáticamente éstos repiten, casi en forma automática una frase cliché, en la que afirman que un programa es de calidad si cumple con su propósito, sin hacer mención al sentido del mismo, como si el contenido de los propósitos institucionales no fuera relevante y fuera suficiente cumplirlos, como si no importaran su proyección e impacto.

> “La relación que existe entre la labor que la institución desarrolla y el cumplimiento de sus objetivos y propósitos institucionales. Dicho de otro modo, la calidad está determinada por la pertinencia del trabajo desarrollado para el cumplimiento de los objetivos y metas definidas e informadas a la comunidad.” (Mujer, U. Privada post 80)

Independiente de la estructura, tamaño, antigüedad, la dependencia de propiedad o administrativa de la universidad a la que pertenecen, la mayoría de los profesionales que gestiona la calidad, la asocia con el éxito en la consecución de los objetivos. Desde esta perspectiva, la acreditación parece haberse situado como el modelo único de calidad a seguir. Marca una tendencia que reduce la calidad a la certificación de la consistencia interna de aspectos operativos, estructurales, como las condiciones administrativas y el cumplimiento de ciertos criterios, y su alineación con el propósito de cada universidad. A su vez, esta lógica asume que los alumnos pueden evaluar la calidad del “servicio” ofrecido en relación a las promesas realizadas. En palabras de muchos de los entrevistados, la calidad es medible en relación a la satisfacción del estudiante que para ellos es como un cliente. Acá se presenta una situación ambivalente ya que para algunos, los alumnos son a la vez clientes y productos.

> “A mí no me molesta cuando tú dices que en una institución de educación tú tienes gente que es tu cliente, pero tu cliente es tu estudiante, pero el oficio que tú haces, el foco es enseñar, es académico y no es el generar productos de otro tipo, es el generar un proceso de enseñanza y aprendizaje.” (Mujer, U. Privada post 80)

> “Para mí la calidad es un término muy simple. Calidad es que a mí me den lo que me prometen dar. Para mí, como cliente, si tú me dices que me vas a dar eso, y con las características que tú me dijiste, si tú me lo das, yo me siento satisfecho. Porque es una cosa de satisfacción. Eso es calidad, en el fondo. Yo soy el que valoro lo que tú me estás dando...El gran problema de la educación superior, Que el cliente tiene una dualidad. Es cliente y producto.” (Hombre, U. Privada antes de los 80)

Estos extractos de las opiniones de profesionales de dos universidades diferentes, una creada después del 80 y la segunda con muchos años de desarrollo y trayectoria, muestran que no hay mayores diferencias entre ellas. Implícitamente, en los dos se hace patente una tensión producto de la ambivalencia entre educación como servicio y como derecho. Ambos entrevistados entienden la educación como un servicio en que hay un proveedor y un consumidor de dicho servicio (el estudiante), el cual no interactúa con su “producción”. Pero al mismo tiempo reconocen la falta de acoplamiento entre este modelo y la naturaleza de la función educativa como un ideal. Como advierten los participantes del estudio, la concepción clientelista conlleva implicancias para el trabajo académico. Siguiendo a Houston (2007), concebir al estudiante como cliente distorsiona la relación académico-alumno, la cual implica una interacción para el aprendizaje y no simplemente un intercambio de productos como se da en una relación comercial. De modo que la disonancia entre

la información y la práctica pareciera resolverse negando la responsabilidad individual frente al modelo que dicen no validar.

En consecuencia, gradualmente parecen haberse instalado supuestos que modelan una cultura de conformidad a las normas, en forma responsiva y clientelista. Pareciera como si la funcionalidad de las instituciones hubiera desterrado de los espacios de calidad a la reflexión, la relación maestro-estudiante, y la interacción entre pares, todas las cuales no se han valorizado en una unidad medible de eficiencia, que se pueda utilizar como evidencia de la calidad. Estamos en medio de un estado de exilio del valor de la academia y la primacía de la funcionalidad de las condiciones estructurales y eficiencia, para el cumplimiento de los propósitos, para cuya gestión y consecución, se exigen indicadores numéricos demostrables y ostensibles. La evidencia recolectada en el estudio, muestra que hay gran uniformidad entre distintos tipos de universidad con esta concepción.

Aún más, sorprende que ningún entrevistado haya hecho algún comentario acerca de la naturaleza, pertinencia o relevancia social de los propósitos institucionales, sobre los que deben mostrar coherencia interna y cumplimiento para validar su calidad. En este contexto, la conformidad con este significado de calidad, parece ser fuertemente dependiente de la adherencia a la definición operacional de calidad que establece la ley de aseguramiento de la calidad, que formaliza los términos como se evalúa a las instituciones para acreditarlas. De hecho, los entrevistados muchas veces se refieren a la calidad de la educación y los resultados de la acreditación casi indiferenciadamente, como si fueran sinónimos, haciendo equivalentes un concepto complejo con una operación instrumental.

3.1.2 Calidad como cumplimiento de exigencias externas

La segunda idea más frecuente acerca de la calidad, es entenderla como el cumplimiento de estándares externos. Lo que sugiere que en la actualidad, la concepción de la calidad de la educación se ha disociado del quehacer propio de las universidades. Desde esta perspectiva, las acciones de calidad se orientan a satisfacer requerimientos externamente impuestos, sustituyendo el actuar guiado por los propósitos fundamentales y propios de la educación.

> (Calidad es la) “Capacidad para asegurar fidelidad con el proyecto que cada institución compromete, y con el respectivo plan de desarrollo. Capacidad para cumplir con criterios de calidad definidos por el medio.” (Hombre, U. Estatal)

> “...capacidad de cumplir los propósitos institucionales de acuerdo a los planes establecidos y los resultados esperados, y hacer los ajustes necesarios, en consideración a criterios y estándares de calidad aceptados para la educación superior” (Mujer, U. privada post 80)

Este concepto parece derivar de los modelos industriales de calidad, donde lo que se busca es el control de los procesos para optimizar la producción, cosa que se observa con más frecuencia en algunas universidades privadas creadas después de los años 80. De esta forma, lo que se busca es minimizar la variación, controlar los productos y en ese sentido la calidad puede ser vista como un el resultado de un acción burocrática. En esta línea, Houston (2007) advierte que los supuestos tras los modelos de calidad industriales no se ajustan a la naturaleza de las instituciones educativas. De acuerdo al autor, la lógica proviene de los modelos de Calidad Total (TQM, para la acepción en idioma inglés de Total Quality Management), implementados en organizaciones productivas, que buscan generar productos con "cero defectos". En este sentido, el foco es la reducción de la variación en los procesos productivos a través del cumplimiento de especificaciones predeterminadas. Su uso supone que las características del producto pueden especificarse, medirse y estandarizarse. Por lo tanto, supone que, definiendo las condiciones de producción, se logrará resultados idénticos.

Los críticos a estos enfoques señalan que los supuestos a la base de este tipo de herramientas no coinciden con la naturaleza de los procesos de enseñanza y aprendizaje, puesto que éstos son mucho más complejos. A saber, el rol de la educación superior es más bien promover la diversidad con el fin de contribuir al desarrollo de las potencialidades de cada alumno. No obstante, concebir la calidad como cumplimiento de estándares ha ido progresivamente permeando las culturas organizacionales de las universidades chilenas junto a la instalación de los sistemas de acreditación. Houston (2010) indica que los sistemas de educación superior en vez de orientarse hacia el aprendizaje como finalidad, han privilegiado el contar con garantías de calidad conforme a requisitos de rendición de cuentas. Quienes definen la calidad relacionándola con el cumplimiento de estándares externos, al igual que quienes exponen definiciones que se clasifican en el ajuste a propósitos, conectan reiteradamente sus ideas con la lógica de los procesos de acreditación. Tienden a caer en una rutinización e instrumentalización de su quehacer como gestores y garantes de la calidad, limitando el espectro de acciones de aseguramiento de la calidad a la conducción de procesos de acreditación.

Desde la perspectiva de las definiciones de calidad como cumplimiento de exigencias definidas externamente, los planteamientos de la mayoría de los profesionales que hacen gestión de la calidad universitaria, muestran que sus concepciones de calidad están relacionadas principalmente con los procesos y los resultados de acreditación, que se basan en la evaluación del cumplimiento de criterios. Esto sugiere que quienes ocupan estos cargos de gestión, tal vez por el mismo perfil de sus funciones, en la práctica se manejan dentro de un campo conceptual estrecho acerca de lo que es la calidad en educación superior. Siguiendo a Biggs (2001), este concepto deja fuera aspectos como el desarrollo y

empoderamiento de estudiantes, la innovación y creación de conocimiento, la flexibilidad curricular, el bienestar de los académicos o el principio de equidad, por nombrar algunos.

Lo paradójico es que aunque en el discurso se produce una asociación casi automática entre la calidad y los procesos de acreditación, al preguntarles intencionadamente por esta relación, casi todas las personas entrevistadas concuerdan en que la acreditación puede ser entendida como un instrumento para mejorar la calidad, pero que ésta no se agota de ninguna manera en este proceso. Para muchos, a nivel del discurso, permite el autodiagnóstico, sirve para instalar el tema de la calidad y mejorar, e incluso, algunos mencionan que es una forma de asegurar el financiamiento.

> "Nosotros no tenemos la lógica de contraloría, porque en realidad yo entiendo que eso no es aseguramiento de calidad. Si bien el control de calidad visto desde los procesos de certificación, son como chequeos, la verdad que esto es una cultura, una cultura de trabajo" (Hombre, U. Privada post 80).

> "Entonces yo creo que estos tres componentes son sistémicos y te dan una unidad relacionada con la calidad en general. Para aterrizarlo, para eso le hace muy bien los procesos de acreditación de las carreras porque ahí tú entras al área chica de esta conceptualización que está en el nivel institucional, entonces tú logras aterrizar los conceptos la clase, al que el profesor tiene que firmar, un control de avance de programa, que los alumnos aprendan." (Hombre, U. Estatal)

La aplicación ritualista y sobrevaloración de los procedimientos principalmente vinculados a la acreditación, como si fueran equivalentes a la calidad, puede ser un inhibidor de la creatividad en lo que concierne a acciones de gestión de aseguramiento de calidad. Los administradores de unidades de aseguramiento de la calidad, por la presión de la demanda externa e interna, diseñan su plan de trabajo en forma reactiva a la contingencia, quizás por temor a salirse de los márgenes normativos de un escenario donde la rendición de cuentas públicas y la exhibición de resultados con fines de mercado, está sobrevalorada. Esto es precisamente lo que se refleja en lo parecidas y poco innovadoras que son las propuestas de estrategias y actividades para gestionar sus unidades de aseguramiento de calidad de los profesionales entrevistados. Lo anterior se verifica independiente del tipo de institución en la que se desempeñan.

3.1.3 Calidad como acción transformadora

Varios encargados del aseguramiento de la calidad puntualizan, como Biggs (2001), que el foco de la calidad es el proceso de enseñanza-aprendizaje y el logro de lo que la institución se comprometió a hacer. La gran mayoría de ellos reconoció la

importancia de una formación integral como educación de calidad. Algunos complementan esta perspectiva con consideraciones acerca de la relevancia de formar personas con un sentido de responsabilidad y compromiso social.

> "estamos hablando de una formación de una persona en el ámbito profesional, o la formación integral si es que tú la tienes definida dentro de tu misión. (Hombre, U. Privada post 80)

> "…Entonces hay una mirada que aborda más allá de lo disciplinario, tú no vas a ver nunca una misión en una universidad que se enfoque en formar puros especialistas. Los perfiles de egreso también contemplan el ser humano integral. Ahí hay un enfoque que es particular de nuestro propio quehacer." (Mujer, U. Privada post 80)

No hay grandes diferencias entre tipos de planteles universitarios acera de la importancia atribuida a la enseñanza-aprendizaje en la definición de calidad. Efectivamente, a nivel del discurso, coinciden en relevar el aprendizaje de los estudiantes como una componente central de la calidad.

> "(todo)...está para que el proceso de enseñanza aprendizaje sea efectivo. Y lo que tú estás formando desde el punto de vista humano integral y profesional sea lo que te comprometiste a hacer." (Mujer, U. Privada post 80)

> "...Esa es la calidad que nosotros tenemos que buscar, que es la relación profesor-alumno, de un profesor que enseñe a sus alumnos y que está preocupado que su alumno aprenda. Entonces ahí parte la calidad, ahí está la calidad y eso es lo que tenemos que ayudar. Todo el resto apoya esa relación... nosotros lo que queremos lograr es un perfil de egreso y para eso tenemos un perfil de ingreso…" (Mujer, U. Privada post 80)

> "(calidad implica)... Preparación del estudiante en base a conocimientos, habilidades y actitudes, vinculadas estrechamente con las necesidades país y respetando la manera de aprender del estudiante." (Mujer, U. Privada antes de los 80)

Las dos primeras citas corresponden a opiniones de profesionales que se desempeñan en unidades de aseguramiento de la calidad en universidades privadas creadas después de los años 80. Ambos coinciden con muchos de sus pares de universidades tradicionales de larga trayectoria (ver tercera cita) respecto del reconocimiento del aprendizaje o el desarrollo de competencias de los estudiantes como un propósito central del quehacer universitario, lo que consideran un aspecto medular de la calidad.

Pero hay un subgrupo pequeño de profesionales que se desempeñan en universidades tradicionales de larga trayectoria que, si bien en apariencia, hacen planteamientos que no difieren sustantivamente de los de instituciones privadas de menor trayectoria, agregan elementos a la definición que los distancia del resto de las

conceptualizaciones de calidad. De este modo, surge una distinción que no es mencionada espontáneamente por la mayoría, ya que incorporan como un factor distintivo de la calidad, el valor de la acción transformadora de un programa de educación.

Quienes opinan de esta forma, tienen en común el trabajar en universidades del Estado. Este es de los pocos elementos diferenciadores entre instituciones.

> "...Para mí, bueno, yo tengo un enfoque de calidad… tiene que ver con el empoderamiento. Yo tengo un enfoque que no es el enfoque tradicional que habla de la calidad del producto cuando queda satisfecho el cliente, no. Yo creo que cuando se puede demostrar que hay un empoderamiento y una transformación social acerca del proceso, de los propósitos que se buscan." (Mujer, U. Estatal).

Esta representación de la calidad como acción transformadora, parece estar alineada con las definiciones incluidas dentro de la categoría que identifican Harvey y Green (1993) y que denomina del mismo modo, las que reconocen el proceso de enseñanza-aprendizaje como foco principal de una educación de calidad. Sin embargo, en esta sub categoría, no se quedan sólo en la consideración del proceso de aprendizaje de los estudiantes, sino que van más allá. De acuerdo a estos autores, hay propiedades particulares dentro de este mismo conjunto de definiciones, que generan una nueva distinción en la que se consigna como una educación de calidad a aquella con capacidad transformadora de los estudiantes, en especial si es una acción que se propone empoderarlos, mediante algún proceso de desarrollo de capacidades que les permita ser protagonistas y gestores de su propia transformación.

Solo una persona de una universidad privada creada después del año 1980, definió la calidad empleando expresamente la idea de la transformación. Esta singularidad podría explicarse por su trayectoria previa más vinculada a la academia que a la gestión. Pero, por otro lado, se advierte un matiz de diferencia con los anteriores ya que, si bien reconoce la importancia del desarrollo de los alumnos, lo vincula al éxito individual:

> "Es lograr una transformación de los estudiantes a profesionales que se inserten al mercado laboral con posibilidades de éxito, que se logre haciendo un uso eficiente de los recursos de acuerdo a los propósitos de la universidad." (Mujer, U. Privada post 80)

No se identificaron otras expresiones semejantes entre profesionales de universidades privadas, ya que no hicieron referencia al carácter transformacional de la calidad de la educación, implícita ni explícitamente.

En consecuencia, las concepciones de calidad referidas al ajuste a propósito y el cumplimiento de estándares, encontradas con mayor frecuencia en los entrevistados,

se relacionan mayormente con los modelos de calidad total adoptados desde el ámbito privado, bajo la lógica de la auditoría y rendición de cuentas a la que están sujetas las instituciones de educación superior en el contexto actual. Lo anterior se puede relacionar con lo que plantean Paradeise y Thoenig (2013), quienes señalan que los sistemas de calidad se han vinculado a la obtención de recursos, lo que repercute en las instituciones que deben adaptarse a las definiciones imperantes de calidad; ya que para sobrevivir, obtener reconocimiento y financiamiento, han de ajustarse a los modelos imperantes con la subsecuente homogenización de sus prácticas. La rendición de cuentas reemplaza la reflexión crítica sobre la calidad de la enseñanza.

Frente a este escenario queda poco espacio para definiciones de calidad que surjan desde lo local. Al respecto, la Ley de Aseguramiento de la Calidad establece que la acreditación de carreras y programas: "consistirá en el proceso de verificación de la calidad de las carreras o programas ofrecidos por las instituciones autónomas de educación superior, en función de sus propósitos declarados y de los criterios establecidos por las respectivas comunidades académicas y profesionales" (Ley 20.129). Es decir, calidad es entendida como el ajuste a propósitos internos y/o cumplimientos de estándares externos. En ello, es posible pensar que el contenido de esta norma se instala como recurso discursivo que define lo que es posible definir como calidad, tal como lo señalan con mayor frecuencia los participantes.

3.1.4 La invisibilización de la creación de conocimientos

Las concepciones predominantes antes descritas, tienden a situar la calidad a nivel de las condiciones de operación de las instituciones, basado principalmente en indicadores que dependen de ellas, tales como número de volúmenes en la biblioteca, indicadores de progresión de alumnos entre otros; y en el grado de convergencia entre perfiles, planes de estudio y los propósitos de la institución. En esta línea, como plantea Albornoz (1996), las nociones de calidad frecuentemente se abordan en abstracto, obviando las prácticas concretas de los docentes e investigadores a cargo de los procesos de enseñanza-aprendizaje y la creación de conocimiento. Es decir, las definiciones de calidad tienden a invisibilizar el quehacer académico.

Siendo la investigación una acción inherente al trabajo académico, a la hora de evaluar la calidad, en Chile se tiende a disociar la actividad investigativa de la actividad formativa. En el estudio realizado, son pocos los que espontáneamente hacen referencia a la investigación y creación de conocimiento como una dimensión de la calidad universitaria.

Esto puede explicarse por el incipiente desarrollo investigativo en Chile, donde la producción científica se concentra mayormente en solo dos universidades

(Santelices *et al*., 2014). Esta es una categoría que no forma parte de la clasificación de Harvey y Green; ya que ésta tiende a cubrir principalmente aspectos referidos a la calidad desde una perspectiva de la formación de estudiantes y no considera el ámbito de la investigación como objeto de análisis para la evaluación de la calidad.

> "...en educación superior que hacemos, formación, investigación y extensión. Y centrémonos en formación e investigación, o sea para mi calidad en la educación superior es una institución que es capaz de formar con calidad, o sea formar profesionales que están bien capacitados para realizar su labor y que son lo que la sociedad necesita y un poco todo ese tema. Y en área de investigación que son capaces de formar valor real y que importa. Para o sea es inseparable investigación de formación." (Mujer, U. Privada antes de los 80)

La cita corresponde a una profesional que se desempeña en una unidad de análisis de una universidad de larga trayectoria en investigación. En ella se advierte que espontáneamente relaciona calidad con creación de conocimiento, y lo articula con su institución en la cual el quehacer investigativo forma parte inherente de la actividad académica. Este es otro ámbito en el que se aprecian diferencias de acuerdo a la institución de los participantes. La siguiente cita corresponde a un profesional de una universidad privada creada después de los años 80, la cual ha ido gradualmente transitando hacia el fortalecimiento de la investigación, pero como se advierte en el texto, si bien la investigación aparece como un elemento propio de actividad universitaria de calidad, ésta se muestra como secundaria en importancia, comparada con la docencia, la que aún es el eje principal de la actividad en esa institución.

> "... una carrera de calidad es una carrera que en su proyecto logra conectar docencia con investigación, con una fuerte formación profesional, con una base disciplinaria, con una formación integral, con un compromiso con el desarrollo del país, que tiene ciertas líneas de internacionalización, ya sea en sus planes o en ciertos programas o a través de intercambios, etc. (...) que los profesores en sus clases conecten la investigación propia y de su disciplina y que la traiga a la sala de clases, ejemplifiquen con ejemplos concretos, ojala que involucre a los alumnos en sus propios proyectos de investigación. O sea, eso para nosotros es una docencia de calidad." (Mujer, U. Privada post 80)

De esta forma, se tiende a confirmar lo que plantea Houston (2010) respecto a que la construcción de conceptos de calidad es sistémica y depende de los valores y el propósito del contexto. También parece confirmarse lo que señalan Van Kemenade *et al.* (2008), quienes reconocen que los conceptos son dinámicos y que los cambios se relacionan con cambios en "valores". Por lo tanto la calidad dependería de las valoraciones y construcciones sociales que priman en un momento dado. En Chile, en los últimos años, las contingencias sociales y demandas estudiantiles han cruzado el debate en torno a la calidad educacional; por lo tanto, en el escenario actual, el concepto de calidad está más influido por la discusión en torno a la oferta académica

de pregrado y su financiamiento. En consecuencia el foco está puesto hoy en la oferta educativa y no en la investigación y producción de conocimientos.

Sin embargo, al interior de las instituciones de educación superior la calidad del cuerpo académico es evaluada casi exclusivamente por los niveles de productividad científica de su planta docente. El trabajo académico chileno ha sido influenciado por este contexto, debido a la presión en las universidades por la búsqueda de múltiples fuentes de ingresos, lo que las ha llevado a competir unas con otras por la obtención de recursos (Guzmán y Barnett, 2013).

Albornoz (1996) señala que en América Latina, el foco de la calidad ha sido puesto en la productividad académica, en un escenario de escasa producción en referencia al contexto mundial. Esto es además, acentuado por modelos que de alguna manera promueven la docencia, pero no se reconoce ni valora. Por otro lado, esta perspectiva enfatiza un único aspecto de la actividad docente, disociando la labor académica de la docencia y vinculación con el entorno.

Lo descrito sugiere la existencia de una tensión entre la lógica de los modelos de aseguramiento de la calidad, antes descritos. Estos tienden a enfatizar los aspectos vinculados a la docencia como eje determinante de la calidad, mientras que al interior de las universidades la calidad es evaluada en torno a los niveles de publicación y productividad del cuerpo académico. Todo lo anterior plantea un escenario en el cual las universidades deben responder simultáneamente a dos demandas, con distintos énfasis, para sobrevivir en el entorno de mercado actual.

3.1.5 Aseguramiento de calidad como régimen de control

Harvey y Green tampoco reconocen una dimensión que aluda a la calidad como constructo ideológico. Sin embargo, aunque a muy pocos entrevistados les resuena la aplicación de sistemas de aseguramiento de calidad como una estrategia de control derivada del modelo neo- liberal, los que lo hacen lo exponen espontánea y críticamente. Los entrevistados que lo plantean, tienen en común una trayectoria como académicos y ocupan cargos de gestión temporalmente o complementariamente a actividades de docencia o investigación. La expresión de su resistencia se manifiesta con más libertad porque lo hacen desde su entorno natural, que sienten propio. Al respecto, Houston y Studman (2001) sostienen que los miembros de la comunidad académica, en particular los docentes, tienen imágenes de su institución que no son compatibles con los supuestos tras los modelos de gestión de la calidad. Los autores refieren un "choque de metáforas" cuando este tipo de modelo es introducido. De alguna manera, son vistos como contrarios a los valores y la ética de la educación.

> “y para qué estamos con cosas, tiene mucho que ver con esta cultura económica, neoliberal que está predominando en prácticamente todo el mundo. Entonces el neoliberalismo ha influido sobretodo en educación superior donde los procesos son cualitativos, que no es lo mismo que (menciona dos tiendas de retail). Eso es lo que ha obligado a hincar el diente a la calidad. En nuestros tiempos no existía todo esto tan invasivo. Yo creo que lamentablemente los procesos académicos, querámoslo o no han tenido algún tipo de influencia del sistema neoliberal que nos rige…” (Hombre, U. Estatal)

Por otra parte, el debate en torno a calidad ha mutado desde el apoyo de pares para una mejora comprensiva del proceso educativo hacia una perspectiva del control de la calidad y obtención de acreditación. Al respecto Hoecht (2006) señala que ha habido un cambio en los sistemas de calidad basados primariamente en prácticas locales y significativa confianza y autonomía profesional, a un proceso altamente prescrito de control basado en la auditoría. En su estudio el autor sugiere que, si bien la rendición de cuentas y la transparencia son principios importantes que las instituciones deben suscribir, los modelos de auditoría adoptados por los sistemas de aseguramiento de la calidad tienden a limitarse a "rituales de verificación" en lugar de fomentar la confianza.

El término acreditación expresa, por un lado, la autorización desde un poder formal externo que reconoce o no, a una institución o programa de estudios; y por otra parte refiere a la etiqueta que las universidades adquieren luego del proceso de certificación. En consecuencia, la acreditación siempre hará uso de un método de evaluación comparativa y deberá hacer referencia siempre a normas y estándares, sean éstos explícitamente definidos o no. A su vez, la producción de una certificación pública, sitúa las fortalezas y debilidades desde una visión estática y lineal. De acuerdo a los planteamientos de Harvey (2002a), ello atenta contra una cultura de evaluación continua y mejora constante. Desde este marco, las mejoras introducidas pueden ser vistas como fuera de norma. Por tanto, los sistemas de acreditación actuarían no solo certificando programas e instituciones sino que ejerciendo un control sobre el sector.

Situándose en esta posición, los procesos de acreditación son vistos como una herramienta de homogenización de prácticas, desde la consideración de mínimos aceptables, que pueden ser cuantificables y verificables. En Chile, el creciente aumento hacia una perspectiva de control, puede responder a la necesidad emanada desde la sociedad de contar con garantías de calidad de las instituciones formativas, al mismo tiempo que constituyen un requisito para la obtención de financiamiento estatal.

No obstante, ello puede atentar contra la tradición de evaluaciones constructivas y orientadas hacia el desarrollo, basado en un concepto de calidad dinámico y relativo, en lugar de fijo y estático. Desde esta perspectiva, los procesos de acreditación

pueden ser vivenciados por el cuerpo académico, como una amenaza de control y signo de desconfianza hacia su trabajo. En este contexto, especialmente para el caso de aquellas universidades chilenas que tienen cuerpos académicos constituidos, se puede aplicar lo que señala Harvey (2004), en el sentido que los procesos de acreditación representan una lucha de poder que incide sobre la libertad académica, frenan la innovación y muchas veces serían contrarios a los procesos de mejora pedagógica. El autor sugiere la imagen de un poder abstracto con atribuciones de conceder autorización, que legitima la actividad de acreditación bajo el supuesto que ella es una guía hacia la mejora. Esto representa un cambio en el poder desde los educadores hacia los burócratas.

En línea con estas consideraciones respecto de la pérdida de espacios de injerencia por parte de los académicos, a partir de sus investigaciones en universidades chilenas, Sisto (2007) señala que el docente ha sido desplazado por el "manager". Una de las consecuencias es la trivialización de su rol de agente en la construcción del conocimiento. Asimismo, para Henkel (2005), uno de los impactos de estas políticas, es el desafío a los departamentos disciplinares como estructuras que tradicionalmente permitían la producción y transmisión de conocimiento y su función de enlace entre la institución y la vida de los académicos. Ello acentuado por el hecho que la lógica de la administración, da por sentado que la aplicación de procesos y prácticas conllevaría una cultura de calidad. Para Stensaker (2008), la aplicación de esta lógica da paso a obviar procesos mayormente caracterizados por el conocimiento y análisis de elementos que son importantes para una mejor descripción y comprensión de una cultura que tiende hacia la calidad.

En síntesis, es posible establecer un continuo de categorías de las definiciones de calidad que muestran las narrativas de los participantes del estudio. Algunas definiciones tienden a ubicarse más próximas a los estándares cuantitativos e impuestos por entidades externas. En algunas universidades la concepción de calidad está relacionada no sólo con hacer las cosas bien, sino que también con el poder obtener resultados, medidos por índices. Si el propósito es educar, se debe entregar lo prometido.

En el extremo de las definiciones de la calidad en que se contemplan como relevantes los procesos internos, los entrevistados señalan que la calidad debe ser co-construida continuamente y formar parte de la dinámica interna de la comunidad. La preocupación por la calidad debe permear y ser siempre transversal a todos los niveles de la organización, más allá de la acreditación. La calidad debe centrarse en el proceso de enseñanza-aprendizaje (estar formando lo que se dice estar formando), lograr llegar donde se quiere llegar según los objetivos y definiciones, asegurar un continuo mejoramiento de procesos, con foco en el ámbito académico. Para algunos, asegurar la calidad es incluso una responsabilidad social. Todos coinciden en la

dificultad para encontrar un consenso en torno a una definición de calidad, la que adopta también matices contextuales según la cultura organizacional de la institución. Aparentemente algunos matices de diferencia están explicados por las características de la universidad, pública versus privada, tamaño y complejidad de la organización.

Por otra parte, si bien la mayoría de los entrevistados destaca aspectos vinculados a la docencia en sus conceptos de calidad, algunos señalan la investigación como elemento inherente al quehacer universitario y como una dimensión más de la calidad de la educación. En efecto, la investigación se sitúa como inseparable de la calidad docente. No obstante, ello plantea una tensión para el trabajo académico, puesto que no es primeramente la docencia el aspecto por el cual el cuerpo académico es evaluado y calificado, sino más bien por sus niveles de productividad científica, al menos en universidades que desarrollan investigación además de docencia.

Si bien el discurso del aseguramiento de la calidad de los gestores académicos se enmarca mayormente entre el cumplimiento a las demandas del entono y el ajuste interno a los propósitos, desde una perspectiva crítica se advierte cómo se introducen modelos de trabajo propios del ámbito empresarial, que modifican la labor académica bajo lógicas de tecnificación y racionalización, contrarios a la ética de la educación y formación. Se evalúan como herramienta de control de las instituciones que, bajo el discurso de la transparencia, promueven cierto tipo de mejoras, las cuales pueden ser incluso contrarias a la calidad de la enseñanza.

3.2 La Distancia entre la Práctica y las Ideas

A partir de las narrativas de entrevistados, se infiere que hay una distancia entre los principios del discurso público y las prácticas que las instituciones realizan en su relación con el entorno externo e interno. En primer lugar, hay una divergencia entre los principios relativos a la calidad de la educación superior y las normas y regulaciones que impone el contexto actual a las instituciones de educación superior. En segundo lugar, se identificaron tensiones al interior de las universidades donde se reproduce la discrepancia entre los conceptos de calidad y la práctica concreta de los gestores académicos. A continuación se analiza la divergencia en el nivel discursivo del macrosistema, aplicando las distinciones conceptuales del modelo ecológico, y las estrategias que las instituciones realizan para su desarrollo en este entorno. Se advierte que hay una disociación entre los modelos adoptados para el mejoramiento de las instituciones y su aplicación real.

3.2.1 Tensión entre los principios del discurso público, el mercado y las regulaciones

La ley de aseguramiento de la calidad no establece obligatoriedad a las instituciones para acreditarse. Sin embargo, debido a los incentivos económicos del Estado que se establecieron para aquellas que acreditaban, las universidades chilenas paulatinamente incrementaron su participación en los procesos de acreditación institucional y de programas, hasta que en la actualidad prácticamente todas las universidades han sido objeto de evaluación para efectos de acreditar la institución o sus programas de estudio (CNA, 2014).

En el contexto actual en Chile, estos factores han contribuido a la generación de un fenómeno muy semejante al que describe Stensaker (2008) en países anglosajones. La mercantilización y competitividad de la educación superior han provocado un comportamiento de supervivencia que ha llevado a las instituciones de educación superior a usar los procesos de aseguramiento de calidad y, en particular los resultados de la acreditación, como contenidos de campañas publicitarias con fines de marketing y de posicionamiento, lo que desvirtúa el sentido original del aseguramiento de la calidad.

La opinión de uno de los entrevistados constituye una buena síntesis ilustrativa de esta situación:

> "…Yo creo que la palabra calidad es más de discurso, de la boca para afuera. Mucha publicidad, toda esa cosa publicitada, esas cosas de acreditada en grande. Es el negocio, es el vender y tú necesitas vender qué es calidad." (Mujer, U. privada antes de los 80)

Es posible plantear que a la luz del contexto socio-histórico en Chile y del modelo económico neo liberal que aún prevalece desde los años 80, el medio ha sido bastante fértil para facilitar que se instalaran y se naturalizaran estas prácticas de alta competencia entre instituciones y de mercantilización de los resultados de la acreditación. Las transformaciones experimentadas por el sistema de educación superior en las últimas tres décadas, han configurado un escenario con una fuerte orientación a una lógica de mercado (Brunner, 2010; Zapata y Fleet, 2009) en todos los campos. En el caso particular de las universidades, se ha exacerbado la presión del medio para que estas instituciones demuestren un funcionamiento eficiente y efectivo a través de resultados de gestión. La rendición de cuentas debe ser hecha en base a indicadores cuantitativos de desempeño, los que implícitamente se reconocen como expresión de calidad, de acuerdo con lo que establecen los parámetros de acreditación. Las instituciones de educación superior chilenas deben entregar información de su gestión a organismos del Estado quienes registran en bases de datos de público acceso, indicadores cuantitativos sobre las características de sus

académicos, aranceles, progresión de sus estudiantes a lo largo de sus carreras e infraestructura, entre otros.

Igualmente, las instituciones de educación superior en Chile invierten mucho en la publicidad de su oferta académica, especialmente en periodos de reclutamiento estudiantil. Como lo constatan en su estudio Wörner y Santander (2012: 12) "el sector universitario ha adoptado lo métodos de marketing imperantes en el mundo de los negocios contemporáneos. Entre ellos la publicidad". Como simple observador, se advierte el despliegue publicitario, con promesas de una oferta formativa mejor que las instituciones con quienes compiten, las que se exponen en medios muy diversos como la prensa escrita, radial y de televisión y carteles en la vía pública. Una mirada un poco más detallada, revela que los antecedentes de las acreditaciones y sus resultados, se han instrumentalizado; ya que para muchas instituciones de educación superior se transforman en slogans de mercado que se exhiben en distintos medios de difusión.

Una de las expresiones más típicas de esta publicidad es la que se materializa a través de anuncios en los medios de transporte colectivo como los buses, las estaciones y los carros del metro, a través de avisos que promueven el ingreso a tal o cual institución con promesas diversas, sin mayores diferencias entre universidades estatales o privadas, como lo constata Simbürger (2013). En muchos casos se observa que estos avisos muestran como un atributo de valor para atraer al público y potenciales futuros estudiantes, el hecho que la institución o sus programas de estudio estén acreditados, como si esta condición fuera un mérito en sí misma. Un caso particular que ilustra bien este fenómeno, es el de una universidad privada chilena que exhibe en casi todos sus avisos la frase "Primera Universidad Chilena en acreditar su calidad en los EE.UU...", asignando un valor de exclusividad o excelencia al mero hecho de estar acreditada y un valor agregado a la particularidad que esta acreditación además haya sido otorgada por una agencia norteamericana. Este mensaje publicitario destaca la obtención de una certificación extranjera, sin precisar cuál, en que condición ni con qué criterios se les evaluó; y pareciera sugerir tácitamente que poseer un atributo de singularidad y exclusividad es sinónimo de calidad. Desde esta perspectiva, entonces, haber recibido la acreditación de un organismo extranjero, ubicaría a la institución dentro de una elite, lo que automáticamente la posiciona como una universidad de calidad.

Esta concepción de calidad está alineada con una de las distinciones que plantean Harvey y Green (1993) y Parri (2006), como se explicó en el capítulo uno. Estos autores reconocen que hay una diversidad de nociones de calidad. Una de éstas corresponde al conjunto de definiciones que conciben la calidad como "excepcionalidad" o exclusividad. En esta categoría se pueden incluir las

definiciones de calidad, como la que subyace al mensaje que comunica la universidad mencionada.

Desde esta óptica, quien acepta la legitimidad de esta definición, podría dar crédito a la mera ostentación de un rótulo o slogan que mencione haber sido objeto de una evaluación por parte de una entidad extranjera, sin cuestionar el tipo de resultados de tal certificación, cuyos estándares no se explicitan y no son conocidos públicamente, como ocurre en el ejemplo. Pero, se trata de estándares aparentemente únicos, objetivos e invariables, como los califica Walsh (1991, citado en Harvey y Green, 1993). En este caso, la excelencia radicaría en el cumplimiento de estos estándares definidos por una organización extranjera, la cual también tiene connotación implícita de excepcional, básicamente porque no es chilena y, la sola pertenencia al grupo de instituciones que fueron certificados bajo esos (no se sabe cuáles) estándares, les confiere el mérito distintivo de ser una institución de calidad y excepcionalidad. En definitiva, el valor que subyace a esta definición implícita, es que se forma parte de una elite que le confiere un sello de calidad. No es posible discrepar con quien sustenta esta noción, porque su definición parece ser irrefutable, debido a que no hay como contrastarla; en términos de Harvey y Green, es una definición "apodíctica". En este caso particular, la imposibilidad de refutarla se explica porque no se identifica el grupo selecto o elite al que pertenece la universidad que se ha medido con estándares norteamericanos. En consecuencia, forma parte de algún grupo excepcional (pero desconocido) de instituciones que comparten los mismos (desconocidos) atributos de cualidad. Esta concepción, que se encarna en el slogan publicitario mencionado, se corresponde con aquellas que Harvey y Green denominan "Calidad como excepción", las que ellos consideran poco útiles a la hora de evaluar la calidad en la educación superior, ya que no proporcionan medios definibles de calidad para determinarla.

Debe notarse que si bien este tipo de definición de calidad no apareció en las narrativas de los profesionales responsables del aseguramiento de calidad, la intensidad y frecuencia de la exhibición de su contenido en la publicidad, muy probablemente ha provocado un impacto de asociación del significado de una universidad de calidad, con la exclusividad de ser calificada por extranjeros.[20]

Lo descrito anteriormente pone en evidencia la tensión entre la necesidad de posicionarse y competir que experimentan las universidades, en el marco de una economía liberal de mercado y una educación comercializada; y, como ello

[20] No se entrevistó a profesionales de la universidad del ejemplo.

distorsiona los principios que rigen el discurso público del deber ser, produciéndose una disonancia latente.

3.2.2 Micro-prácticas universitarias en gestión de calidad

La discrepancia entre las narrativas sobre sus conceptualizaciones y las acciones concretas que llevan a cabo los encargados de aseguramiento de la calidad, es aparentemente inadvertido y sugiere una suerte de "acoplamiento flojo" (Weick, 1976), entre los modelos adoptados para el mejoramiento de las instituciones y su aplicación real. Al mismo tiempo que llevan a cabo tareas estandarizadas de acompañamiento a los procesos de acreditación, defienden una concepción de gestión de calidad idealizada, que valora la formación integral de profesionales y los temas sociales emergentes, los que no están incorporados en la concepción de calidad que manejan, como son por ejemplo la equidad y la responsabilidad social y la creación de conocimiento, temáticas que al estar excluidas de la acreditación, parecen olvidarse cuando se trata de hacer gestión de la calidad.

> "es que calidad es equidad. Eso no lo visualiza el concepto de calidad operativo. Calidad es equidad." (Hombre, U. estatal)

> "Calidad es hacer de la mejor manera las cosas. Con el máximo de responsabilidad social. O sea no basta que estén bien hechas si no tienes impacto. Porque cumplir los propósitos de la mejor manera pero con alta responsabilidad social." (Mujer, U. Estatal)

Al consultar a la muestra de 75 profesionales por las actividades que desarrollan en las unidades en las que se desempeñan en gestión de la calidad, las más frecuentemente informadas son la provisión de asistencia técnica a los procesos de autoevaluación y evaluación externa y la entrega a la comunidad universitaria de documentos de apoyo, tanto de desarrollo interno como de fuentes externas, para los procesos de aseguramiento de la calidad y mejora continua, particularmente en las diferentes etapas de desarrollo de procesos de autoevaluación y acreditación.

De este modo, se constata que la presión y demanda externa por acreditarse genera una tensión entre el mundo interno y externo a las universidades. Se pone en evidencia un juego entre tres entidades, el control externo por parte del Estado (con el marco normativo), el mercado y las universidades. Las universidades resuelven la disonancia a través de la opción por orientarse a la rendición de cuentas y el cumplimiento de estándares de desempeño, lo que les trae beneficios económicos, por lo que se han arraigado con fuerza.

Este control desde fuera, ha facilitado que los encargados de aseguramiento de la calidad adopten lenguajes y procedimientos muy relacionados con instrumentos y

técnicas cercanas a los que se aplican en el mundo de empresa privada con el fin de mejorar la gestión, basado en procedimientos, formas y cumplimiento de estándares externos.

> "...a nivel de contexto hay una transferencia entre lo que pasa en las otras empresas con el tema, porque nosotros hemos asumido la norma ISO. Porque la norma ISO dispone de una serie de mecanismos que permiten la autorregulación permanente, es fácil de manejar, es fácil de hacerle las observaciones técnicas, y por lo tanto es adecuado." (Mujer, U. Privada post 80)

> "un colega que ahora es el director general de aseguramiento de calidad... venía con la lógica de la cadena de valor, entonces un día nos sentamos y empezamos a reconstruir esto y con nuestras experiencias, que ambos tenemos una trayectoria más o menos similar, sacamos este esquema... Yo te aseguro que la mayor parte está asociada a la calidad y por lo tanto, yo diría que no hay ámbito organizacional ni tipo de organización que no tenga alguna unidad, o área que tenga responsabilidad en eso. O incluso, todos son responsables, porque la calidad no es atributo de una unidad, tiene que estar desplegado en todo. Todos, de alguna manera, gestionamos eso. Y como hoy día están los elementos, las certificaciones son ya reconocidas por todo el mundo. Cuando tú compras un par de zapatos, tienes garantía. Eso es calidad." (Hombre, U. Privada post 80)

Por lo tanto, una cosa es lo que se plantea en el discurso y otra cosa es lo que ocurre en la realidad. La evidencia pareciera demostrar que en la práctica la calidad se evalúa privilegiando la valoración externa y condiciones instrumentales de las instituciones de educación superior; mientas que las capacidades de autorregulación se subordinan a estos requerimientos.

> "...Respecto a la visión de calidad que tenemos, tratamos de ser súper coherentes con nuestras definiciones, la misión, la visión, las declaraciones de las carreras y las facultades y obviamente tratando de cumplir con los requerimientos externos, ya sea de la CNA o los requisitos de acreditación y del mundo empresarial." (Mujer, U. Privada post 80)

> "Mira, para las privadas son súper sensibles al medio externo porque sienten, y yo creo con razón, sentimos ahora, de que normalmente tenemos que estar pasando exámenes." (Hombre, U. Privada post 80)

Esta tensión entre distintos "locus de control" de la calidad (dentro y fuera de las instituciones), parece ser consistente con las dos perspectivas que existen respecto al aseguramiento de la calidad, las que se ubican en un continuo bipolar. En un extremo se sitúa aquella perspectiva que privilegia el control interno o la autorregulación de los programas e instituciones, con una alta valoración por el aprendizaje de los estudiantes. En el extremo opuesto, el enfoque que fundamenta la concepción de aseguramiento de la calidad en el control externo, a través de mecanismos como la acreditación y la rendición de cuentas a través de estándares de

desempeño institucional. También hay enfoques híbridos que equilibran ambas posiciones que conforman islas de pensamiento que no se acoplan con el modelo dominante.

Esta tensión también se puede advertir a nivel del sistema en su conjunto. En el caso de la ley chilena sobre aseguramiento de la calidad, a nivel declarativo lo que se resguarda y promueve es el control interno y la autonomía en lo institucional. Se postula que la acreditación como mecanismo para certificar la calidad debe evaluar el ajuste a los propósitos y la consistencia con la misión institucional. Este planteamiento, probablemente tenga raíces socio-políticas, como se comentó en el segundo capítulo de la tesis, con una fuerte influencia de movimientos contrarios a la intromisión del Estado en la regulación de la educación, que defendían la autonomía institucional.

La experiencia nos muestra que mientras el discurso privilegia el autocontrol, en la práctica las instituciones acreditadoras parecieran ir hacia el otro extremo del continuo. Así por ejemplo, de acuerdo a la ley de aseguramiento de la calidad, en su Artículo 15, se determina que "las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica autónomos podrán someterse a procesos de acreditación institucional ante la Comisión, los que tendrán por objeto evaluar el cumplimiento de su proyecto institucional y verificar la existencia de mecanismos eficaces de autorregulación y de aseguramiento de la calidad al interior de las instituciones de educación superior, y propender al fortalecimiento de su capacidad de autorregulación y al mejoramiento continuo de su calidad" (Ley 20.129).

Este texto, reconoce explícitamente la autonomía de las instituciones, sitúa el locus de control dentro de las mismas y valora las capacidades institucionales para el aseguramiento de calidad. En consecuencia, se esperaría que la normativa y procedimientos que deriven de dicha ley, sea consistente con el enunciado.

Sin embargo, en la práctica, tanto las exigencias externas de resultados numéricos centrados en aspectos institucionales, por un lado, y la respuesta de las universidades, por otro, van por un camino distinto. Dentro de las instituciones, el aseguramiento de la calidad se aboca a satisfacer los requisitos establecidos por las agencias acreditadoras ajustándose a requerimientos administrativos más que al despliegue de innovaciones alineadas con el proyecto educativo. El aseguramiento de calidad, parece estar desacoplado con la perspectiva promovida por el discurso público y su normativa, orientándose más a satisfacer las exigencias de transparencia y rendición de cuentas, con énfasis en la medición de resultados y el cumplimiento de estándares definidos externamente.

Fuera de los muros universitarios, las iniciativas del Estado se orientan a establecer controles externos. Con esta finalidad se crearon el Consejo Superior de Educación y la Comisión Nacional de Acreditación. Se puede apreciar que el control externo va incrementando, y se introducen nuevos dispositivos para la fiscalización, como se observa en los extractos de normativas recientes, y en las propuestas para los proyectos de reforma de la educación superior, aun en desarrollo.

> "Artículo 12.- La Comisión encargará a un organismo especializado e independiente, la elaboración de un informe financiero, cuyo objetivo será evaluar la planificación, ejecución y control de los recursos financieros de la institución, en función de los propósitos y fines institucionales, incluyendo los mecanismos necesarios para asegurar la estabilidad y viabilidad institucional.
>
> Dicho informe será realizado a partir de la información contenida en el Informe de Autoevaluación Interna y sus Anexos, y toda aquella información que dicha empresa estime necesaria para su elaboración, la cual será solicitada a través de la Comisión.[21]

Es así que tenemos en Chile una variedad de posturas, las que parecen generar tensión entre lo que se advierte en el plano discursivo y lo que ocurre en la práctica. Por un lado, tanto la ley como los discursos de las personas encuestadas y entrevistadas hacen planteamientos de lo que ellos consideran calidad, que respaldan una concepción que concibe la calidad y su aseguramiento como una función de la propia institución que la regula desde el interior de las instituciones de educación superior. Y por otro lado, las mismas personas y la Ley, refieren espontáneamente a la calidad con argumentos que se asocian con la acreditación y sus resultados.

Pareciera, como señala Singh (2010), que para resistir verdaderamente la coerción externa, habría que fortalecer internamente la lógica académica. Parafraseando a Singh, esto implica identificar las patologías más amenazantes del control externo de calidad, antes de trazar un mecanismo de evaluación probablemente más aceptable académicamente y más valioso educativamente.

Para este autor, el límite de los sistemas de aseguramiento de calidad estaría determinado por sus propósitos y contextos. La eficiencia y eficacia del desempeño institucional, la protección del «consumidor», el ajuste a propósitos y el control externo se han convertido en elementos habituales y previsibles del aseguramiento de la calidad en el escenario actual. Según al autor, son pocos los intentos que han surgido por conectar las directrices centrales del aseguramiento de la calidad con otros fines sociales como la equidad, la justicia social, la democracia, en un marco

[21] Reglamento Acreditación Institucional. Santiago 5 Febrero de 2013.-Resolución Exenta DJ Nº 03, p. 4.

más amplio de entendimiento. Esto se vio reproducido en el estudio porque fueron muy pocos los entrevistados que aludieron a estas definiciones dentro de sus conceptualizaciones de calidad.

Siguiendo a Singh (2010) es posible pensar que para la próxima década los sistemas de aseguramiento de la calidad seguirán estructurándose en torno a los mismos supuestos, en un equilibrio entre la rendición de cuentas y la mejora, entre la presión social externa y control académico interno. En un escenario donde las reformas educacionales son situadas como el eje de constitución de sociedad más equitativas y democráticas, se hace necesario conectar estos sistemas con un conjunto más amplio de cuestiones sociales, particularmente en el Chile de hoy donde se está gestando una reforma educacional y del sistema de aseguramiento de la calidad sustentado en el principio de equidad.

En suma, en este capítulo se han descrito concepciones de calidad de los administradores académicos, en el marco de ideologías intra y extra universitarias derivadas de los sistemas de aseguramiento instalados.

Tal como se encuentra en la literatura revisada en el capítulo uno, en las universidades chilenas también se produjo un cambio en los significados de la calidad de la educación. Tradicionalmente los sistemas de aseguramiento de la calidad en las instituciones de educación superior eran algo implícito e inherente al quehacer académico. Los académicos contaban con un grado significativo de autonomía en su trabajo y la calidad de la enseñanza y el aprendizaje eran realizadas en base a principios regulados más por la confianza y tradiciones disciplinarias. Sin embargo, las estructuras tradicionales han sido reemplazadas por nuevos instrumentos, donde los administradores académicos han tenido particular influencia en la instalación de estos procesos en las instituciones de educación superior.

Estos sistemas han privilegiado concepciones desde la cuales se releva la evaluación a través de estándares internos o externos. Cómo se ha analizado, en los gestores académicos priman fundamentalmente ideas relativas al aseguramiento de la calidad como control externo, a través de mecanismos como la acreditación y la rendición de cuentas a través de estándares de desempeño institucional, dejando en evidencia la existencia de ambigüedades conceptuales y operativas en torno al aseguramiento de la calidad.

Un factor que ha favorecido esta indiferenciación entre ambos conceptos es la asociación de la acreditación con incentivos, como acceso a fuentes de financiamiento y la mercantilización de la educación, la que queda sujeta a los vaivenes del juego entre la oferta y la demanda, a la disputa por estudiantes, por recursos y prestigio. En este contexto se ha hecho un aprovechamiento con fines

publicitarios y de mercado de los resultados de los procesos de acreditación, como evidencia de calidad.

Esto ha llevado a una instrumentalización de los procesos de acreditación y los mecanismos de aseguramiento de calidad, generando en las universidades prácticas estandarizadas y estereotipadas que se denominan estrategias de aseguramiento de calidad, las que en ocasiones parecen estar orientadas a la obtención de ganancias secundarias más que a la mejora continua. De este modo, entre quienes se han especializado en la gestión del aseguramiento de calidad, parece haber una disociación aparentemente no asumida, verificándose que a nivel de los conceptos hay una idealización y a nivel de la acción, una estandarización y automatización de procesos, orientados a lograr la certificación, la que se ha convertido en una moneda de cambio para obtener reconocimiento y captar estudiantes.

Además, entre los gestores de calidad se manejan conceptos vinculados al control interno y ajuste a los propósitos internamente declarados. Sin embargo, se visualiza escaso cuestionamiento a la naturaleza y pertenencia social de los propósitos institucionalmente declarados. Por otra parte, solo unos pocos entrevistados visualizan lógicas de control en los sistemas de aseguramiento de la calidad y advierten que los modelos de rendición de cuentas se instalan debido al contexto de mercado de la educación actual.

Las concepciones de calidad descritas por los administradores académicos tienen implicancias en la manera en que se organiza su trabajo. En ello, se advierte una discrepancia entre las conceptualizaciones y las acciones concretas que llevan a cabo. Si bien defienden una concepción que valora la formación integral de profesionales y los temas sociales emergentes; estos profesionales realizan mayormente tareas estandarizadas de acompañamiento a los procesos de acreditación. Esta disonancia la resuelven minimizando la brecha entre las posturas y justificando sus acciones por los resultados obtenidos.

Capítulo 4

La Gestación del Estamento de Administradores de la Calidad: Nuevos actores en un viejo escenario

Este capítulo analiza el proceso a través del cual se constituyeron las unidades de aseguramiento de la calidad en las universidades. En primer lugar, se revisan las condiciones que propiciaron su instalación; así mismo, se discute el rol de las unidades dentro de las instituciones y la estructura que adoptan, junto con las implicancias de ello. La presentación de estos contenidos está organizada en dos secciones temáticas. La primera comienza con una descripción del surgimiento de las unidades de aseguramiento de la calidad. Se describe como la creación de estas unidades fue impulsada por condiciones del contexto nacional, en el que primaba la competitividad por conseguir recursos y reclutar nuevos estudiantes en un medio con una fuerte orientación de mercado. Se introdujeron sistemas de gestión más complejos, los que a su vez derivaron en la incorporación de modelos de gerencia aplicados tradicionalmente en el sector empresarial. Dado que las crecientes tareas administrativas requerían tiempo de dedicación y dominio de competencias especializadas para su manejo, muchas funciones de gestión fueron asumidas por personal no académico, quienes comenzaron a ocupar cargos de administración en el nivel operativo y, en algunas instituciones también a nivel estratégico superior. Se reconfiguró la organización de tareas, funciones, y cargos dentro de las universidades, y se crearon estas unidades focalizadas en gestión de la calidad; proceso que enfrentó algunas dificultades.

En la segunda sección, se analiza la posición y el rol de estas unidades dentro de la organización universitaria, lugar que se fue creando progresivamente hasta la actualidad, en que ocupan un espacio importante en la estructura funcional de las universidades. Estas unidades de gestión de calidad, se han instalado para cumplir un propósito diferente al de los tradicionales dispositivos de apoyo administrativo a la actividad docente de los años 80 y anteriores, como eran las secretarías, la administración financiera, de biblioteca, o de servicios estudiantiles, entre otras. Se han constituido como una nueva subestructura organizacional, para el ejercicio de funciones administrativas que se articulan con las académicas y en algunas instancias incluso, las regulan y fiscalizan. Como se verá en esta sección, paulatinamente se ha producido una redistribución del poder que históricamente radicaba en los cuerpos académicos, el que ahora es compartido por estas nuevas entidades. De este modo, los roles y funciones del estamento administrativo que la componen, que antes se circunscribían a prestar un apoyo subordinado a los docentes e investigadores, hoy conforman estructuras que ocupan un sitio importante en la organización jerárquica de las universidades. Se muestra como han adquirido una orientación predominantemente instrumental y reactiva a las demandas del sistema. Conforman

áreas funcionales, tal como lo ha descrito Whitchurch (2013) que se han constituido en un tercer espacio o zona gris entre los dominios que tradicionalmente habían disociado lo académico y administrativo. Esta denominación de "tercer espacio" es una distinción, que ha sido analizada con mayor detalle en el capítulo uno de esta tesis. Se trata de entidades que han debido crear su propia identidad, configurar su rol y balancear la tensión entre la función asignada teóricamente y la realidad efectiva, que los lleva a privilegiar la gestión de mecanismos que predominantemente están al servicio de cumplir con los requerimientos de los procesos de acreditación, presionados por las demandas internas y externas a las instituciones.

4.1 Surgimiento de las Unidades de Aseguramiento de Calidad

La creación de unidades de gestión de la calidad universitaria pareciera ser una respuesta de 'acomodación', y de adaptación organizacional a los cambios en el entorno. Pero se trata de cambios no planificados, que se llevan a cabo para responder a demandas externas contingentes y tendencias internacionales (Cameron, 1989; Dodds, 2008). Son acciones que no obedecen a una motivación intrínseca, fruto de una capacidad de autorregulación como podría ser la apertura de un nuevo programa de doctorado o un nuevo campus, sino que representan respuestas reactivas a un estímulo externo. Esto ocurre en la medida en que el medio externo se ha ido paulatinamente burocratizando, lo cual demanda crecientes exigencias de rendición de cuentas a las instituciones universitarias. En consecuencia, las universidades han debido conformar un aparataje administrativo con personal especializado, en un ambiente académico, capaz de responder a este tipo de demandas subestimando criterios académicos. A su vez, este cuerpo de profesionales dedicado a la gestión, hace requerimientos a los académicos de tareas administrativas, lo cual cambia el foco desde lo estrictamente académico a la rendición de cuentas de evidencias de gestión gerencial.

4.1.1 La formación de las unidades de gestión de la calidad: una inmigración de nuevos actores

Pocos entrevistados reconocen que en sus instituciones las acciones de gestión del aseguramiento de la calidad, estaban desarrolladas desde antes que comenzaran a plantearse exigencias de rendición de cuentas o de acreditación. Quienes lo mencionan, pertenecen a instituciones de trayectoria larga y de un posicionamiento nacional reconocido, creadas antes de 1980.

> "…se generaron instrumentos metodológicos para evaluar unidades académicas más que carreras o programas. Y fueron como la base de lo que luego la institución usó, o fueron como el primer asentamiento que tuvieron los temas de evaluación, autoevaluación más bien, porque en esa época no había entidades con las que nos pudiéramos acreditar. No

> estaba ni siquiera la CNAP creada, eso fue un par de años antes…incluso antes, a fines de los noventa la universidad empezó a desarrollar, había un programa que se llama Programa de Mejoramiento de la Docencia, no recuerdo exactamente el nombre porque yo trabajaba en otra área en esa época…" (Mujer, U. Estatal)

Las iniciativas tangencialmente vinculadas al aseguramiento de la calidad, como menciona la entrevistada de la cita precedente, no parecen haber sido suficientemente robustas para responder adecuadamente a la demanda de generación de evidencias para los procesos de acreditación experimental a comienzos de los años 2000. Las capacidades técnicas en el ámbito de la gestión de información fueron sobrepasadas, y no bastó con incorporar profesionales aislados o integrados a programas especiales para que se hicieran cargo de estos nuevos requerimientos administrativos. Hubo que crear también nuevas estructuras para contener estos procesos y darle una orgánica a una incipiente nueva función institucional, la gestión del aseguramiento de la calidad. De hecho en la universidad de esta misma profesional citada más arriba, el programa en que ella comenzó a trabajar evolucionó hasta conformarse en la unidad estable que funciona hasta ahora.

> "(El programa)...asume el rol de dar su aporte metodológico a los procesos de acreditación de las carreras, y en ese minuto, entonces, yo me incorporo. Primero asisto a un par de carreras desde afuera del programa y luego ya me incorporo más establemente a trabajar. Y en conjunto con otra persona, que era una profesional que había en ese minuto, empezamos a dar soporte metodológico a las carreras. Éramos un área de trabajo dentro de un centro de estudios que se dedicaba a diversos temas en educación superior y tenía una línea de soporte en temas de gestión académica o docente, en la universidad... (luego) se creó un comité de aseguramiento de la calidad y bajo ese alero se diseñó un sistema de aseguramiento de la calidad que a lo largo del tiempo ha tenido distintas configuraciones. Estos proyectos, finalmente, han derivado en unidades estables." (Mujer, U. Estatal)

Las instituciones de origen de aquellos administradores que no reconocieron iniciativas de aseguramiento de la calidad previas a los primeros procesos de acreditación, también incorporaron profesionales uno a uno y, progresivamente fueron configurando estructuras organizacionales estables con equipos de profesionales. Esto queda de manifiesto en el relato de la jefa de la unidad de aseguramiento de calidad de una de las primeras universidades privadas creadas después de los años 80, que se cita a continuación.

> "…Yo creo que durante esa (primera) acreditación, en que leí mucho y me empecé a imbuir más en el tema de calidad y aseguramiento de la calidad, después de eso surgió esta Unidad de Aseguramiento de la Calidad. Fue como una consecuencia del proceso de acreditación…había que profesionalizar esa área, que para allá estaba yendo la Universidad y para allá estaba la discusión en educación superior, y entonces surge esta Unidad como para sentar y profesionalizar ciertos procesos que se daban ya en la

Universidad, pero de manera mucho más artesanal, con pocos recursos…" (Mujer, U. Privada después de los 80)

No hubo diferencias entre universidades de distintos tipos. Si se compara el testimonio de la profesional anterior con el de otra persona que tenía un cargo equivalente en una universidad estatal, se puede notar la convergencia entre ambas apreciaciones:

"...llegué a la universidad a trabajar a principios de los noventa en un área que se estaba conformando, que era como área de desarrollo organizacional, institucional, y que luego se fue configurando como una dirección de desarrollo estratégico. (....) y, aproximadamente hace nueve años, convocada por un centro de estudios que hay y que en esa época era el que se estaba haciendo cargo de los temas de acreditación..." (Mujer, U. Estatal)

Al confrontar ambos relatos, se advierte que los dos concuerdan en el reconocimiento de la iniciativa de profesionalizar la gestión de asuntos de calidad en sus universidades. En los dos casos - universidad privada y estatal, respectivamente- las unidades de gestión de la calidad se formaron incorporando profesionales externos a la academia. Sin embargo, esta modalidad de conformación fue más marcada en las universidades creadas después de los años 80, las que no tenían plantas académicas consolidadas. En las universidades tradicionales (aquellas creadas antes de 1980, tanto estatales como privadas, al inicio estas tareas de gestión de la calidad, se asignaron principalmente a académicos, quienes se concentraron en estas actividades, abandonando o reduciendo su dedicación a la docencia y la investigación, o combinando ambas funciones, administrativa y académica. Estos académicos lideraban las unidades a la cuales se incorporaron profesionales, que conformaron los equipos técnicos.

"Mi profesión es ser profesora de matemáticas y un magíster en la misma área. Cómo llegué a esto: bueno, primero siendo secretaria de una facultad, ahí me empecé a desempeñar... Entonces ahí me nombraron, como yo llevaba todas las cuestiones de secretaría académica de facultad, me nombraron coordinadora de evaluaciones externas...generaron un cargo. Eso fue el año mil novecientos noventa y nueve..." (Mujer, U. Estatal)

Sin embargo, para estos académicos, la gestión es visualizada primeramente como una experiencia transitoria, que no tiene el mismo valor que la academia, tal como lo ilustra el siguiente testimonio.

"…Yo tendría que hacer un alcance que también tiene que ver con la carrera académica y lo que significa por otro lado una carrera que en lo personal ha tenido que ver con gestión. Yo creo que lo permanente y lo que tiene continuidad en el tiempo es la carrera académica, lo circunstancial es lo que le ocurre a uno cuando de pronto asume un cargo

de gestión….Lo que permanece en el tiempo, y lo que permanece como patrimonio personal y después proyecta hacia el futuro es la carrera académica. Yo soy profesor titular primero y cumplía funciones administrativas." (Hombre, U. Estatal).

Una vez que se concluyeron los primeros procesos piloto de acreditación a cargo de la Comisión Nacional de Acreditación a fines de los años 90, se creó la necesidad de introducir una configuración organizacional más estable, e instituir una ampliación de las funciones asumidas por los administrativos de la calidad que recién se insertaban en las universidades. De esta forma, los procesos de aseguramiento de calidad se podrían instaurar en forma permanente en las instituciones. Esto se materializó a través de la creación de oficinas técnicas para gestionar información con datos de estudiantes y académicos, que progresivamente aumentaban. Fue así como a partir de la segunda mitad de los años 90, comenzaron a surgir las primeras unidades de análisis institucional en las universidades chilenas, lo que está documentado en algunas publicaciones nacionales (González *et al*., 2007; Rivera *et al*., 2009). Su instalación fue gradual y con los años se fue generalizando a todas las instituciones de educación superior, con una configuración muy parecida entre distintas universidades, sin diferencias importantes según su ubicación geográfica, estructura de gobierno o propiedad, ni entre aquellas con orientación hacia la docencia o la investigación. A la fecha de este estudio, todas las universidades habían incorporado algún componente organizacional dedicado al análisis de información institucional, con el propósito de contribuir al aseguramiento de la calidad, tal como lo confirma la evidencia empírica derivada de la indagación en la primera etapa de este estudio.

4.1.2 Proceso de instalación

Transversalmente, a partir de los relatos de los entrevistados y encuestados de todo tipo de instituciones, tanto privadas, estatales, regionales, como de orientación a la investigación y la docencia, lo más recurrente y común sobre la organización inicial de la actividad de estas unidades, fue orientar sus recursos a la atención de los procesos de acreditación. La reseña que hace la profesional encargada de la unidad de gestión de calidad de una universidad tradicional, privada y regional de muchos años de trayectoria, lo plantea con claridad.

"… (Yo) era como el escritor fantasma de toda la parte de gestión institucional. Y ahí tuve que hacer toda la pega, diseñar el proceso, levantar las encuestas, generar los focus (groups), hablar, transversalizar los académicos, generar consenso, concluir, emitir informes, hacer (listas de) fortalezas y debilidades... toda el área, porque en el fondo era... todo para la acreditación...". (Mujer, U. Privada antes de los 80).

No se observaron diferencias significativas, en lo referente a la puesta en marcha de unidades de gestión de la calidad, con instituciones de otro perfil. La impronta que marcó en ellas el sistema de acreditación tuvo un efecto uniforme. El testimonio de otra entrevistada que trabaja en una universidad estatal en una región de Chile, y distribuye su jornada laboral dentro de la universidad, entre tareas de gestión y docencia y, lo refleja con claridad. En su caso, la instalación de esta unidad de aseguramiento de calidad también surgió a consecuencia de los procesos de acreditación. Y, con el tiempo, su evolución no experimentó cambios significativos.

> "...Se llamaba dirección de acreditación. Ha tenido cambios, después pasó a ser dirección de calidad de acreditación. De calidad nunca se vio nada, o sea, calidad con respecto a sólo acreditación. Y ahora se llama dirección de acreditación institucional..." (Mujer, U. Estatal)

La focalización de los esfuerzos en un ámbito tan particular e instrumental como es la obtención de la acreditación, que a su vez es un puente para el acceso a financiamiento, prestigio y publicidad, parece confirmar la influencia que han tenido las demandas externas en la creación de la función de gestión del aseguramiento de la calidad. Es el resultado de una adaptación organizacional a la contingencia, más que una acción planificada constitutiva de un proyecto de desarrollo.

Las universidades se asimilaron al nuevo escenario, transformando sus configuraciones para solucionar un problema administrativo emergente, de manera que sus competencias organizacionales pudieran ser compatibles con las nuevas demandas. Estos ajustes, en la mayoría de los casos, fueron más estructurales que de fondo ya que se crearon nuevas sub-estructuras con nuevos cargos pero, por lo general, no se acompañaron del desarrollo de un proceso de adaptación a la cultura interna ni de la generación de mecanismos de coordinación que pudieran convivir con los espacios donde se juega la calidad universitaria: en las aulas, en los aprendizajes y en la investigación.

Antes de su utilización en las universidades, como se mencionó en el capítulo uno, las estrategias de gestión de calidad eran una práctica común en la industria o la empresa (Birnbaum, 2000; Dodds, 2008), orientadas principalmente al control de la calidad de los productos o servicios ofrecidos a los clientes. Su transferencia a las instituciones de educación superior fue una innovación que parece derivar de la influencia de economías de mercado. En el caso particular de las universidades chilenas estudiadas, como se ha mostrado, estos enfoques se orientaron preferentemente al cumplimiento de las exigencias de las acreditaciones y a la cuantificación de la producción académica, con fines de rendición de cuentas al Ministerio de Educación, a otros organismos y a la opinión pública. El Ministerio empezó a exigir la elaboración de Planes Estratégicos a las universidades del Consejo de Rectores para poder postular a fondos concursables, requerimiento al que

se sumó la Comisión Nacional de Acreditación, que también los exigió como un requisito para la obtención de acreditación institucional (Cáceres, 2007; González *et al*., 2007; Fernández y Stock, 2007). Estas exigencias contribuyeron al incremento de la actividad administrativa en las universidades, indispensables para la generación de los datos demandados.

Entre quienes están a cargo del aseguramiento de la calidad, hay una relativa dispersión de opiniones respecto a la pertinencia de aplicar esquemas de manejo empresarial a las universidades. Algunas personas opinan que es perfectamente transferible a las universidades y no advierten que sea conflictivo usar las herramientas de gestión derivadas de la empresa. Esta postura es un poco más marcada entre profesionales que trabajan en unidades de gestión de calidad en universidades privadas de orientación docente. La opinión de una de las profesionales entrevistadas, que trabaja en una universidad privada fundada a fines de los años 80, confirma esta postura.

> "El tema de la calidad partió de la empresa, no partió desde la academia, pero si uno lo mira, esto también es una empresa, cuyo oficio es la academia…A mí no me molesta cuando tú dices que en una institución de educación tú tienes gente que es tu cliente, pero tu cliente es tu estudiante, pero el oficio que tú haces, el foco es enseñar, es académico y no es el generar productos de otro tipo, es el generar un proceso de enseñanza y aprendizaje…" (Mujer, U. Privada después de los 80)

Sólo un pequeño grupo de entrevistados manifestó una perspectiva cuestionadora sobre la apropiación de modelos provenientes de la cultura empresarial y juzgaron críticamente la distorsión que implica instrumentalizar la gestión de la calidad. La cita siguiente de una persona de una universidad estatal ilustra esta posición.

> "Entonces en un momento se ha vuelto una mirada muy instrumental incorporando estos elementos de gestión que no siempre estaban y que son del ámbito de la empresa y que no los voy a satanizar que obviamente en el mundo de la empresa son ámbitos que están, y que se están incorporando a la universidad más menos, pero que la calidad no es eso…" (Hombre, U. Estatal)

Los únicos que hicieron una alusión crítica en forma explícita a estas estrategias, son académicos de universidades estatales que están ejerciendo cargos de gestión en forma conjunta con actividades de docencia e investigación; lo que no implica que no hubiera otros que pensaran de igual forma, pero no lo expresaron espontáneamente. La perspectiva de los profesionales más críticos, como los citados, es consistente con los planteamientos de los autores Lozeau, Langley y Denis (2002), quienes advierten de las consecuencias que puede tener la adopción de herramientas cuando no responden al contexto o a los propósitos para los cuales fueron creadas. Este puede ser el caso de haber transferido a la universidad, técnicas de gestión de

calidad, inicialmente diseñadas para las empresa productivas. A esto los autores denominan “corrupción de la técnica”.

También desde una postura crítica, otros entrevistados señalaron que los incentivos del sistema pueden ser perversos, al ligarse la obtención de acreditación con el acceso al financiamiento del Estado. Sin embargo, no es posible configurar un perfil específico de quienes sustentan esta postura, porque son personas de diferentes instituciones y con atributos diversos. Según ellos, muchas universidades externalizan los procesos de autoevaluación, pues el interés último es la obtención de ganancias y no la mejora de la calidad de los procesos educativos de manera sostenida en el tiempo. Este, ciertamente, es un peligro que puede distorsionar el sentido de la evaluación de la calidad en las universidades, por una corrupción del uso de la técnica. Si se instrumentaliza, pasa a ser la figura y el fin y no el medio; riesgo que se potencia en Chile por los incentivos económicos asociados a la obtención de las certificaciones de calidad mediante los procesos de acreditación, como lo señalan los dos entrevistados citados a continuación. Uno de ellos encargado de la unidad en una universidad privada nueva y relativamente pequeña y, la otra, encargada de la unidad en una universidad del Estado, y con orientación a la investigación.

> “…esta otra línea se da, esta suerte de externalización porque de acuerdo a cómo está pensado el sistema en Chile es súper rentable. Es más fácil tener alguien afuera, que le acredite carreras, es más rentable. Y es verdad porque los incentivos están puestos en el objetivo, en la estampilla. Yo creo que mientras esos objetivos en el sistema estén así este otro tipo de cosas va estar presente lamentablemente, ojala pudiéramos sacar lo que es procesos de acreditación de lo que es financiamiento.” (Hombre, U. Privada después de los 80)

> “...Pero como te digo, esta presión desde Gobierno Central, esta presión igual externa donde ya no da lo mismo estar o no estar acreditado, y otras presiones que vienen por otros instrumento de financiamiento público, por ejemplo, si tú quieres postular a cualquier proyecto de mejoramiento, primero tienes que tener un diagnóstico, y el diagnóstico, en buena medida, te lo permite un proceso de acreditación u otro proceso de evaluación o de mirada hacia lo que estás haciendo...” (Mujer, U. Estatal)

Y, por último, está el grupo que tiene un postura más neutral, que lo representan aquellos que se muestran tolerantes, se subordinan sin cuestionar la introducción de estas lógicas en la gestión académica, o muestran una posición un tanto ambivalente, en el sentido de manifestarse críticos, pero al mismo tiempo asumen que un enfoque de negocios o empresa tiene bondades transferibles a la universidad, siempre que se efectúen las adaptaciones que corresponda para no atentar contra la cultura académica. En este grupo hay también profesionales y académicos de distintas instituciones. Sus opiniones pueden ser representadas por el relato del profesional de una universidad privada, que se fundó en los años 90, que se cita a continuación.

> “Porque hay, por ejemplo en el ámbito de las empresas privadas, muchas veces lo que dice la unidad de calidad se hace y no hay cuestionamiento. O sea se definió A y las demás unidades tienen que hacer A, no B ni C. En cambio, hoy día, por ejemplo lo que me sucede a mí, yo no puedo llegar y decir vamos a hacer A, tengo que convencerlos que A es lo importante y A es lo que queremos llegar, y todos quedamos convencidos que A es lo que vamos a hacer. Pero después de un trabajo de ingeniería, que demora un par de meses.” (Hombre, U. Privada después de los 80)

Los que no opinaron sobre una eventual influencia ideológica en la instalación de estos dispositivos, o cuando lo mencionaron, lo hicieron integrándolo al de gestión de la calidad que ellos aplicaban, son profesionales de universidades privadas que pertenecían únicamente a la planta de profesionales y cumplían sólo funciones administrativas. Esta actitud queda bien ilustrada con la cita de una profesional de una universidad privada fundada en 1990.

> “...Trato de echar a andar un sistema y de generar dispositivos para asegurar calidad en la educación superior, es tan simple como eso. Y yo creo que hoy día desde lo ajeno, desde el mundo exterior se escribe igual, hay un tema instalado que tiene que ver con la calidad de los servicios ofrecidos, hoy en cualquier ámbito de la sociedad el tema de la calidad es un tema...Claro, uno va aprendiendo, uno se va profesionalizando. Yo he hecho hasta cursos de auditor, porque claramente es un tema que te va interesando, entonces tú lees el tema de la calidad efectivamente ha sido desarrollado por otras áreas, incluso desde la producción en serie en la industria económica, entonces uno va leyendo, uno se va profesionalizando en esto y tú vas evolucionando tu propio concepto de calidad, lo que se entiende por aseguramiento de la calidad...” (Mujer, U. Privada después de los 80)

La explicación de esta profesional sugiere que en estas universidades hay conformidad o acomodación con el modelo y no se cuestiona la validez de la transferencia de un modelo a otro. Dado que las universidades privadas creadas entre los años 1980 y 2000 son instituciones con menos trayectoria en lo académico y tienen menos actividad colegiada que impregne a la institución de una cultura académica, la función de lo administrativo logra una posición de supremacía dentro de la institución, y adquiere un valor distintivo. No se cuestiona la aplicación de estrategias de gestión que no les son propias, porque lo propio no es lo académico.

Si se reconocen las distintas perspectivas de los entrevistados, y se integran las diversas experiencias de las universidades tradicionales y las más nuevas, se pueden desprender dos conclusiones. En primer lugar, los enfoques derivados de las estrategias empresariales que se introdujeron no sólo no son negativos para la gestión universitaria, sino que les han reportado beneficios. Hay evidencia que muestra avances en la modernización de la gestión y en los impactos positivos en las instituciones. En este contexto, los sistemas de gestión de calidad y en particular los procesos de acreditación que son administrados por estas unidades, han producido un impacto positivo en la calidad de los programas y las instituciones (Brunner,

2013; Rodríguez-Ponce *et al.*, 2012; Scharager y Aravena, 2010). Pero al mismo tiempo, se distingue una preocupación que se devela en los testimonios de encuestados y entrevistados, que sin necesariamente implicar una descalificación de estas estrategias, advierte del riesgo de una corrupción de las mismas, por aplicarlas sin el debido cuidado de su adaptación a la cultura académica. En consecuencia, es un llamado de atención a una gestión de calidad concebida como un trabajo instrumental con fines de obtener resultados favorables para mostrar y constituir elementos de mercado orientado a captar estudiantes; perdiendo de vista el sentido original de los enfoques de gestión de calidad universitaria. Este malestar está más presente en quienes ejercen los dos roles en paralelo, actividad académica y administrativa, lo que muestra que en ellos prevalece su identidad académica primaria, como señalan varios autores (Deem *et al.*, 2007; McInnis, 1998; Henkel 2000; Winter, 2009). De modo que aunque estas personas experimentan una dualidad de funciones, de acuerdo a la literatura, se espera que lo que esté de relieve en estas personas, sea el valor de la disciplina, tener mayor motivación intrínseca por el trabajo, pertenecer a una comunidad, gozar de autonomía del trabajo académico y defender estructuras que resguardan estos valores. Asimismo, la molestia es probablemente más pronunciada por estar doblemente vinculados con lo académico, dualidad que les produce una tensión.

4.1.3 Factores que influyeron en la instalación: los pro y los contra

Como todo proceso nuevo, su puesta en marcha enfrentó dificultades, las que derivan mayormente de las barreras que pusieron las personas, más que de trabas organizacionales. Quienes están a cargo de las tareas de administración de la calidad reconocen que en un comienzo fue difícil, principalmente por las resistencias de parte de los académicos. Esta actitud oposicionista (percibida por los entrevistados) se explica en gran medida porque había recelo en compartir información (históricamente manejada sólo por académicos) y cierto sentimiento de propiedad sobre los datos que les eran solicitados en el contexto del trabajo de las unidades de aseguramiento de calidad. La información que manejaban estaba principalmente relacionada con los requerimientos para los procesos de autoevaluación con fines de acreditación institucional o de carreras, los que incluyen datos de productividad de los profesores, como publicaciones, docencia actividades de investigación y extensión. Para recolectar estos antecedentes, los administradores de la calidad deben solicitar colaboración de los académicos, quienes no perciben un beneficio directo de este acopio de datos, y tienden a sentir a estas unidades como amenazantes para su autonomía o interferentes del quehacer. El testimonio de dos profesionales de universidades diferentes, refleja esta situación. La primera pertenece a una universidad privada docente con 20 años de existencia, mientras que la segunda es una universidad de más de 100 años de trayectoria y con fuerte orientación a la investigación.

> "… te diría que en forma interna el tema de la resistencia que hay en algunas unidades académicas en relación a implementar este tipo de procesos, de prácticas que para algunos pueden parecer un poco invasivas, o que alguien externo que venga a decirles a ellos que es mejor hacer las cosas de esta forma que de esta otra y ayudarlos en estos procesos…" (Mujer, U. Privada después de los 80)

> "Entonces fue súper difícil que las unidades que estaban encargadas de entregar ciertas cosas o todos con sus terrenos tratando de resguardar así como que los datos de los alumno son míos como los vas entregar tú…Fueron varios años de tratar de entender los criterios que ellos usaban para nosotros ser autónomos y construir la información e indicadores y todo. Fueron como dos años de transición donde empezamos a crecer y ser autónomos, para nosotros poder entregar la información, por otro lado apoyar los planes de desarrollo de las facultades" (Mujer, U. Privada antes de los 80)

La resistencia de los académicos, tanto en universidades tradicionales como en las creadas después de los años 80, se puede explicar en parte, porque los datos que se recolectan y sistematizan se obtienen para dar cuenta del nivel de productividad de las universidades con una métrica que no se corresponde con la actividad académica, y que tal como plantean Deem *et al.* (2007), definen las condiciones de práctica académica como una empresa. Esto además sugiere que lo que prevalece es el control más que la autonomía regulada del quehacer académico, lo que explica aún más por qué los académicos se resisten a estas prácticas. En estas condiciones, los académicos expresan oposición a las demandas para la gestión del aseguramiento de la calidad, especialmente en los primeros años de existencia de estas unidades. Se percibía su rol como intrusivo e interferente, porque era una innovación que no estaba alineada con el desarrollo habitual del funcionamiento universitario y, por cierto, porque no estaba arraigado en la cultura institucional.

> "Todo el tema de la autoevaluación desde los comienzos el concepto era resistido por la comunidad de profesores… qué es autoevaluarse cómo yo no voy a saber que lo que estamos haciendo nosotros está bien, se daba por un hecho (…). El tema de aseguramiento de calidad viene posterior, viene con el tiempo." (Mujer, U. Privada después de los 80)

Si bien a partir de este estudio no se dispone de evidencia que permita conocer la opinión de académicos que están ajenos a la gestión de la calidad, se puede suponer que existe una mayor tensión entre los académicos y quienes canalizan las exigencias de rendición de cuentas desde estas unidades, dentro de las universidades tradicionales más que en las nuevas. Esta presunción se sustenta en evidencia principalmente de otros países –Inglaterra y Australia- que advierten del riesgo de que esta cultura de la auditoría desplace las tradiciones universitarias de evaluación de pares, de promoción por méritos, y de trabajo colaborativo. Asimismo, advierten que los enfoques de rendición de cuentas, que van gradualmente produciendo una creciente homogenización institucional, tiendan a desmotivar a los académicos, quienes perciben estas medidas como indicador de falta de confianza y que denotan

un reconocimiento de la garantía de calidad como la conformidad con los requisitos de rendición de cuentas, por sobre la calidad como aprendizaje, acerca de cómo podemos hacerlo mejor para el logro de nuestro propósito (Houston, 2010; Newton, 2002).

Dados estos antecedentes, entonces, se puede aseverar que los procesos de cambio y de instalación de estas estructuras estables para la gestión de la calidad de las universidades chilenas, incitan la resistencia de los académicos, la cual parece explicarse por el choque entre la cultura que valora la autorregulación, la libertad de cátedra y el uso no reglamentado del tiempo empleado en la creación de conocimientos, con esquemas más propios de la evaluación de productos no intelectuales. Estos hallazgos son bastante convergentes con lo que se describe en la literatura de países anglosajones -Inglaterra, Australia y Estados Unidos- (Newton, 2002; Singh, 2010; Houston, Whitchurch, 2006, 2007, 2008 y Deem, 2005, 2008); en los cuales se critica que estos modelos producen excesiva burocratización, pérdida de libertad, de autonomía académica, y de confianza.

Pareciera ser que para disolver el perjuicio de esta intromisión cultural, se requiere hibridar de algún modo lo universitario y sus valores con los de la calidad y encontrar una solución que implique una integración de ambas culturas. Ingresar al espacio de los académicos, implica invadir territorio ajeno. La irrupción en este espacio produce un conflicto entre culturas o tradiciones; hay cierto antagonismo entre la lógica que ordena las políticas vigentes sobre calidad en educación superior y los valores tradicionales de la actividad académica universitaria. Se produce una pugna entre las acciones de administración empleadas para asegurar la calidad, que provienen de modelos de gestión que han probado ser eficaces en el sector empresarial y la cultura universitaria. Es por esta razón que estos profesionales perciben que los sistemas de gestión que utilizan encuentran resistencia en las instituciones, lo cual refleja una tensión entre los procesos burocráticos y el mundo de las experiencias individuales y sociales propias de la universidad, que valora la verdad, el conocimiento, la ciencia y la libertad.

Otra dificultad importante identificada por varios entrevistados, es la falta de sentido de colectividad y de misión conjunta de parte de los académicos. Según uno de ellos, quien espontáneamente abrió este tema, en las universidades la calidad parece no nacer del fruto colectivo (como otro tipo de organizaciones), sino que más bien de la suma de éxitos individuales. Varias de las personas entrevistadas coincidieron en que la presencia de “egos individuales” es un factor que les complica la labor que deben desarrollar en las unidades de calidad. Algunos comentan que no es tan claro que en el discurso de los profesores universitarios aparezca la idea del “bien común”. Están ocupados en conseguir fondos para sus proyectos y trabajan encerrados en sus oficinas redactando documentos para publicar en revistas indexadas, porque a través

de los productos de estas acciones individuales, a ellos los evalúan, los califican y los recompensan. Perciben que los académicos muestran resistencias para articular esfuerzos o, como lo representa más gráficamente uno de los entrevistados, "para nadar coordinadamente". Según varios de ellos, en especial quienes ocupan cargos eminentemente administrativos, la implementación de planes y mejoras institucionales para perseguir un beneficio colectivo, se hace más difícil ya que los intereses independientes e individualistas de los académicos no están alineados con una visión colectiva de la institución.

> "…la universidad como el sistema es una mezcla entre una autocracia y una burocracia profesional… Un sistema de relaciones humanas que no se condice con ningún tipo de organización. Por un lado está el estamento académico que es una autocracia pura, donde el éxito es propio de las personas y no de la organización. Y se transforma en un éxito absolutamente subjetivo…El problema es la falta de colectividad y falta de misión conjunta. La calidad no nace del fruto colectivo, sino que de éxitos individuales que la universidad aprovecha….A diferencia de la empresa privada, en la que son pocos, en la universidad es más difícil buscar aliados, porque el prestigio de la universidad pasa por desarrollos individuales…" (Hombre, U. Privada antes de los 80)

Por otro lado, cuando se mencionan dificultades que provienen de las características institucionales, éstas están más vinculadas con la indefinición de un nuevo rol dentro de la universidad, lo que a su vez repercute en las relaciones con otros estamentos. No se encontraron diferencias entre tipos de universidad en este aspecto. Los comentarios de dos entrevistados de instituciones de estructuras de propiedad y trayectoria muy diferentes ilustran esta convergencia.

> "La limitante es esa. O sea, de repente la escasa definición de funciones. Tenemos escasa definición de funciones. No sé hasta dónde meterme…" (Mujer, U. Estatal)

> "Nosotros nos metemos en el metro cuadrado de muchos, genera roces, hay gente que no le gusta por el lado de calidad; a nadie le gusta que le digan, sabes que lo que estás haciendo no está bien o no está dentro del rango o cuando les planteas que las cosas hay que hacerlas de otra forma, pero porque si yo lo he hecho siempre así y me ha dado buenos resultados. .... Entonces hay bastante fricción con otras unidades…" (Hombre, U. Privada después de los 80)

La falta de precisión en la definición de funciones, muchas veces no les permite tener claro "hasta dónde imponerse". Deben entonces intentar constantemente validarse ante el menosprecio de otros (los académicos), para quienes su trabajo muchas veces es una pérdida de tiempo.

Como se describe más adelante, dado que estas unidades se crean principalmente por expresa decisión de la autoridad universitaria, organizacionalmente reciben apoyo y

cuentan con respaldo de la cúpula institucional. De este modo, es esperable que no se evidencien otras barreras provenientes del nivel organizacional.

En consecuencia, aun cuando ha habido algunas dificultades en la instalación de estas unidades de aseguramiento de calidad, pareciera ser que con el tiempo se han ido integrando a la cotidianidad de la vida académica. En la primera etapa de su instalación, se enfrentaron obstáculos cuya resolución dependió en buena medida del nivel de experticia en gestión del cambio por parte de los administradores del aseguramiento de la calidad, aspecto que se explica con más detalle en el capítulo cinco. Los entrevistados coinciden en que el proceso de transición ha significado la incorporación de ciertos procedimientos y estándares a las carreras, lo cual que no ha estado exento de resistencias. Sin embargo, progresivamente, y producto del trabajo que ellos habrían realizado desde las unidades de aseguramiento de la calidad, los profesores de las unidades académicas han ido valorando la posibilidad de reflexionar sobre la práctica y de su capacidad de establecer metas y planes de desarrollo, tal como se ilustra en la siguiente cita:

> "Entonces al principio fue todo un tema de transición, desde facultades que nunca habían hecho un plan y al final se dieron cuenta que les sirvió mucho todo el proceso de elaboración del plan, que un poquito lo mismo que se hace con el tema de la acreditación y evaluación interna...o sea cuando paras tu pega y empiezas a pensar en qué quieres. Entonces fue súper valioso y la gente empezó a querer esto. Al principio lo hicieron súper enojados porque de alguna manera los estaban obligando, pero luego vieron el valor de hacer este proceso." (Mujer, U. Privada antes de los 80)

Pero también se reconocen factores que han beneficiado al proceso de puesta en marcha de estas unidades. Para varios de los entrevistados, el facilitador más importante es el origen de las personas que conforman la unidad, considerándose como un valor si su procedencia es del mundo académico y realizan actividades de docencia y/o investigación. Esto permite mantener un status horizontal con respecto a los pares, lo que es una potente forma de validación. Ser académico permite estar a ambos lados del proceso, es decir, de quienes proponen los mecanismos de aseguramiento de calidad, pero también de los usuarios. Conocer el mundo académico hace que el trabajo sea algo más que la aplicación de una herramienta. Permite tener otra mirada de los instrumentos, no sólo desde fuera, sino que como la persona que "sufre" los procedimientos administrativos. A su vez, ser académico permite adecuar más fácilmente los procesos a las necesidades de las comunidades, puesto que existe un lenguaje que es común. Quienes no son académicos, lo estiman necesario pero no lo conciben como una condición indispensable.

Al comparar las universidades por tipo, se constata que aquellos que se desempeñan en instituciones de mayor trayectoria (creadas antes de los años 80) y que además de sus cargos administrativos desempeñan tareas académicas, son quienes más

refuerzan la importancia de ser académicos como un facilitador para el desempeño de labores vinculadas a la gestión del aseguramiento de la calidad.

> "…Entonces eso me ha permitido a lo largo de mi trabajo profesional ir haciendo adecuaciones que van muy en sintonía con lo que las propias comunidades académicas involucradas sienten que esas adecuaciones corresponden, que facilitan los procesos, que los aterrizan, que el lenguaje en que se construye y se trabaja es mucho más cercano. También me ha ayudado mucho eso respecto a los instrumentos sobretodo, pero muchísimo en los procesos de socialización de la autoevaluación de la acreditación, del concepto de calidad fundamentalmente con los equipos docentes y sobre todo con los estudiantes... el Rector no puede por decreto decirle a una carrera desarrolle una autoevaluación para acreditarse. Hay que hacerlo desde el quehacer de los académicos y eso requiere de mucha sutileza, que quiere de conocer cómo nos movemos, nos desempeñamos y cuáles son las claves de los académicos en nuestro quehacer, eso no es fácil…" (Hombre, U. Estatal)

Por otro lado, sin desconocer el papel facilitador de la condición de 'ser académicos' para desarrollar tareas de gestión de la calidad universitaria, entre los propios académicos que ocupan cargos de gestión de la calidad, parece haber una relación de doble vínculo con sus cargos. Por un lado hay una valoración de la función administrativa que ellos desempeñan; pero por otro, una desvaloración encubierta de quien no forma parte del mundo académico (los profesionales-no-académicos). Piensan que ellos tienen más dificultad para comunicarse con los que no son sus pares (los que están en la academia). Esta relación doble vinculante con los roles administrativos, sugiere la hipótesis que aquellos académicos en cargos de administración de la calidad estarían de algún modo resguardando el espacio académico y cuidándolo de la intromisión de extraños. Esta función pareciera manifestarse a través de un control de la entrada al ámbito profesional de la gestión académico-administrativa definiendo quien es más apto para estar en ese espacio, como lo plantean Muzio y Kirkpatrick (2011). Según estos autores, la profesionalización sería una cuestión de manejo de poder, que en este caso es ejercido por los académicos que se dedican a la gestión a través de un doble control, la entrada a la profesión y la determinación de las competencias requeridas para su ejercicio. Sin embargo, esta tensión entre administradores de calidad de distinta procedencia, no es explícita ni reconocida por los entrevistados.

Entre aquellos que no son académicos y trabajan en instituciones más nuevas, fundadas después de los años 80, algunos mencionaron que el conocimiento "del mundo académico" es una condición que contribuye a facilitar su trabajo.

> "...yo creo que hay que tener ciertas habilidades de relación con el estamento académico que permitan la incorporación de estos modelos que les estás proponiendo. Eso implica conocer un poco al mundo, y ojo, ser validado también en cierta medida. Cuando voy y converso con la gente de educación, que yo no soy del área directamente, pero tengo que

saber respecto a lo que está sucediendo con los estándares mínimos, o con una serie de otras cosas, porque es necesario conversar en ciertos lenguajes y así con cada una de las carreras." (Hombre, U. privada post años 80)

Pero no basta con el conocimiento, hay también características de la institución como su tamaño, que son determinantes. Se percibe que aquellas de menor tamaño y menos complejas, ofrecen un entorno en el que es más fácil llegar a los profesores y por lo tanto en ellas se aprecia menos resistencia. Estas perspectivas quedan bien ilustradas a través del testimonio de dos profesionales que se desempeñaban en diferentes universidades privadas fundadas a fines de los años 90, ambas con una marcada orientación docente y de baja complejidad.

"Yo creo que en este caso se da el contexto institucional, esta es una universidad chica y todos nos conocemos. Que es distinto a cuando tú estás en una universidad grande donde para llegar a un decano hay que pedir con mucho tiempo una hora y se producen todo este tipo de cosas que la burocracia muchas veces o las estructuras de una institución más grande te lo impide. El que sea una universidad de tamaño pequeño, donde nos conocemos, donde los vínculos son muy fáciles, donde el acceso a las autoridades también es fácil. Eso permite que se haya dado como se está dando." (Mujer, U. privada post años 80).

Los factores facilitadores de la instalación de estas unidades, también se relacionan directamente con el nivel de conciencia que se haya establecido en la universidad acerca de la importancia del aseguramiento de la calidad. Es decir, según el reconocimiento interno de que se trata de un proceso que sirve y que ayuda a mejorar. El contar con esta validación es un potente facilitador, ya que permite que los académicos funcionen de manera más autónoma, dejando a los encargados de la administración focalizarse en la función de monitoreo y de acompañamiento y no de la implementación del control académico. Se instala una lógica de trabajo colaborativo y no de supervisión. Esta situación es muy dependiente del contexto institucional y es más fácil de observar en organizaciones pequeñas, en las cuales todos se conocen, hay una línea más directa de comunicación y el acoplamiento se hace más estrecho.

"..A ver, yo creo que todavía es una Universidad más chica que muchas otras. Hay mucho de ambiente familiar, de conocernos todos. Hay un muy buen clima laboral, en general nos conocemos y la gente trabaja toda junta...En general no pasa como pasa en otras instituciones, me ha tocado conversar con gente que está a cargo del tema, la reticencia de meterse en la acreditación o en temas nuevos en general la gente es bien de cuadrarse, de motivarse por cosas nuevas..." (Mujer U. privada post años 80)

En síntesis, la formación de estas unidades u oficinas dedicadas a la gestión de la calidad en las universidades, es el resultado de distintos factores. Por un lado, las influencias internacionales en un mundo altamente globalizado, que experimentó una ampliación de la oferta de educación superior, fenómeno que se manifestó con

fuerza en Chile. En los años en que se expande el sistema, la orientación económico-política neo liberal, con una marcada mercantilización que también alcanzó a la educación, generó un escenario de una gran diversidad entre las instituciones proveedoras y un enorme incremento desregulado de la matrícula. La puesta en marcha de un sistema nacional de aseguramiento de calidad que privilegió la rendición de cuentas, produjo una valoración de la transparencia, del posicionamiento de las universidades y de los sistemas de comparación de atributos medibles. Todo esto llevó a la incorporación de profesionales capacitados para responder a estas demandas, los que gradualmente fueron conformando estructuras estables, con ámbitos de injerencia no muy definidos, pero estrechamente asociados a procesos de generación de información en base a indicadores de eficiencia y productividad de la universidad; como en las empresas. Se estandarizan los procedimientos, se instrumentaliza el aseguramiento de la calidad, no se hacen mayores innovaciones, sino que más bien se tiende a reproducir prácticas anteriores o se copian otras y se buscan resultados favorables a la contingencia. Tal como lo constató Newton (2002) en sus investigaciones, en estos sistemas se aprende las reglas del juego y los académicos adaptan sus comportamientos a las exigencias de este "juego" y; por su parte, los responsables de la gestión de calidad alinean su trabajo y los recursos a la implementación de mecanismos y tecnicismos, más que a la calidad misma (Scharager y Aravena, 2010; Stensaker, 2008). De este modo, se puede producir una distorsión del sentido original, porque se (des)orienta hacia una mayor preocupación por el método de evaluación más que por lo sustantivo, tal como plantea Harvey (2002). Igualmente hay tensiones abiertas y encubiertas, que parecen reflejar una disputa por el territorio académico, disputa que parece reconocer este espacio como dicotómico: eres académico o eres administrador; pero no se concibe la posibilidad de un tercer espacio, un espacio híbrido o cuasi académico como como lo define Whitchurch (2013).

4.2 Posición y Rol que Ocupan las Unidades de Aseguramiento de Calidad en la Estructura Organizacional de las Universidades

En esta sección se analizan los efectos de distintas localizaciones de estas unidades dentro de la organización sobre algunos aspectos de su funcionamiento y ámbitos de incumbencia. No se puede soslayar lo determinante que es la ubicación que tienen dentro del organigrama universitario o la composición en términos del perfil de sus integrantes. La mayor o menor cercanía a cargos de autoridad, cuerpos colegiados o el nivel de experiencia en docencia directa realizada por sus integrantes, pueden definirles un rumbo particular, dependiendo a su vez del perfil de quien sea responsable de dirigir su administración.

4.2.1 En las proximidades del poder

En el ejercicio de sus funciones, las unidades de aseguramiento de calidad tienen distintos grados de inmersión institucional; aunque la mayoría se sitúa en posiciones más periféricas o distantes del ejercicio de la academia propiamente tal, localizadas próximas a la cúpula de la autoridad universitaria. En un grupo minoritario, al momento del estudio, esta función también se desarrollaba en algunas facultades, como se describe más adelante.

Todas prestan un servicio dentro de las mismas universidades, a las carreras y a otras unidades de la institución, como las siguientes:

- Dirección de Docencia, Dirección de Análisis Institucional, Dirección de Planificación y Desarrollo, Dirección de Innovación Curricular, Dirección de Asuntos Estudiantiles, Dirección de Registros Curriculares y Académico, Dirección de Finanzas, Dirección de Recursos Humanos.
- Carreras de pregrado y programas de postgrados, a través de los Directores de Carrera, Coordinadores Docentes y/o Directores de Departamento.
- Unidades de Servicios complementarios, tales como: Biblioteca, Infraestructura, Informática.
- Estamentos jerárquicos superiores, principalmente las Vicerrectorías.

La mayoría de estas unidades de aseguramiento de la calidad o de análisis institucional, depende jerárquicamente de Direcciones que se sitúan en el nivel cupular de la universidad, como la Dirección de Gestión, de Aseguramiento o Evaluación de la Calidad y las Vicerrectorías, siendo lo más habitual que formen parte de una Vicerrectoría Académica. Tienen diferentes nombres, aunque lo más común es que se reconozcan como una “Dirección”: Dirección de Gestión de la Calidad, Dirección de Estudios y Desarrollo, Dirección de Estudios Estratégicos, Dirección General de Gestión de la Calidad, Dirección de Evaluación Institucional; y con menor frecuencia como una Unidad (Ejemplo: Unidad de Gestión y Aseguramiento de la Calidad Institucional). Lo que llama la atención es que sus nombres se distinguen por la referencia a una posición superior que denota una función directiva y de control de un atributo intrínseco de toda actividad universitaria, la calidad. Son pocas las diferencias en la denominación de estas unidades entre distintos tipos de universidad, y las que hay no se relacionan con las características particulares de cada una. Indistintamente, en universidades estatales y privadas tanto tradicionales como nuevas, les asignan nombres parecidos. Sólo un par de universidades extremaron la localización de la función de aseguramiento de la calidad en posiciones próximas a la cúpula institucional, creando Vicerrectorías de Aseguramiento de Calidad. De esta forma, sitúan el control y la gestión de la calidad educacional en un espacio que representa la máxima autoridad.

> "…me vine a trabajar acá, a cargo de lo que es acreditación institucional. Se había recién creado una Vicerrectoría de Aseguramiento de la Calidad, porque antes se trabajaba dentro de la Vicerrectoría Académica ... dentro de la universidad, entonces ahí me vine a hacer cargo yo de lo que era la acreditación institucional, que es como la segunda línea… Primero está la vicerrectoría y después está la dirección." (Mujer, U. Privada después de los 80)

Las Vicerrectorías de Aseguramiento de Calidad representan el mayor grado de alineación con la jerarquía universitaria. Según el discurso de quienes allí trabajan, estas vicerrectorías no estarían instauradas para ejercer control, sino para garantizar la transversalidad de las acciones de aseguramiento de calidad. Sin embargo, en la práctica se posicionan como un organismo regulador interno que en cierta forma disocia la calidad del quehacer académico ya que instala en un subsistema específico de la institución la responsabilidad de asegurar la calidad, como si desconociera que la responsabilidad de asegurar la calidad de la educación atraviesa toda la institución. Esta opción por crear una instancia a cargo de la calidad dentro del nivel organizacional de más alta jerarquía que concentra el poder institucional, resulta bien ilustrada en el relato de otra entrevistada. Ella es una profesional que no desarrolla labores académicas y forma parte de una de estas Vicerrectorías, en una universidad que cuenta con un gran número de docentes con contrato por horas y tiene, por lo tanto, cuerpos académicos débiles que no funcionan colegiadamente, por lo que no tienen derechos de representación.

> "…es una vicerrectoría independiente de la vicerrectoría académica, para separar los procesos de lo que es autoevaluación y acreditación, de los procesos académicos propiamente tales. (…) Y la idea es que una vicerrectoría de aseguramiento de la calidad mire los procesos, pero desde otro ámbito, desde afuera, con el fin de ir evaluando cómo se están desarrollando, cómo se están llevando a cabo. Entonces, hace más transparente y hace más eficiente tanto una cosa como la otra, porque no se mezclan ...parece razonable que todo lo que tenga que ver con aseguramiento de la calidad no esté metido dentro de la misma unidad que es la que lleva a cabo los procesos académicos. Porque en el fondo, una vicerrectoría pasa a ser, o sea, si no están separados, pasa a ser como juez y parte, es mejor verlo desde afuera, por así decirlo, que desde adentro mismo." (Mujer, U. Privada después de los 80)

Esta misma entrevistada, en otros segmentos de su relato, explica que en su unidad se ha definido una concepción propia de aseguramiento de calidad la que se entiende como un proceso dinámico tendiente a mejorar y lograr metas, y puntualiza que esta definición no incluye una dimensión de control. Para su universidad, este diseño organizacional –con una Vicerrectoría de Aseguramiento de la Calidad- resulta funcional a la gestión de la misma por su gran tamaño, número de estudiantes y número de campus a lo largo del país. De acuerdo a su testimonio, el ejercicio de su función no es percibido como disonante con la definición de calidad que reconoce como propia, aun cuando sitúa la gestión de la calidad fuera del ámbito académico,

como un mecanismo de control externo. Implícitamente, pareciera estar asumiendo que la atribución del origen de control de la calidad debe estar en la periferia del sistema educativo.

La valoración de esta disposición organizacional en instituciones con cuerpos académicos débiles, se puede explicar precisamente porque se trata de una institución universitaria en que el componente administrativo es más fuerte que el académico, donde este último parece tener mucho menos injerencia en las decisiones relacionadas con la calidad. El poder está concentrado en los controladores de la institución y no en los académicos, asumiendo una orientación contraria a lo que plantean Hellawell y Hancock (2010). Estos autores concluyen de sus investigaciones, que los organismos colegiados son un factor relevante del proceso de toma de decisiones en las universidades, ya que son formas de organización que determinan la política a través de la discusión y el consenso, donde el poder puede tanto ser compartido como radicarse en ciertas personas. Hellawell y Hancock sostienen que los gobiernos colegiados permiten a la comunidad académica trabajar en conjunto para encontrar respuestas a los problemas considerando diferentes puntos de vista. En este sentido, en instituciones como ésta, al parecer la colegialidad es reemplazada por un aparato administrativo más fuerte. En consecuencia, no hay resistencias. Se entiende que en ausencia de actividad colegiada organizada, los mecanismos de control administrativo son adaptativos y eficientes y no son cuestionados, porque en la práctica no existe una agrupación académica que se manifieste. En esta universidad, en particular, el diseño funcional elegido se privilegió porque facilita la aplicación de procedimientos estandarizados para homogeneizar sus campus y asegurar uniformidad dentro de la institución.

De acuerdo a los testimonios de casi todos los encuestados y entrevistados sin distinción por tipo de universidad, la creación de unidades próximas al nivel jerárquico ha sido estimulada por la iniciativa de algún directivo superior, quien ha apoyado su desarrollo y validado dentro de la institución el rol que cumple, lo que facilita su gestión. Por lo general, esta persona ha sido un miembro de la directiva superior (Rector, Vicerrector o Prorrector). La unidad opera como el "brazo armado" del núcleo de gestión y control de las máximas autoridades de las universidades, al servicio de la calidad de la educación que entregan. Este diseño organizacional parece ser transversal en distintos tipos de universidades, privadas (creadas antes y después de los años 80) y estatales. Las dos citas siguientes pueden ilustrar esta situación bastante uniforme entre instituciones de distintos tipos. La primera es una universidad estatal antigua, más orientada a la formación profesional con un desarrollo incipiente de la investigación y, la segunda es una universidad privada únicamente docente con muy pocos años de trayectoria.

> "…Bueno yo hay una cosa que agradezco y es que el rector me validó completamente en el cargo. Si el rector no me hubiese validado no hubiese tenido ni un peso en esta

> universidad y eso lo hemos visto en otras universidades donde ciertas direcciones de aseguramiento de calidad no son validadas y al final no pasa con ello nada." (Hombre, U. Estatal)

Este relato deja entrever que en la conformación de estas unidades hubo una intervención directa de las autoridades universitarias, particularmente en lo que tiene que ver con la elección de sus integrantes, incorporando un elemento de cierta discrecionalidad en la definición de su composición, y otorgándole el atributo de constituirse con 'cargos de confianza' de la autoridad. La misma situación es confirmada por otro profesional de una universidad privada, que lo reconoce abiertamente.

> "…Además, mi cargo es de confianza al rector, entonces mientras dure el rector probablemente yo seguiría trabajando aquí. Pero si cambian al rector probablemente la persona que llegue, no tengo claridad si yo seguiré formando parte de este equipo de trabajo…" (Hombre, U. Privada después de los 80)

Un aspecto común a todas, es que la localización de estas unidades en la periferia de las instituciones, cerca del nivel cupular de la universidad, resulta muy funcional para responder eficientemente a requerimientos externos, pero no tanto para la socialización e integración de la cultura de calidad desde las raíces de la organización. En consecuencia, se podría plantear que la calidad no debiera incorporarse como una actividad de línea de mando desde subsistemas adosados a las autoridades, sino que debe concebirse como una función asesora, que apoye y se coordine con los actores principales de la universidad que son los protagonistas de las acciones propiamente universitarias, sus académicos. La posición cercana a la línea de mando potencia su asociación con el poder y sujeción de los aspectos normativos de la institución, lo que implica que su comportamiento puede ser más sometido al parecer de quienes tienen la autoridad y, en consecuencia, ser percibido como una entidad auditora con quien se establecen relaciones asimétricas.

Sin embargo, cuando la universidad tiene cuerpos colegiados consolidados, aun con una organización que depende de la máxima autoridad, la vivencia de los académicos probablemente no es igual a aquellas en que los académicos tienen contratos inestables, su vinculación es más débil y no hay colegialidad. Esta impresión la respaldan opiniones como la que entrega la jefe de una unidad de una universidad estatal, quien ejerce las dos funciones paralelamente, es docente y administradora académica y, argumenta relevando la importancia de los cuerpos colegiados, más allá de la localización de esta estructura de gestión de la calidad.

> "(igual que)...en otras universidades del consejo de rectores donde el poder está distribuido entre los académicos entre los decanos. Pero si tú vas a las privadas que no voy a nombrar ninguna, son algo digamos…Tú te das cuenta que ahí tienen concentrado el poder. Tienen

> una unidad pegada a la diestra del vicerrector. Pero para abajo no hay poder. Pero es que no hay organismos colegiados. Entonces, aquí por ejemplo, si tú tienes una dirección como ésta cerca de rectoría o pre rectoría, los demás van a estar tranquilos, porque a todos les va a tocar por igual. O de alguna de manera los van a proteger y van a tener los mismos principios." (Mujer, U. Estatal)

No obstante, aun cuando haya organizaciones académicas que funcionen colegiadamente, la asociación con la autoridad por la proximidad a las figuras de poder, sí produce un impacto. A partir de las experiencias estudiadas, se puede inferir que la posición de cercanía a las direcciones superiores de estas unidades de gestión universitaria, puede influir en la determinación de los límites y atribuciones que se le asignen tanto a los profesionales como a la unidad en su conjunto, en este "territorio cuasi académico", como lo denomina Whitchurch (2013). Ello, en gran medida debido a la poca claridad en la definición de las funciones de los profesionales que la integran. Su localización fronteriza con la jerarquía superior, actuando de arriba hacia abajo, probablemente produce un efecto diferente al que ocasionaría si fuera una unidad instalada en los niveles medios de la estructura organizacional en un rol asesor, como lo son los Consejos Académicos o, si estuviera integrada a las unidades académicas (carreras, departamentos o facultades). El lugar que ocupen dentro de la institución puede ser determinante para la definición del rol de esta unidad, en términos de sus ámbitos de acción, tipo de relaciones con otros miembros de la institución y su legitimidad dentro de la universidad.

> "Ahora, estas unidades tienen un rol bien interesante, porque si bien están muy cerca de la línea fundamental, de la línea central de la universidad, son como intermediarios entre el Gobierno Central y la base, porque cumplen un rol de acompañamiento metodológico con las unidades directamente, con las carreras, con los programas de postgrado. Entonces nosotros estamos muy cercanos a las bases, y en ese sentido hay que ser muy cauteloso de que no se nos mire como representantes de la autoridad, sino como unidades que vamos a apoyar y a ayudar a las unidades a mejorar sus procesos, a mejorar lo que están haciendo. No somos los representantes de la autoridad y es bien complejo eso, porque la primera impronta es que te miran como representantes de la autoridad y no te dejan entrar, en un principio..." (Mujer, U. Estatal)

En síntesis, la cercanía con autoridades superiores parece tener un impacto ambivalente o de doble vínculo con quienes esta interactúa unidad. Por un lado, facilita la bajada de las indicaciones y requerimientos, en la medida que se trataría de un componente de la institución legitimado por los niveles jerárquicos superiores. Pero, por otro lado, su acción se puede asociar a una imposición y fiscalización, lo que es probable que provoque resistencia y, en consecuencia, hace más difícil la internalización y el arraigo de una cultura de evaluación y mejora continua, como lo promueve la lógica de la acreditación en su discurso explícito. Este adquiere el carácter de una vinculación ambigua con quienes se relacionan, especialmente los académicos.

4.2.2 Insertos en la academia

Si bien en casi todos los casos explorados estos dispositivos se instalan como unidades separadas de la gestión académica regular, fuera de las facultades o escuelas, y están subordinadas a alguna autoridad superior vinculada a la docencia, hay unas pocas excepciones. Dos de ellas, que corresponden a universidades de gran tamaño y complejidad, con fortaleza en investigación y docencia de pre y postgrado, tienen la función de aseguramiento de calidad integrada a las estructuras de gestión académica regulares de la universidad (aunque una de ellas cuenta además con una unidad central de gestión para los mismos efectos). En estas universidades, se instala esta función en facultades o departamentos, y su conducción es delegada principalmente en académicos que ocupan transitoriamente cargos de gestión.

Estos académicos tienen una formación disciplinaria afín con la de las carreras de las que forman parte, salvo el caso de unos pocos que pertenecen a la planta administrativa, todos profesionales con formación universitaria en distintas áreas. Estas unidades no centralizadas están vinculadas más estrechamente con quienes encarnan la actividad académica y se coordinan no sólo con las autoridades académicas de las facultades, sino que también con sus cuerpos colegiados. Los testimonios de dos académicos –ambas mujeres- que se desempeñan en facultades diferentes en cargo de gestión académica, ilustran estos matices de diferencia con quienes lo hacen desde el nivel central de la institución.

> ."…dentro de la Facultad puedo proponer mejoras de gestión y si son aprobadas, ejecutarlas. Dentro de la universidad, puedo proponer en las instancias respectivas." (Mujer, U. Privada antes de los 80).

> "Ante ciertas situaciones puedo tomar decisiones autónomamente y en otras consulto al Decano o al Comité Directivo, sobre todo las que se requieren de una política que a veces no existe. Al tener que generar una, llevo la situación a estas instancias." (Mujer, U. Privada antes de los 80)

La evidencia proporcionada por estos dos casos, deja de manifiesto que al estar próximas a la actividad docente y de investigación en las facultades o departamentos, se generan más relaciones de colaboración y probablemente, por estar integrado a la unidad académica y formar parte de la comunidad (aunque no sea necesariamente un par académico), hay más comprensión de la naturaleza del quehacer académico por parte de quienes administran. Asimismo, en un marco de trabajo más cercano, también puede aumentarse la probabilidad que haya un mayor grado de aceptación y valoración de la función de administración, por parte de los académicos.

Este círculo virtuoso probablemente se refuerza por la contingencia y fluidez de la retroalimentación mutua, a diferencia de lo que ocurre cuando los dispositivos de

gestión de la calidad están localizados en los niveles jerárquicos superiores, los que están más centrados en las políticas institucionales y más conectados muchas veces con el medio externo, con el control y con las grandes políticas institucionales. De este modo, si se define el rol de las Unidades de Calidad como asesor más que funcional al control, tal vez, se reduciría la probabilidad que se confiera a la autoridad central la potestad sobre el aseguramiento de la calidad. Consecuentemente, su función se conservaría ligada a la actividad directa de generación y transmisión del conocimiento, lo que está en manos de los académicos en su relación con los estudiantes, sus proyectos de investigación y extensión.

La resistencia de los académicos a colaborar con estos procesos les hace más difícil su funcionamiento, pero en algunas instituciones especialmente las más consolidadas y antiguas, la participación de académicos en estas unidades de gestión, facilita la tarea y la comunicación con sus pares académicos. Sin embargo, al mismo tiempo protegen el territorio académico de la intromisión de extraños.

4.2.3 Los ámbitos de gestión y el empoderamiento en escena

En lo que se refiere a los ámbitos de gestión, las funciones que desempeñan estas unidades, oscilan dentro de un abanico de acciones técnicas que se relacionan principalmente con el análisis institucional y el apoyo para los procesos de autoevaluación en sus distintas etapas y componentes. Algunas se involucran más con el seguimiento de planes de desarrollo, otras con asuntos curriculares, y otras trabajan más ligadas a la provisión de información a las unidades académicas y los directivos superiores; sin embargo se destina más esfuerzo y tiempo a procesos de acreditación que a las demás actividades.

> "(…lo que hacemos con frecuencia es…) realizar seguimiento del Plan de Desarrollo Institucional. Evaluar los planes de trabajo sectoriales. Monitorear el plan de mejoramiento derivado de la acreditación; apoyar la toma de decisiones de las autoridades superiores y cuerpos colegiados." (Hombre, U. Estatal)

> "Yo diría que lo que hacemos es desarrollar herramientas que nos permitan monitorear y hacer seguimientos y evaluar los procesos críticos de la Universidad, eso con el objetivo de retroalimentar esos procesos y de mejorar." (Mujer, U. Privada después de los 80).

Con el afianzamiento de los procesos de acreditación, los compromisos de desempeño, y cumplimiento de metas evaluables a través de indicadores, la recolección o levantamiento y sistematización de los datos requeridos con fines de rendición de cuentas públicas, ha sido una de las principales tareas encomendadas a estas unidades. Igualmente, les fueron asignados roles de articulación y coordinación de procesos de acreditación. La introducción de estas nuevas tareas dentro de las

universidades parecieran estar al servicio de la puesta en marcha de un sistema de control intra-institucional (Fernández y Bernasconi, 2012) cumpliendo una labor de auditoría interna, al mismo tiempo que facilitan su posicionamiento en un entorno mercantilizado de educación superior, lo que puede producir tensiones intra-institucionales.

En el ejercicio de sus funciones como se ha señalado, las actividades que desarrollan con más frecuencia en estas unidades son aquellas relacionadas con los procesos de acreditación, dentro de los cuales tienen un papel de consultor interno y revisor de informes de las carreras, al cual algunos denominan "apoyo técnico", "no de hacer el trabajo, sino que más bien de supervisar que éste sea bien hecho", como dicen varios de los entrevistados. Señalan que su intención es apoyar a los académicos y transmitirles el lenguaje técnico que ha sido apropiado por estas unidades, y que según los administradores (académicos y profesionales) en las carreras no se maneja claramente. Algunos van más allá y hablan de la misión de instalar y reforzar una cultura de la autoevaluación que muchas veces no está del todo presente, se trata de una "transferencia de buenas prácticas". Guiar escuchando, pero al mismo tiempo mostrar algo que los demás por sí solos no pueden ver.

Aunque nadie lo reconoce, en cierta forma, se va creando un estamento empoderado, que comienza a tener dominio sobre aspectos que los académicos no tienen, ni les interesa tener. Sin embargo, por la posición que ocupan, su espacio de poder es más bien difuso. El impacto en la toma de decisiones de la universidad pareciera recaer en su capacidad personal de negociar los aspectos que consideran relevantes y en las instancias de participación otorgadas por el cuerpo directivo. Por ello, en general sostienen que su cargo no tiene un gran impacto formal, pero que sus opiniones tienen presencia y son consideradas.

En gran medida, el funcionamiento de estas unidades está en línea con lo que plantean Mollis y Marginson (2002) respecto de que la evaluación de calidad sería un medio a través del cual normar las prácticas de personas e instituciones. Esto implica cierto manejo del poder o control, a través del uso de metodologías que además se asocian a terminología instrumental y especializada, como parece observarse en la aplicación de criterios de acreditación y técnicas para conducir procesos de auto evaluación. De este modo, las herramientas de gestión que se desarrollan para la realización de las actividades en estas unidades, integran conocimiento especializado y poder administrativo y, parecen tener un grado de control y supremacía sobre los miembros de la comunidad académica. Esto hace pensar que, de alguna manera, la creación de un discurso tecnificado e instrumental por parte de estas unidades, le facilitaría un posicionamiento dentro de las redes de poder académico y le abre un lugar distintivo en este territorio cuasi académico, como lo denomina Whitchurch (2013).

> "….Nosotros no le llenamos los formularios ni nada de ese tipo, la responsabilidad final de la acreditación son de las Unidades (académicas), y nosotros somos solo una unidad de apoyo, pero yo diría que de un apoyo fuerte. Porque las personas no saben el lenguaje técnico de la acreditación, uno tiene que estar respondiendo preguntas por correo, reuniones personales con los profesores, es un trabajo arduo…" (Hombre, U. Estatal)

> "En un momento tu empiezas a decir, ya pongamos ciertos límites y es porque la DAC con estos procesos de acompañamiento de carreras está enterado desde el sopapo que falta en el baño de la carrera hasta la ideología del modelo curricular implementado. Entonces estamos metidos, tienes cosas que decir con respecto a la parte administrativa, académica, en los planes de mejora, en todo. Entonces tú te sientes, yo como director de la DAC, como equipo te sientes con un poder tremendo un poder muy grande. A la DAC (Dirección de Aseguramiento de la calidad) se le validó y se le dio mucho poder, en cuanto a intervención de los planes de mejora, decisión desde infraestructura, equipamiento para carreras, etc." (Hombre, U. Estatal)

A pesar de estas señales de tensión y poder, los integrantes de estas unidades no hacen referencia explícita a la cuota de poder que podrían ir adquiriendo estos dispositivos en la universidad y cuando aluden al poder, se refieren más bien al de los académicos. Pareciera que hay una especie de ceguera o negación de los espacios de injerencia que adquieren o bien una negación de los ámbitos de influencia que pueden alcanzar. Al mismo tiempo, se vislumbra una rivalidad o competencia encubierta con los académicos. Esta última hipótesis, que parece más plausible, será desarrollada en el capítulo cinco, referido a la construcción identitaria de los administradores de calidad.

> "…los dueños son los académicos, te podrás imaginar grupos de poder, o sea, era política pura, pero no de política de partido, política interna: grupos de poder, influencias…" (Hombre, U. Privada después de los 80)

> "Porque cuando tú tienes una estructura organizacional, por ejemplo a nivel de creación de facultades la unidades académicas son centros de poder también…" (Mujer, U. Estatal)

Los integrantes de las unidades reconocen que existen fricciones por el control del poder. Sin embargo, la impresión generalizada es que éste está concentrado en los académicos, fundamentalmente en las universidades tradicionales, donde existe práctica de trabajo colegiado.

> "Porque cuando tú tienes una estructura organizacional, por ejemplo, a nivel de creación de facultades la unidades académicas son centros de poder también..." (Mujer, U. Estatal).

En las universidades privadas de creación posterior a los años 1980, no se observa el mismo patrón, dado que estas últimas tienen en promedio menos profesores de planta que las universidades creadas antes de esa fecha y su participación en las

decisiones es escasa, por lo que no se los percibe como un estamento poderoso, pero si se reconoce la existencia de dos estamentos que entran en tensión.

> "…los académicos hacen lo que se les da la regalada gana. (…) Por otro lado, hay un par de estamentos administrativos o pseudo-administrativos que dan soporte académico, las direcciones de docencia, las direcciones de no sé qué. Y por otro lado está el estamento administrativo, que es una cuña burocrática que está metida dentro de la universidad que le molesta a todo el mundo, entonces ahí hay una confrontación de poderes." (Hombre, U. Privada después de los 80)

En una próxima etapa del desarrollo del sistema de aseguramiento de calidad en Chile, con estas unidades ya asentadas en las universidades, las instituciones de educación superior podrían hacer un viraje hacia una opción de trabajo más propositivo y desarrollar estrategias que estimulen en los académicos una lógica de evaluación y mejoramiento continuo de su docencia. Esto implicaría un esfuerzo de socialización que los lleve a internalizar la necesidad de estar permanentemente preocupados de recibir retroalimentación de sus prácticas pedagógicas para así generar un circuito de calidad desde la base del quehacer académico.

Como se señaló en el acápite anterior, la posición organizacional, próxima a la autoridad central le confiere un status y le demarca un territorio, que aparece como hibridando funciones administrativas y académicas, pero con un rol no muy bien definido para la unidad en su conjunto ni para sus integrantes. En el proceso de configuración de este rol aún poco definido, puede también influir cierta inconsistencia entre el discurso y la práctica de los profesionales que integran estas unidades. La inconsistencia se manifiesta porque, por un lado, hay una idealización de la función de la unidad y al mismo tiempo una rutinización del quehacer y hasta cierto punto, una negación de la función controladora que ejerce.

> "Yo no pertenezco a la línea política vertical, porque si tú miras el organigrama está rectoría, las vicerrectorías y de ahí vienen las jefaturas de carrera y de ahí los profesores y los estudiantes. Yo soy staff de apoyo, y sobre todo porque efectivamente yo dependo directamente de la rectoría, pero claramente se entiende que aseguramiento de la calidad aparece justamente como apoyo al corazón que es el proceso académico en el caso de una Universidad. Y es por eso que nosotros además generamos indicadores en forma permanente, que es información para tomar decisiones de las otras unidades que sí están en la política principal." (Mujer, U. Privada después de los 80)

(Y, más adelante la misma persona agrega…)

> "… mi rol por un lado es coordinar y yo te diría que cuando uno audita, que es el rol que corresponde para auditar procesos, uno no es que controle, uno básicamente lo que hace es poner en evidencia cuellos de botella, escollos, y entonces ahí las comunidades que están involucradas en estos cuellos de botellas verán cómo solucionar, qué planes de

mejoramiento, en fin, etc. Por un lado eso y por otro lado apoyamos con la generación de información." (Mujer, U. Privada después de los 80)

Esta profesional citada arriba, cuenta que ella "audita procesos" sin advertir que la auditoría implica una función de inspección y fiscalización, Por lo tanto, se aprecia que hay una dificultad incluso semántica para poder distinguir lo que implica un rol de asesor en contraste a una posición de línea que audita y controla. Queda de manifiesto la ambigüedad en la definición del rol de estas unidades en las universidades y en algunos casos la escasa reflexión sobre el impacto en procesos que afectan a la universidad en su conjunto, como es la instalación gradual de una cultura de auditoría.

A modo de síntesis, se puede concluir que habiendo sido Chile un país pionero en Latinoamérica en la aplicación de un modelo económico neoliberal, bajo este régimen hubo una proliferación de instituciones de educación superior. Con un intento de controlar su masificación, se establecieron mecanismos de regulación y aseguramiento de la calidad en el país. Estos mecanismos dieron origen a exigencias de rendición de cuentas a las universidades, las que se vieron superadas en sus capacidades administrativas y debieron crear cargos ad hoc e integrar profesionales para hacerse cargo de nuevas demandas, lo que llevó a desplazar a los académicos en funciones ya existentes. El aseguramiento de la calidad con todas sus tareas asociadas condujo a implementar innovaciones a la estructura organizacional, creando unidades dedicadas a este propósito.

Por lo tanto, la aparición de estas nuevas estructuras en las universidades, se puede atribuir a una respuesta reactiva a las demandas a las instituciones de educación superior, a comienzos de los años 2000, en especial al surgimiento de sistemas de control y aseguramiento de calidad, en un contexto de alta competencia por recursos y de suspicacia social sobre la idoneidad de algunas nuevas instituciones proveedoras de educación terciaria. De ese modo, estas unidades se constituyen más bien por iniciativa de las direcciones superiores y se sitúan próximos y en relación de dependencia con la línea de autoridad institucional. En un comienzo, se configuran como espacios híbridos, con funciones no muy definidas, las que gradualmente se precisan y convergen en el ámbito de la gestión de procesos de acreditación y de entrega de datos a las autoridades centrales. Las integran principalmente profesionales o académicos que combinan tareas de gestión con actividad docente y de investigación.

Prácticamente todas las universidades incorporaron alguna unidad o dispositivo de estas características. Les asignan denominaciones que las distinguen y las identifican dentro de las universidades, lo que de algún modo contribuye a corporizar su función y a des-invisibilizar la labor administrativa como lo plantea Szekeres (2004), quien afirma que no hay una distinción clara de lo que constituye la función administrativa

dentro de las universidades y que los administradores dentro de las instituciones de educación superior, son un grupo invisible. De este modo, se empieza a configurar una nueva función, a la que se le asigna un nombre y éste puede usarse como símbolo para expresar quien es esta nueva entidad, con la finalidad de ir generando identidad organizacional (Hatch y Schultz, 2002), identidad que además tiene la impronta de estar en la jerarquía de la autoridad por la asociación con quien está en los puestos del gobierno central.

La instalación fue gradual y enfrentó dos dificultades principales, la falta de claridad en el rol que debían asumir y la resistencia de los académicos. Se trataba de un espacio nuevo que parece transgredir las normas implícitas de una relación jerárquica y asimétrica entre los académicos y el personal administrativo, que ahora ofrece relaciones de colaboración en lugar de un servicio subordinado. A algunas unidades les favoreció integrar a académicos porque conocían y eran reconocidos por sus pares y hay un relativo consenso en que el conocimiento del mundo académico es necesario para estas funciones.

La contingencia, el creciente número de estudiantes y el progresivo incremento de requerimientos, fueron estandarizando el ejercicio de estas unidades, reduciéndose en muchos casos a procedimientos instrumentales con un fuerte apego a la norma externa, la que los administradores de la calidad agradecen como un eje que les ayuda a organizar su actividad. Sin embargo, en el discurso el propósito es más elevado y ambicioso. Las condiciones de inconsistencia entre lo dicho y lo hecho, permite hacer extensivo el concepto de “acoplamiento suelto” (Weick, 1976), en particular a la relación entre sus funciones declaradas y lo que efectivamente realizan. La evidencia recolectada indica que hay una disociación o una débil vinculación entre las intenciones y las acciones, o entre el quehacer llevado a cabo y el modelo teórico de calidad imperante en la institución, como se comentó en el capítulo anterior.

La relación entre el rol que la mayor parte de los entrevistados declara que tienen estas unidades con la concepción que ellos mismos tienen de la calidad, en general suelen permanecer en el ámbito discursivo o como un ideal a seguir, un objetivo sobre el cual trabajar en el largo plazo, pero no en el momento actual. Hay una cierta idealización del cargo, pero finalmente una rutinización del quehacer, principalmente orientados al trabajo para apoyar los procesos de acreditación institucional y de carreras. De esta manera, pese a sus anhelos, la mayor parte de las personas entrevistadas tienden a concentrar sus actividades en asuntos de carácter instrumental.

La constitución de estas unidades de aseguramiento de calidad denota el esfuerzo por llevar a cabo cambios adaptativos que, en la mayoría de los casos, parecen

haberse producido más reactivamente que anticipatoriamente, frente a las exigencias de rendición de cuentas. Por lo tanto, las universidades, en su proceso de instalación, se han debido acoplar con el entorno, de un modo funcional más que de sentido.

Pero, paradojalmente, pareciera que al mismo tiempo, se manifiesta un mayor acoplamiento de estas unidades con la normativa interna y la autoridad superior, que ejerce mayor control sobre sus servicios educacionales para responder a las demandas externas de rendición de cuentas (Fernández y Bernasconi, 2012), aunque el acoplamiento intra-institucional con la cultura académica y la tradición universitaria, que privilegia los procesos creativos por sobre la instrumentalización y estandarización de procedimientos es débil.

Actualmente, en todos los casos, se han asentado como una estructura estable, con un equipo de profesionales que se han especializado en materias de aseguramiento de la calidad, y académicos que distribuyen sus horas en funciones administrativas y académicas.

Capítulo 5

Construcción de la Identidad de los Administradores de Calidad en las Universidades

Como se describió en el capítulo anterior, las unidades de aseguramiento de la calidad fueron proliferando gradualmente. En la actualidad, todas las universidades en Chile tienen algún dispositivo institucional de nivel central, que se dedica a gestionar la calidad de la educación. Estos dispositivos han ido incorporando personal técnico, por lo general con estudios universitarios, quienes han asumido funciones que se han configurado sobre la marcha, especialmente en las primeras instituciones que incorporaron este nuevo campo de administración.

En la primera sección de este capítulo se caracterizará el perfil de estos profesionales, presentando sus trayectorias laborales previas, el medio por el cual llegaron al cargo, las motivaciones que han tenido para integrarse a estas funciones de gestión y los conocimientos y habilidades requeridas para el desempeño de la función. Además, se describen los obstáculos y facilitadores que ellos identifican para el buen ejercicio de sus cargos. En la segunda sección se discute sobre la falta de delimitación de sus roles y funciones, junto a un análisis, desde una perspectiva de género, sobre la realidad de estos profesionales. Finalmente, se examinan aspectos que contribuyen a la configuración de la identidad profesional en esta nueva función universitaria. Todos los análisis han sido realizados a partir de datos empíricos obtenidos a través de entrevistas en profundidad y cuestionarios aplicados a una muestra de profesionales y académicos que trabajan en estas unidades de la organización universitaria, como se describió en el capítulo introductorio de la tesis.

5.1 Conociendo a los profesionales de la gestión del aseguramiento de la calidad

En esta sección se presenta una caracterización de los administradores de la calidad de las unidades académicas estudiadas. En ellas trabajan en promedio 6 personas. La mitad tiene a lo más 5 profesionales, mientras que la de mayor tamaño se compone de un equipo de 18 personas. Esta corresponde a una universidad privada de orientación docente creada después de los años 80, con más de un campus en cada una de las 13 regiones del país, lo que explica su mayor número de integrantes. Sin embargo, lo más frecuente es que estas unidades tengan poco personal; reportándose en un 75 % de los casos unidades de 5 o menos profesionales.

De los encuestados, el 34,3% son hombres y 65,7% mujeres. Esta predominancia de mujeres se analizará más adelante, en la siguiente sección de este capítulo. La gran mayoría de los entrevistados -profesionales y académicos dedicados a la gestión del aseguramiento de calidad- tienen entre 30 y 55 años de edad. Un grupo minoritario

(17%) son mayores de 55 años (mayoritariamente hombres) y sólo un pequeño porcentaje de los encuestados tiene menos de 30 años. Más de la mitad lleva más de 10 años desempeñándose en cargos de administración o gestión en instituciones de educación superior. Son, por lo general, personas que ocupan el cargo por primera vez, por lo cual éste no está definido con precisión, y se ha ido configurando con el tiempo, tema que se desarrolla en la próxima sección. En el apartado siguiente se describen la formación y experiencia de trabajo junto a sus trayectorias laborales previas a desempeñarse en el cargo actual.

5.1.1 Experiencias previas al ejercicio del rol de administración de la calidad y medio por el cual llegaron a sus cargos actuales

Las experiencias previas al cargo de administrador del aseguramiento de la calidad, tanto de formación como laborales, si bien no son tan disímiles en términos del tipo de trabajo desempeñado, si lo son en cuanto a la disciplina de origen. Existe una gran heterogeneidad en relación a su formación previa. Las áreas disciplinarias más numerosas (poco más de un tercio) son las de la Ingeniería.[22] En orden de frecuencia, en segundo lugar (la cuarta parte de la muestra) son profesionales relacionados con las Ciencias Sociales (psicólogos, sociólogos, asistentes sociales) y, en tercer lugar (23%) están los profesionales ligados al área de la educación (profesores, educadoras de párvulo, psicopedagogas). En menor medida (9%) se observan profesiones relacionadas al área de la administración (administradores, economistas, administradores públicos). Las profesiones que participan en menor medida son estadístico; periodistas, profesionales del área de la salud, licenciados en ciencias básicas y arquitectura, con una o dos personas por profesión (ver gráfico 4).

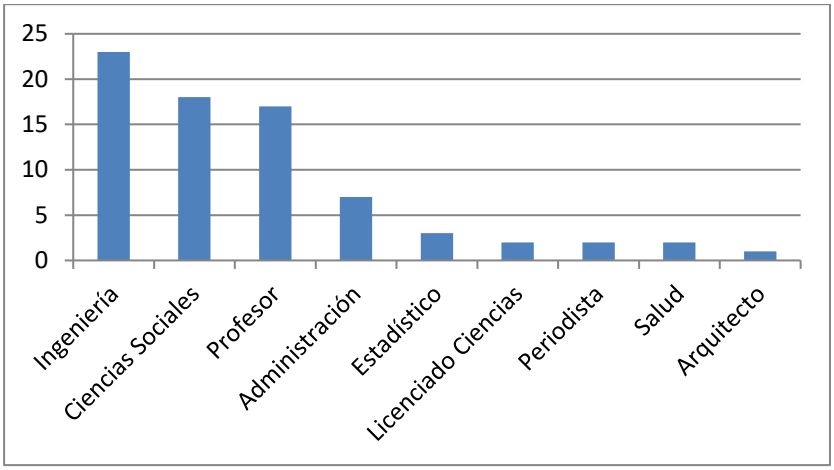
Esta variedad en la formación de origen de los entrevistados, sugiere que no se ha establecido una exigencia de especialización en algún área específica para el reclutamiento de profesionales que se dediquen a la gestión de la calidad en las universidades. Se trata de un puesto de trabajo que no tenía una definición previa al constituirse, por lo que obviamente no se determinó el perfil profesional requerido.

Todos los encuestados (profesionales o académicos ejerciendo funciones administrativas) cuentan con título profesional universitario. La mayoría además ha cursado estudios de postgrado (62%), verificándose la presencia de este nivel de formación en mayor medida entre los hombres, los que se distribuyen equitativamente en diferentes áreas de especialización. Un número significativo

[22] Por razones de análisis se han agrupado a los diferentes subtipos de especializaciones de esta disciplina en una sola categoría –ingenieros civiles, industriales, eléctricos, informáticos, metalúrgicos, forestales y agrónomos.

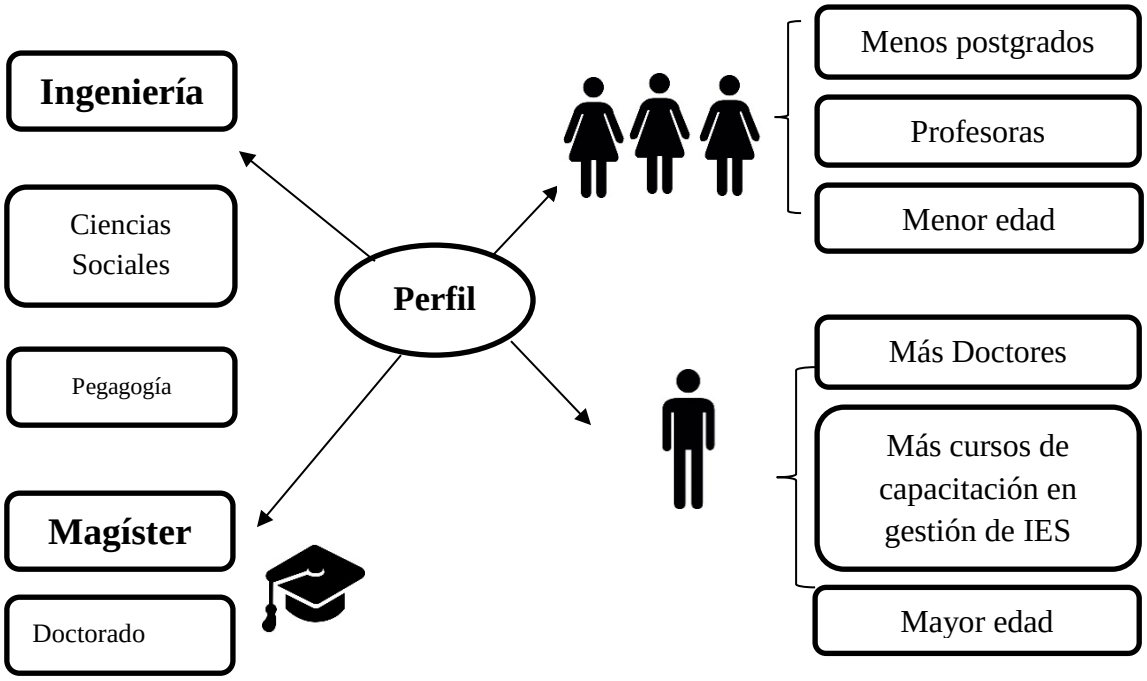
(25%), informa que tiene grado de Doctor, tendencia que está en línea con lo que reportan los estudios anglosajones (Deem *et al*., 2007; Whitchurch, 2006, 2007), quienes aseveran que los administradores en las universidades tienen grados académicos (masters y doctorado) y experiencia en docencia equivalentes o incluso superior a las credenciales de algunos académicos.

Gráfico 4. Títulos profesionales de Profesionales encuestados



Sin distinción por género, casi la mitad de los encuestados que han cursado estudios de postgrado lo ha hecho en temáticas relacionadas al área de la educación (Evaluación Educacional, Liderazgo Educacional, Curriculum e Instrucción, Tecnología Educativa, Gestión y Administración Educacional, Docencia para la Educación Superior, entre otros). Esto es indicador del interés y necesidad de especialización en temáticas vinculadas al ámbito de acción. Un 20% ha cursado postgrados relacionados a las ciencias sociales (Sociología, Metodología de la Investigación Social, Ciencia Política, Psicología Social Aplicada, entre otros) y otro 20% se ha focalizado en programas que tienen que ver con administración y finanzas (Administración de Empresas, Finanzas, MBA, Dirección Estratégica de Recursos Humanos, Marketing, entre otros). Ambas temáticas, de una u otra forma, se relacionan con la gestión de procesos de calidad. Un porcentaje menor (14%) tiene postgrados en el área de las ciencias exactas (Matemáticas, Física, Ingeniería, entre otros) y sólo un 2% se concentra ya sea en el área de economía (Economía de los Recursos Naturales) o salud (ver Figura N° 2).

Figura 2. Perfil sociodemográfico predominante



Por lo general, la especialización en muchas de estas áreas del conocimiento, particularmente ciencias exactas o psicología social, se corresponden con la formación disciplinar inicial de las personas, quienes ocupan posiciones académicas conjuntamente con sus cargos de gestión. Como lo ilustra la siguiente cita, el área de formación primaria es la que define la identidad laboral para este tipo de profesionales.

> "Yo siempre he trabajado por mi especialización entre industrial y computación, y estuve 5 años en lo que fue la parte fundacional de la carrera de Ingeniería en Computación. Ahí ya se cumplió un ciclo, y el área industrial estaba un poco débil así que me fui a apoyarla. En eso estaba, llevaba 2 años como Director del Programa en Gestión de Operaciones que yo ayudé a formar, y ahí el Rector me pidió que yo asumiera la dirección de la Escuela de Graduados acá. Eso se me complicó mucho porque cuando los académicos asumen muchos cargos, seguimos siendo profesores, poco… pero hago un curso de pregrado y uno de postgrado todos los semestres, son 4 cursos al año." (Hombre, U. Estatal).

Esta condición puede considerarse como evidencia que apoya la hipótesis de la primacía de la formación inicial y de la pertenencia a algún departamento académico disciplinar. Al respecto, Henkel (2005) plantea que los académicos tienden a tener una fuerte lealtad con su unidad básica (departamento o escuela), lo que trasciende cualquier cargo de gestión transitorio, condición que se confirmaría con la evidencia de este estudio.

En términos de las trayectorias previas al ejercicio del rol actual, los encuestados tienen en promedio 20 años de experiencia laboral total. Casi un 40% se ha desempeñado en cargos de administración en instituciones que no son de educación superior, ya sea de carácter privado (en su mayoría) o público. Quienes se han desempeñado previamente en instituciones privadas, lo han hecho por alrededor de 7 años en promedio.

Llama la atención que poco menos de la mitad de los que han trabajado en instituciones no universitarias, lo han hecho igualmente en organizaciones ligadas al ámbito de la educación. Entre ellas se cuentan los colegios (en cargos de directores, coordinadores académicos, integrantes de la Unidad Técnica Pedagógica –UTP- y orientadores), corporaciones privadas de educación y Ministerio de Educación. Las funciones más frecuentemente desarrolladas en este tipo de instituciones antes de su rol actual, han sido las siguientes:

- Como **directores**: ejercer funciones directivas y técnico-pedagógicas en establecimientos educacionales escolares, orientados a controlar la gestión escolar.
- Como **coordinadores/jefes de UTP**: revisar y coordinar la dimensión administrativa curricular de los establecimientos escolares
- Como **asesores/profesionales de UTP**: guiar, asesorar y revisar el proceso técnico pedagógico de los docentes y profesionales asociados.
- Como **orientadores**: organizar, implementar y desarrollar la unidad de orientación escolar, en temas tales como orientación escolar y vocacional y convivencia escolar.

En todos los casos, se advierte que la labor desempeñada anteriormente se vinculaba a la articulación de funciones de apoyo a la docencia, en el ámbito pedagógico y el administrativo; independiente de la disciplina de origen del profesional. Además, salvo en el caso de los directores de las unidades, los profesionales sin cargo de jefatura se ubicaban en un espacio intermedio entre la autoridad central y el quehacer inherente a la función de las instituciones, que en el caso de las escuelas corresponde a la formación de alumnos. Esto no difiere significativamente del rol que ejecutan en las universidades, por lo que en cierta forma, ellos reproducen o adaptan la misma función ejercida en otros entornos a la universidad, en el ámbito de la gestión del aseguramiento de la calidad.

Dentro de las otras instituciones donde trabajaron algunos entrevistados, se cuentan diversas empresas ligadas al área de la ingeniería, administración de recursos humanos, ciencias sociales y salud. Las funciones desarrolladas en este tipo de instituciones antes de trabajar en la universidad, se caracterizan por ser labores ligadas a la coordinación de procesos y al control de gestión. Estas funciones, al igual que el rol que desempeñan en la actualidad, se situaban al margen de la actividad central de la organización. Es decir, sus tareas no formaban parte del

quehacer principal y distintivo de la organización, sino que más bien cumplían principalmente funciones de coordinación. Estas las ejercían desde una posición periférica o de apoyo. En orden de frecuencia, las funciones desarrolladas son las siguientes:

- En el área de la **ingeniería como Subgerentes, Jefes y Analistas:** control y supervisión de procesos productivos; propuesta y evaluación de planes de mejora para los distintos procesos; desarrollo y gestión de herramientas de seguimiento y control de la Planificación Estratégica a nivel corporativo; desarrollo de sistemas informáticos para control de las instituciones financieras.
- En el área de la **administración de recursos humanos como Consultores Independientes**: desarrollo de proyectos de instalación de sistemas de evaluación de desempeño, capacitación y desarrollo de carrera, bajo el modelo por competencias; consultoría en desarrollo organizacional.
- En el área de las **ciencias sociales como Coordinadores en Proyectos de Investigación**: estudios, aplicaciones e intervenciones en terreno, presentación de informes y resultados.

Debido a su reciente creación, la integración de los administradores a las unidades de aseguramiento de la calidad de las universidades, por distintos mecanismos, sugiere que la opción de desempeñarse en estos puestos de trabajo no obedece a un perfil definido. Se trata, entonces, de personas que no son reclutadas por cumplir con la prescripción de un perfil de cargo claramente establecido, sino que han sido seleccionados por atributos personales, afinidades institucionales o experiencias previas en cargos que pudieran tener alguna similitud con lo que se esperaba se hiciera en estas unidades.

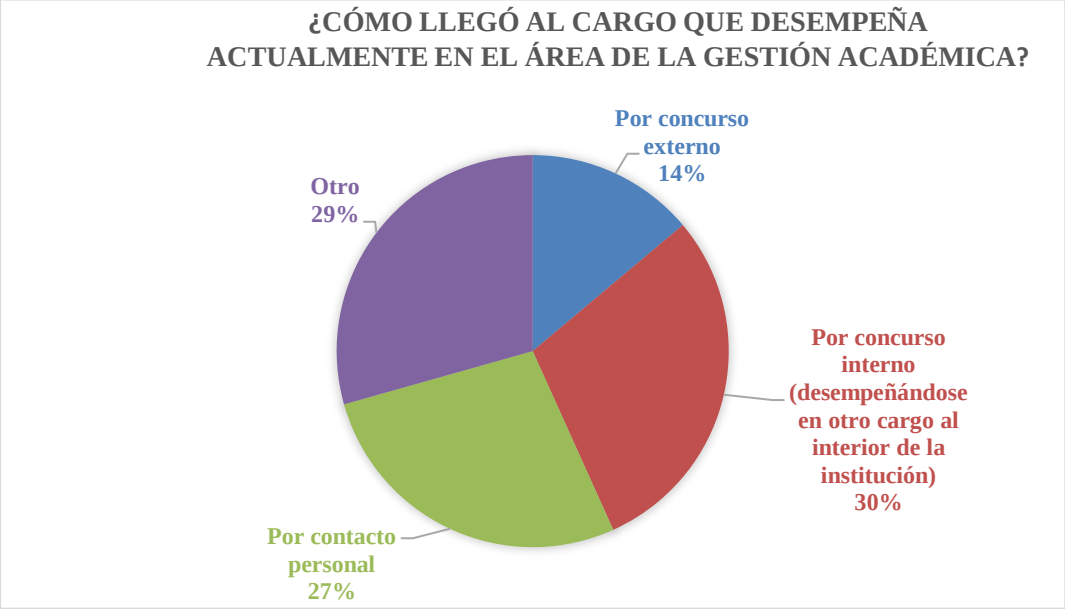
> "Sin formación previa, o sea comercial a secas. A mí me llamaron de una Universidad y me dijeron oye sabemos que estás en un banco y no estás muy contenta, y están llamando de unos trabajos administrativos de una universidad privada de acá de esta ciudad, ¿te parece? Y yo obvio que voy a ver de qué se trata. Y dentro de eso, el cargo era como bien de administración, y eso lo iba a hacer o en el banco o en la universidad o en otro lado, en el fondo no había una afinidad mayor." (Mujer, U. Privada después de los 80)

Se trataría de cargos que requieren un nivel de profesionalización incipiente, pero con una preparación para el trabajo administrativo que no implica una función ejecutiva o técnica especializada en algún área particular. Precisamente, por la diversidad de experiencias previas y áreas de formación inicial, son profesionales con mayor desarrollo de competencias genéricas que específicas o técnicas.

Los medios por los cuales estos profesionales y académicos han llegado a ocupar el puesto, son diversos. Un 30% llegó por concurso interno -desempeñándose antes en otro cargo en la misma universidad-, 14% por concurso externo y un 27% llegó por

contactos personales. Estos datos dan cuenta que se trata de cargos de confianza de la autoridad correspondiente y que las funciones desarrolladas son estratégicas para las instituciones.

Gráfico 5. Vías de acceso al cargo de administrador de calidad



Las motivaciones para involucrarse específicamente en el ámbito de la gestión en instituciones de educación superior, son variadas y no se ve predominancia clara en alguna de ellas en especial. Al agrupar las razones expuestas, surgen dos categorías: aquellos que plantean que se integraron a un cargo de gestión en la educación superior porque fue una oportunidad de trabajo y lo asumieron como desafío personal y, aquellos que dicen que se debió al interés por mejorar la propia institución y el sistema educacional.

Sin embargo, al comparar entre subgrupos, de acuerdo a ciertas variables de segmentación, sí aparecen algunas diferencias. Espontáneamente, las mujeres explican con más frecuencia que los hombres, que llegaron a este cargo porque se les presentó una oportunidad laboral de desarrollo, y también porque les motiva la mejora de las instituciones de educación. En cambio, muy pocos hombres (10%) dicen que era una oportunidad laboral o un desafío personal; ellos esgrimen varias otras razones sin que ninguna en particular predomine (interés por aportar a la mejora del sistema, hacer una contribución desde la disciplina, interés por la gestión, son las tres más nombradas). Las diferencias en las motivaciones de hombres y mujeres se ilustran en las siguientes citas:

> "No hay razones previa antes de involucrarse, solo se dio. Luego en conocimiento de lo desafiante que es el quehacer en gestión académica, y el haber recibido mi formación

profesional en la misma institución me motivaron a seguir desarrollándome profesionalmente en esta industria." (Mujer, U. Estatal)

"Me considero un gran conocedor de diversos modelos de gestión por lo cual al entrar a trabajar a la Universidad trabajé directamente con el modelo ISO 9001:2000 y Normas Chilena de la Calidad 2728 y me fue fácil en la aplicación, ya que mi desempeño fue mejor de lo esperado, me contrataron para la subgerencia de desarrollo de las personas, luego me vincule a la consultoría y luego volví a la educación." (Hombre, U. Privada post 80)

Estos datos sugieren que hay una diferencia en la elección de la profesión de acuerdo al género, donde los hombres señalan que llegan al cargo por elección personal, denotando implícitamente que tienen control de la situación y que son ellos quienes definen su trayectoria. En cambio las mujeres muestran una actitud más pasiva al ocupar el cargo, y se someten a las prescripciones hechas por otros, dado que es una oportunidad que se les ofrece desde fuera, en la misma línea de los argumentado por Priola (2013).

Por otra parte, todos los que manifestaron interés por la gestión, como razón principal para estar trabajando en este cargo, se desempeñan en universidades privadas creadas después de 1980. Ninguna persona desempeñándose universidades del Consejo de Rectores comunicó ésta como razón principal para su opción. Estos últimos profesionales más bien expresan que su motivación es el interés por mejorar el sistema educativo. Por lo tanto, se puede hipotetizar que hay un sesgo de selección en ambos sentidos, universidades con un aparato administrativo más robusto que el académico -como son las nuevas universidades- tienden a reclutar profesionales con interés en la gestión, probablemente donde es menos relevante el contexto u objeto de gestión. Mientras que en las universidades más antiguas, con mayor trayectoria y mayor injerencia de cuerpos colegiados en la toma de decisiones, son más los académicos los que dedican parte de su jornada a la gestión (temporal) y, no manifiestan opción por el desarrollo de una carrera administrativa.

Al contrastar las opiniones de gestores que al mismo tiempo ocupan cargos académicos con aquellos que sólo tienen un contrato profesional, se advierte que los primeros declaran que su interés principal es aportar al mejoramiento de las instituciones y del sistema educativo. Mientras que aquellos que sólo ejercen un cargo administrativo, señalan con más frecuencia que éste representó una oportunidad laboral, tendiendo a definir su función como "gestor", "administrador" o "profesional".

"Yo creo que requiere de una profesionalización que la da principalmente la experiencia y viniendo del mundo académico, no es cosa de hacer una carrera. Hay que pertenecer al mundo académico y lograr una profesionalización a través de la experiencia, porque yo no

> me imagino una carrera que forme gestores del aseguramiento de la calidad y que el tipo se instale ahí. Es mucho más complejo que eso." (Hombre, Académico, U. Estatal)

> "Yo ahí me desayuné, en una universidad top, me encontré con una cosa que en el ámbito de la gestión era terrible: muy poco profesionalizada, mandaban los académicos." (Hombre, Profesional, U. Privada)

Las citas además ilustran diferencias en las percepciones entre dos encargados de gestión de la calidad, respecto de la importancia que le otorgan a la preparación previa para el desempeño en el cargo, donde la primacía de la tecno-estructura es valorada por quien no proviene del mundo académico. Asimismo, se sugiere una tensión entre dos posiciones dentro de la universidad respecto del dominio en el mundo universitario. Una postura valora la profesionalización de la gestión, poniendo en oposición el componente académico. Es decir, se valora de igual manera la administración y los procesos de enseñanza y creación de conocimiento. Por otra parte, desde el espacio académico se enfatiza que para hacer gestión de la calidad de la educación es necesario formar parte del mundo académico. Desde esta última posición, gestión y academia no son vistas como antagónicas.

Por otro lado, si comparamos por grupo etario, se advierte una leve tendencia de los mayores de 50 años, por sobre las personas menores, a expresar espontáneamente un interés por aportar a la mejora de la educación. Esta manifestación es coherente con lo que se ha descrito como las tareas propias de esta etapa del ciclo vital. De acuerdo a la teoría de las llamadas crisis normativas de Erik Erikson (1980) ésta correspondería con la denominada etapa de la generatividad, en la que se espera que la persona contribuya con la experiencia adquirida. Se constata que son académicos que están en el ciclo final de su carrera, por tanto el desempeñarse en estas unidades puede constituirse como un mecanismo que les permite mantenerse vinculados a las instituciones, pero sin participar de la competencia y exigencias de productividad del mundo académico actual.

> "Él me dijo, mira, nosotros te ofrecemos o volver a la academia o mantener un cargo de gestión en la Rectoría. Yo le dije que no podía volver a la academia porque pertenezco a ella desde el 74, no tiene sentido volver a un lugar donde pertenezco. Y segundo si tú me das a elegir, teniendo claro que soy parte de la academia, yo quisiera seguir con un cargo de gestión y concretamente en la parte de academia porque es donde puedo hacer un aporte a la universidad con mis conocimientos en gran parte a la carrera académica en esta universidad." (Hombre, U. Estatal)

En síntesis, los hallazgos permiten caracterizar los administradores del aseguramiento de la calidad como profesionales con estudios superiores que manifiestan interés por especializarse en temáticas afines a la función que están realizando. No hay una profesión de origen que predomine sobre otras para ejercer esta función, debido a la reciente creación de estas unidades. Poco a poco, se han

configurado dos subgrupos: profesionales jóvenes sin cargos académicos, y académicos de mayor trayectoria laboral, que son quienes generalmente dirigen estas unidades. Se puede pensar que, para el segundo subgrupo, las unidades de aseguramiento de la calidad constituyen un espacio que les permite una desvinculación progresiva del ámbito universitario. De alguna manera, les da la oportunidad de permanecer en el medio sin experimentar las tensiones propias de las exigencias de productividad académica actuales. Esta conformación híbrida de las unidades de aseguramiento de la calidad –profesionales jóvenes y académicos de trayectoria-, encarna lo que Whitchurch (2007) denomina territorio cuasi-académico. Se puede hipotetizar que la continuidad de esta condición híbrida es necesaria para conservar una perspectiva académica dentro del ámbito de la gestión del aseguramiento de la calidad. De este modo, se podrá atenuar el impacto del control administrativo y evitar que éste adquiera una predominancia que invisibilice lo intrínsecamente universitario.

5.1.2 Conocimientos y habilidades requeridos para el desempeño de la función

Los profesionales participantes del estudio también fueron consultados por las habilidades requeridas para ejercer las funciones del cargo. Sobre este aspecto, no se observaron diferencias importantes entre la totalidad de los casos estudiados. Aquellos profesionales que trabajan en unidades localizadas a nivel cupular de las universidades y los que se desempeñan en instituciones que no cuentan con mucha participación de cuerpos colegiados, señalan que la capacidad para toma la de decisiones y resolución de problemas, es la habilidad cognitiva más importante para el desempeño de sus funciones.

Por otro lado, aquellos que trabajan como miembros de unidades ubicadas en los departamentos académicos, indican en primer lugar la capacidad para organizar y coordinar el trabajo. A este nivel, más cercano al quehacer académico (escuelas, facultades, departamentos, etc.), se requiere la participación y común acuerdo entre diversos actores y organismos colegiados disciplinarios, los que son un factor relevante del proceso de toma de decisiones. Hellawell y Hancock, (2010) los definen como formas de organización que determinan la política a través de un proceso de discusión y consenso, donde el poder puede tanto ser compartido como radicarse en ciertas personas. Además, los gobiernos colegiados permiten a la comunidad académica trabajar en conjunto para encontrar respuestas a los problemas considerando diferentes puntos de vista. En este sentido, las habilidades de apoyo y negociación son las necesarias para que los encargados de aseguramiento de calidad desempeñen bien su labor, pues es la forma orgánica en que los cambios son propuestos tradicionalmente en las instituciones universitarias.

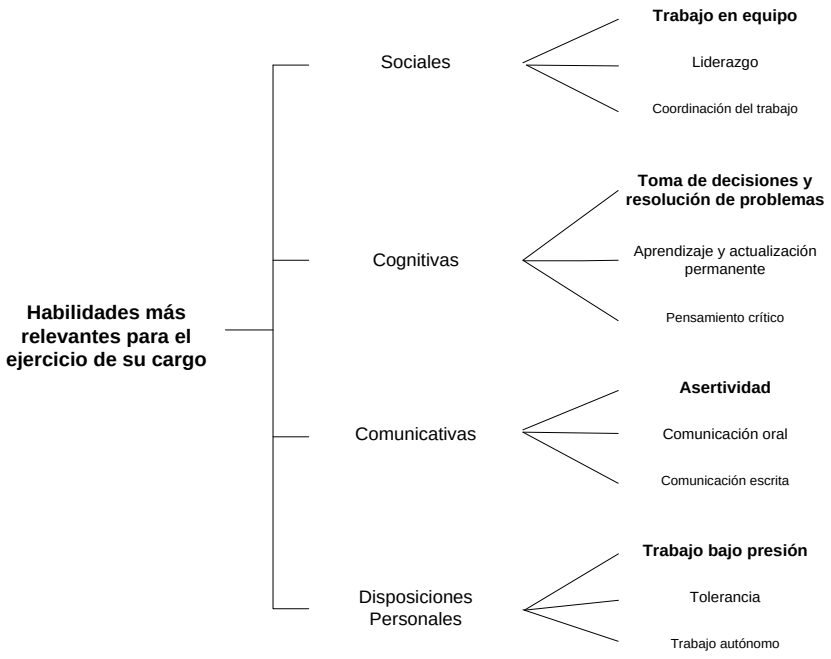
> “La gestión académica requiere de consensos para la toma de decisiones. En otro tipo de instituciones las decisiones son más verticales.” (Mujer, U. Privada antes del 80´)

La mayoría de los entrevistados señala que la implementación de cualquier cambio significa un proceso que puede ser lento y desgastador, lo que supone una alta demanda personal por parte de estos encargados. Por ello, tal como señalan Hellawell y Hancock (2010), para un administrador académico, que tiene una cierta meta o visión y que desea al mismo tiempo una aceptación compartida y cierta urgencia de cambio de algún aspecto, su trabajo puede ser muy frustrante. Por ello se comprende por qué también la tolerancia a la frustración es señalada por los entrevistados como una característica fundamental que deben tener aquellos que se desempeñan en este ámbito.

> “Cuando me preguntabas de las habilidades, también uno tiene que tener una alta resistencia a la frustración, en algunos momentos del proceso y una gran capacidad para lidiar con personas con distintas personalidades, aspiraciones” (Mujer, U. Estatal).

Con el objeto de jerarquizar las habilidades y conocimientos, se solicitó a los encuestados del estudio elegir las 5 habilidades más importantes para desempeñar sus funciones. Estas se presentan esquemáticamente en la Figura N°3. Se identificaron como las más importantes las siguientes habilidades: toma de decisiones y resolución de problemas, asertividad y capacidad de tolerar el trabajo bajo presión.

Figura 3. Habilidades más importantes para el ejercicio de cargo



Se podría afirmar que las habilidades más valoradas para desempeñar el cargo, son las sociales (conocidas comúnmente como "blandas"), que facilitan la comunicación, la negociación y la articulación entre estratos y niveles organizacionales dentro de la universidad. Probablemente, debido al hecho que quienes ocupan estos cargos no tienen una especialización en administración y menos en gestión en educación superior, esta experticia se ha suplido con la valoración de habilidades de negociación y comunicación. De este modo, más que gestores propiamente tal, se han instalado como mediadores entre estratos, coordinadores y facilitadores de tareas. La siguiente cita es de una entrevistada que pertenece a una unidad de aseguramiento de la calidad que está integrada a la cúpula directiva de la institución. Sus palabras retratan fielmente la percepción que la mayoría tiene sobre el dominio de las habilidades sociales.

> "…porque yo negocio, yo les doy incluso las prioridades. Yo les digo incluso estas carreras son prioritarias, van a proceso de acreditación, no les queda más tiempo, por eso en el proceso no me vaya a recortar, porque ellos necesitan estos libros, etc." (Mujer, U. Estatal).

Estos resultados son convergentes con los del estudio de Muma *et al*., (2006), quienes llegaron a la conclusión que los administradores académicos usaban más roles interpersonales que informacionales o decisionales, según la taxonomía de Mintzberg (1993). De este modo, se constata la naturaleza del rol de administrador de aseguramiento de calidad en las universidades, más orientado a la coordinación, la facilitación y acompañamiento, que la ejecución y toma de decisiones.

Consistente con estos hallazgos, los administradores, aunque reconocen como muy necesaria la habilidad para negociar, no parecen ejercer con la misma facilidad un rol de "manejo de conflictos" (habilidad que figura dentro de la categoría "funciones de decisión, según Mintzberg, 1993). Esto se puede deducir a partir de la baja frecuencia con que declaran haber enfrentado dificultades que los hayan hecho sentir incómodos o tensionados. Lo anterior puede explicarse debido a que los administradores profesionales no tienen la presión de ser los ejecutores o tomar las decisiones finales, las cuales recaerían sobre el cuerpo académico, puesto que su rol es predominantemente de acompañamiento. De algún modo, la gestión de la calidad sería un ámbito de acción de los profesionales, pero sin la responsabilidad de ser sus ejecutores.

En relación al origen disciplinario hay menos consenso. Por un lado, están aquellos que señalan fehacientemente que deben ser personas con una vasta experiencia académica, de tal modo que logren entender la cultura del mundo universitario, tanto en lo relacionado con la docencia como con la investigación. Los entrevistados que opinan de esta forma, piensan que lo ideal es contar con académicos que aprendan del aseguramiento de la calidad a través de la experiencia misma. En este sentido, su

rol debe ser mucho más amplio que un "administrador" de la calidad. En general, estas opiniones tienden a ser emitidas por personas que justamente provienen del ámbito académico dentro de sus universidades.

En un punto medio se sitúan aquellos que piensan que también es posible que los que no provienen desde la academia logran adaptarse a la cultura de cada institución y finalmente funcionen bien en sus labores. Sin embargo, esto requiere de un esfuerzo importante, de un tiempo de entrenamiento, y de la comprensión de la cultura organizacional. Para ellos, el problema no es el origen, sino que más bien el logro de la comprensión del lenguaje y la tradición académica.

Por último, aquellos que defienden la conveniencia de contar con personas provenientes del ámbito profesional, sostienen que los académicos necesitan de apoyo en la realización de labores que están más cercanas a la gestión. Para ello, se necesitan profesionales con conocimientos específicos y con formación metodológica en análisis de datos. Además, señalan que son más "aperrados"[23] que los académicos para el trabajo de "manguilla[24]". Para este grupo, esto sólo es posible de conseguir eligiendo una persona que tenga una trayectoria en gestión, lo que generalmente caracteriza más a aquellos profesionales provenientes desde el mundo privado. No es sorprendente que los que emiten este tipo de opiniones sean justamente los profesionales que han llegado desde fuera a las organizaciones en las que hoy trabajan.

En cuanto a las habilidades específicas que son consideradas necesarias para obtener un buen nivel de funcionamiento en las tareas de aseguramiento de calidad, los entrevistados nombran algunas características relacionadas con el trabajo práctico y otras con el ámbito de lo relacional. Así, algunos de ellos (fundamentalmente profesionales), señalan que las personas que realizan este tipo de funciones deben trabajar estructuradamente y con metodología, actuar con orden, rigurosidad y capacidad de sistematización, logrando enfocarse en varias cosas a la vez y funcionando adecuadamente bajo presión. Por otra parte, dadas las características del cargo y la necesidad de motivar a otros en el trabajo conjunto, señalan que las personas que se desempeñan en aseguramiento de calidad deben ser capaces de generar ambientes cálidos y buscar acuerdos.

En este sentido, deben tener habilidades de mediación entre posiciones diversas y grupos de poder dentro de las mismas unidades y, en situaciones de tensión entre

[23] El término "aperrado" se usa coloquialmente para referirsea a una persona que persiste a pesar de las dificultades.
[24] Trabajo de "oficinista"

unidades académicas y el gobierno central. Para algunos, se planta la necesidad de poseer el liderazgo suficiente para poder alinear a los académicos, "porque cada uno es un universo". Por lo mismo, deben poder manejar la resistencia, convencer y seducir a otros en relación a la pertinencia del trabajo orientado hacia la calidad. Para ello, también es necesario ser capaz de resistir la frustración y estar profundamente abiertos a los cambios. Deben saber negociar con otros, pero también mantener cierta firmeza; ser empáticos, tener la capacidad de ponerse en el lugar del otro, escuchar, entender, apoyar, pero transmitir lo que hay que transmitir. Por último, deben tener habilidades políticas, de articulación y de generación de procesos. Para lograrlo, hay que tomar una cierta distancia pero también estar en terreno: "alejarse del bosque para poder verlo, no es suficiente, hay que meterse en él". Estas habilidades, como ya se comentó, parecieran ajustarse mejor con aquellos que tienen funciones académicas o son profesionales mujeres.

> "…Este liderazgo con aproximaciones distinta a la numérica fría, dura, etc. Sino más bien de gatillar procesos empáticos, conversacionales, de construcción de acuerdos, yo creo que ahí equipos liderados por mujeres han sido muy provechosos, pero no los dejaría exclusivamente en un tema esencialista, sino más bien es un estilo de trabajo que yo creo que las mujeres profesionales la encarnan más que profesionales hombres." (Hombre, U. Estatal)

> "…No, en los cargos, las mujeres somos las que llevamos la fuerza y los hombres la política. Las autoridades unipersonales son hombres. Y las que llevamos procesos somos las mujeres. ¿Qué raro, no…?" (Mujer, U. Estatal)

Respecto de las competencias para el ejercicio del rol, en general existe un gran consenso en que no hay un perfil claro de competencias requeridas para desarrollar las labores que ellos realizan, y que tampoco es necesario haber tenido una formación determinada, sino que ésta se va haciendo a través de la práctica misma. Para algunos, una especialización sería interesante, pero hasta el momento no existe nada atractivo en el área. Sin embargo, si se analiza la oferta académica tanto en Chile como en el resto de mundo en el campo de la gestión universitaria, se pueden encontrar diversos programas como diplomados, maestrías o programas de doctorado que ofrecen formar especialistas en gestión universitaria y sub-especializaciones en aspectos como el aseguramiento de calidad.

5.1.3 Obstáculos y facilitadores para el trabajo de gestión académica

En general, parece existir un cierto consenso en cuanto a los obstáculos y dificultades que se enfrentan para el ejercicio del rol. Los principales se relacionan con la oposición del mundo académico hacia sus demandas, fundamentalmente por las exigencias de tiempo que les implica, y por falta de validación de su parte.

Los entrevistados hacen referencia a situaciones que les han parecido difíciles de abordar, como la resistencia al cambio, la cual es considerada como uno de los mayores obstáculos para el ejercicio del rol. Coinciden en que la incorporación de ciertos procesos y estándares a cumplir por parte de los programas de estudio no ha estado exenta de reticencias. Por ejemplo, respecto a los primeros procesos de acreditación señalan que fueron vistos como burocráticos, sin importancia y alejados de las actividades centrales de la docencia. Sin embargo, progresivamente, y producto del trabajo que ellos habrían realizado para ganarse su confianza, las unidades han ido valorando la posibilidad de reflexionar sobre la práctica y el poder establecer metas y planes de desarrollo, tal como lo ilustra la siguiente cita:

> "Entonces al principio fue todo un tema de transición, desde facultades que nunca habían hecho un plan y al final se dieron cuenta que les sirvió mucho todo el proceso de elaboración del plan, que un poquito lo mismo que se hace con el tema de la acreditación y evaluación interna...o sea cuando paras tu pega y empiezas a pensar en qué quieres. Entonces fue súper valioso y la gente empezó a querer esto. Al principio lo hicieron súper enojados porque de alguna manera los estaban obligando, pero luego vieron el valor de hacer este proceso." (Mujer, U. Privada creada antes de 1980)

No obstante, sortear las resistencias al cambio para los entrevistados sería parte del proceso asociado a empoderar a las unidades e imbuirlas en una cultura de calidad permanente en el tiempo. En esta línea, uno de los desafíos con los que han lidiado, es manejar y hacer frente a la imagen que se tiene de ellos, ya que tienden a ser percibidos únicamente como proveedores de información o constructores de los formularios, en circunstancias que se sienten más que eso. Señalan que por este motivo han negociado en el tiempo una función mayormente relacionada al asesoramiento, apoyo para análisis, y asistencia permanente más allá de los procesos de acreditación.

Un obstáculo importante que se menciona, es la dificultad para instalar una cultura de la calidad dentro del ámbito académico. Sin embargo, al mismo tiempo muchos tienden a pensar la calidad principalmente en relación a los procesos de acreditación. Se quejan de cierta apatía de parte de los académicos, para muchos de los cuales, la acreditación sería un "cacho[25]", una presión, un trabajo engorroso que significa una carga extra que se ven obligados a hacer. No obstante, un buen número de ellos, en la práctica parece desempeñarse en tareas que se alienan con la imagen que proyectan, en un rol más instrumental.

[25] Expresión coloquial para referirse a algo que estorba o que se agrega a la carga laboral.

En este contexto, las personas entrevistadas tienen la sensación de tener que “nadar contra la corriente”, intentando convencer a otros. Algunos incluso conciben su rol como la conducción de procesos de “evangelización”, ya que deben constantemente persuadir a otros de que lo que hacen es beneficioso para la universidad.

Pese a su convicción sobre la relevancia de su trabajo, lo desarrollan con una cierta cuota de sacrificio, pues se trata de cargos menos visibles, que no reflejan un estatus jerárquico claro y que muchas veces son considerados como secundarios. Según ellos, existe una mayor valoración de la academia por sobre la gestión, por lo cual trabajar en este ámbito “no viste tanto”. Esta situación es acentuada también por la falta de claridad en la definición de sus funciones, lo que muchas veces no les permite tener claro “hasta dónde imponerse”. Constantemente intentar validarse ante el menosprecio de otros, para quienes su trabajo muchas veces es una pérdida de tiempo, debiendo aceptar la invisibilidad de la importancia de sus funciones para la organización.

Por otra parte, una dificultad importante percibida por muchos, como se señaló en el capítulo anterior, es la falta de colectividad y de misión conjunta por parte de los académicos. Según sus relatos, en las universidades, la calidad no emerge del esfuerzo colectivo como en organizaciones productivas, sino que es una agrtegación de éxitos individuales. Muchas de las personas entrevistadas reclaman por los “egos individuales”. Señalan que la implementación de planes y mejoras con el objeto de conseguir un bien superior, se hace más difícil por el predominio de intereses independientes individualistas. Comentan que a los profesores les cuesta alinearse y muestran resistencias para trabajar corporativamente.

> “Hoy creo que no puedo decir que esos egos se han interpuesto en lograr los objetivos de la perspectiva de calidad y gestión que yo he necesitado generar, pero requiere de mucha paciencia, de que tú seas invisible, o sea si quisiera ser protagonista, fregué.” (Mujer, U. Privada antes de los 80)

Sin embargo un grupo minoritario plantea que en sus lugares de trabajo esto no sucede de esta manera, pues existe un buen clima laboral, poco competitivo, lo que ha permitido llevar a cabo proyectos conjuntos, ayudados por una “cultura del emprendimiento”.

En esta línea argumentativa, los factores que han facilitado su trabajo tienen directa relación con el nivel de conciencia que se haya instalado en la organización acerca de la importancia del aseguramiento de la calidad. Es decir, la fluidez de su trabajo depende del reconocimiento de parte de los académicos que el trabajo que realizan los administradores académicos para gestionar la calidad, constituye un proceso que sirve y que ayuda a mejorar la actividad académica. Contar con su validación es un facilitador ya que les permite focalizarse en la función de monitoreo y de

acompañamiento, instalando una lógica del trabajo colaborativo Esta situación es muy dependiente del contexto institucional y es más fácil de observar en organizaciones pequeñas, en las cuales todos se conocen y hay una línea más directa de comunicación.

Otro factor facilitador es el nivel de proximidad que ellos tienen con el gobierno central. Mantener una cercanía con éste les confiere un cierto nivel de poder que les permite validarse ante las unidades académicas. Sin embargo, muchas veces esto también los distancia y hace que sean visualizados como “mensajeros” de las autoridades. Por otro lado, el mantenerse más cercanos a las unidades académicas, les ha permitido una mayor validación, ya que funcionan como un equipo y se establecen más fácilmente mecanismos de confianza: “vale más el reconocimiento de los pares que un decreto de aseguramiento de la calidad”.

Por último, para muchos, el facilitador más importante es el provenir del mundo académico, y realizar o haber realizado labores de docencia y/o investigación. Esto permite mantener un status horizontal con respecto a los pares, lo que es una potente forma de validación. Ser académico permite estar a ambos lados del proceso, es decir, de quienes proponen el proceso de aseguramiento de calidad, pero también de los usuarios. Conocer el mundo académico hace que el trabajo sea algo más que la aplicación de una herramienta. Permite tener otra mirada de los instrumentos, no sólo desde fuera, sino que como quien “sufre” la acreditación. Por otra parte, ser académico permite adecuar más fácilmente los procesos a las necesidades de las comunidades, puesto que existe un lenguaje común.

5.2 El inicio de una nueva identidad

Esta sección aborda el proceso de construcción identitaria, en el marco de una identidad emergente, que no cuenta con representaciones sociales previas a las cuales recurrir para hacer frente al trabajo de desarrollo identitario. Desde allí, la identidad de los administradores académicos se define fundamentalmente a partir de la difusión de los límites del rol y la ambivalencia funcional que enfrentan.

En lo que sigue de esta sección, se describen las prácticas concretas que realizan los administradores y la manera en que éstas se estructuran en función de las características de sus instituciones y los mecanismos de poder existentes. Por otra parte, coincidentemente con la literatura internacional en el área, los testimonios recogidos confirman la importancia atribuida a las habilidades llamadas “blandas” para el desempeño de sus funciones. Esta característica permite hacer inferencias respecto a una feminización de la gestión en el ámbito de la calidad educacional y la sustitución del "poder masculino" en la toma de decisiones. La perspectiva de

género, que se desprende de esta referencia, es abordada más en detalle en una próxima subsección.

Por último, desde una visión constructivista donde la identidad es conceptualizada como un proceso continuo de negociación, se describen aquellas ideas y discursos a los que apelan los administradores de calidad para hacer sentido a su experiencia laboral.

5.2.1 Configurando el rol: las tareas y la falta de definición funcional

Las funciones y la identidad de los individuos que la componen se han ido configurando gradualmente, como lo expresa tan gráficamente la encargada de la unidad de una universidad estatal, cuando comenta que "todo lo hemos ido armando al hacer camino. Vamos haciendo camino al andar. Vamos haciendo caminos, resolviendo...".

Trabajan coordinadamente con entidades externas como las agencias acreditadoras y organismos de gobierno, que requieren información sobre los procesos académicos, la progresión de los estudiantes y sobre credenciales de los docentes contratados. De esta forma, estas unidades cumplen un rol de articular intra-institucionalmente los componentes de la universidad y también de relacionarse con entidades del entorno. Son como bisagras o piezas intermedias.

> "Entonces uno también tiene que ser como un mediador, un recadero, con nosotros hacen la catarsis. Y hay que también hacer una labor de convencimiento que este es un proceso donde se generan espacios de negociación entre la unidad y las estructuras que toman decisiones, donde sencillamente podemos alcanzar los recursos institucionales para ayudar al mejoramiento de las unidades, ya sea a nivel de facultad o a nivel central." (Mujer, U. Estatal)

Siguiendo la argumentación de Withchurch (2006), las identidades tradicionalmente han sido definidas desde ámbitos estructurados como las profesiones; no obstante las demandas a las instituciones de educación superior han empujado un creciente grupo multiprofesional con límites difusos. Estos límites poco claros les permiten hacer la conexión entre la academia y las decisiones ejecutivas para la gobernanza universitaria. Bajo estas condiciones que se verifican actualmente, por tanto, juegan un rol crítico en el enlace con el mundo externo, particularmente cuando están vinculados a las cúpulas de poder.

En algunas ocasiones, si están más cercanos al poder central, también actúan como articuladores internos entre las unidades académicas y las rectorías y vicerrectorías. En este contexto, ellos mismos se describen de formas diversas al respecto: algunos

hablan de ser un “vaso-comunicante” o “puente”, dentro de la universidad, como lo relata la docente de una universidad estatal que dirige la Unidad de Aseguramiento de Calidad.

> “...Pero sí hacemos de nexo... Nosotros hacemos de puente entre todo lo que tenga que ver con la evaluación de una carrera, si hay que pedir un dato, se hace puente acá, si hay que hacer un trámite por la agencia, se hace puente acá. O sea, nosotros dejamos que los docentes concentren su escaso tiempo, porque siempre reclaman que es escaso, en hacer análisis. Tratamos de proveerle todo...” (Mujer, U. Estatal)

No todas estas unidades tienen el mismo nivel de injerencia y atribuciones sobre las decisiones en las universidades; y la variabilidad entre ellas cubre un rango amplio. Hay algunas instituciones, principalmente algunas universidades privadas de orientación docente creadas después de los años 80, en las que el aparato administrativo interviene mucho más en las decisiones de docencia que el propio estamento académico. En el otro polo se sitúan universidades que tienen cuerpos colegiados de académicos que son los que deciden los asuntos académicos, estratégicos y operativos. Esta última figura es más frecuente en universidades que pertenecen al Consejo de Rectores.

> “Bueno, al principio es hacerse un espacio, que aquí no fue difícil, porque había, primero que nada, un mandato de la alta dirección de la institución, de los dueños, ordenando que había que separar las dos funciones y darle la altura, la prestancia, digamos, al aseguramiento de la calidad al igual que las otras vicerrectorías…” (Mujer, U. Privada después de los 80)

> “El rector...me pide que constituya una dirección de aseguramiento de la calidad. (...) esta es una universidad estatal, por tanto aquí pasan las cosas por muchos organismos colegiados, entonces no es solo una cosa que el rector lo quiera sino que hay organismos que tienen que decir sí o no incluso sobre el rector, hay una junta directiva donde el rector da cuenta, en esa junta directiva hay representantes del gobierno y todo lo demás.” (Hombre, U. Estatal)

Estos testimonios muestran diferencias entre ambas instituciones, en lo que se refiere a la concentración y desconcentración del poder en grupos específicos. En el primer caso, hay una referencia a los controladores (“dueños”), como si la universidad fuera una empresa productiva, lo que no es cuestionado por los entrevistados. La segunda cita alude a la organización de una universidad estatal en la que hay organismos colegiados operativos, que intervienen en las decisiones. La segunda universidad contrasta con la otra institución, en la que los académicos no funcionan corporativamente y no tienen injerencia en la toma de decisiones, ya que éstas recaen en los controladores de la universidad.

Las condiciones tan dispares de estas dos universidades, definen interacciones diferentes con los académicos, aunque en los dos casos las unidades de aseguramiento de la calidad estén en el mismo nivel jerárquico en el organigrama de sus respectivas instituciones. Las particularidades de los gobiernos institucionales les asignan un rol diferente dentro de la universidad. Sin embargo, esta inferencia debe tomarse con cautela, ya que la perspectiva de los académicos solo puede ser conjeturada, en tanto no se dispone de datos concretos de sus opiniones. Se puede suponer, a partir de la literatura discutida en el capítulo uno, que los académicos de universidades con cuerpos colegiados, sean estas privadas o estatales, presentarán más resistencia a la instrumentalización de la calidad a través de la gestión administrativa de estas unidades que los de universidades sin cuerpos colegiados. En la mayoría de estas últimas, la representación colectiva de los académicos es escasa, por lo cual su voz es menos notoria y probablemente menos influyente en las decisiones sobre la gestión de la calidad. Pero, por otro lado, debe reconocerse que en ambos tipos de universidades, la existencia de estas unidades les permite desligarse de las tareas burocráticas que implican los procesos de acreditación y descansar en los cuerpos administrativos; reforzando este vínculo ambiguo que también ha sido mencionado.

En una posición intermedia, se sitúan algunas universidades con ambos estamentos consolidados, el académico y el de profesionales con funciones administrativas, como los que conforman las unidades de gestión de calidad. Corresponden principalmente a instituciones privadas creadas después de los años 80, pero que están transitando de una orientación docente a una de investigación y han consolidado sus cuerpos académicos, con plantas estables y con jornadas de dedicación a la universidad de medio tiempo o tiempo completo.

Por otro lado, la organización de estas unidades y las funciones que desempeñan no son estáticas. De acuerdo a lo que declaran los entrevistados, sus funciones han ido evolucionando gradualmente. Comenzaron colaborando con las direcciones superiores especialmente en procesos de acreditación, y hoy han cambiado su foco para constituirse en un apoyo indispensable a la gestión.

> “Inicialmente se centró en los procesos de planificación estratégica y de autoevaluación para la obtención de la autonomía. En una segunda etapa se avanzó en establecer una vinculación efectiva entre la planificación estratégica, la planificación operativa y la formulación del presupuesto. Actualmente se está en el proceso de integrar la evaluación a los procesos de planificación, como factor fundamental del aseguramiento de la calidad a nivel institucional y de programas.” (Hombre, U. Privada después de los 80)

Con el tiempo, estas unidades han experimentado una evolución que ha permitido precisar poco a poco sus funciones. Incluso en algunas universidades forman parte el equipo de gestión cupular, como lo señala un representante de una Vicerrectoría

de Aseguramiento de Calidad al comentar que la unidad de aseguramiento de calidad se inició "…como un rol relevante, y eso fue creciendo y creciendo, y hoy día estamos en la toma de decisiones…". No obstante, aún no se puede afirmar que tienen un perfil claro dentro de las universidades.

Este proceso de ajuste en la función de las unidades de aseguramiento de la calidad es un fenómeno que parece haberse experimentado en distintas universidades, independiente de sus características, de si son privadas o estatales.

> "En este momento después de dos años, la Dirección de Calidad se instala a pensar y a re pensar muchas de las cosas a partir de estos acompañamientos y procesos a partir del modelo de calidad a implementar en la universidad. Pero no hace otra cosa que una revisión de las políticas, del modelo pedagógico de la universidad, revisión de los procesos que acompaña la implementación de esas políticas, de ese modelo pedagógico…esa es la fase en la que estamos. Sobre todo revisión de procesos, levantamiento de los procesos, depuración, retroalimentación a partir de lo que se ha recibido como insumo de las acreditaciones o de otros procesos también, entonces nosotros estamos incluso en este momento redefiniendo procesos re planteando procesos en pos de mejorar los elementos que se han planteado como negativos, como débiles." (Hombre, U. Estatal)

La gran mayoría de estas unidades se definen como entidades asesoras y, como se describió en el cuarto capítulo, jerárquicamente dependen de estructuras superiores y se sitúan organizacionalmente en una posición muy próxima a la cúpula institucional. Son principalmente consultivas más que resolutivas. Proponen, recomiendan y acompañan, pero no definen las políticas institucionales, ya que éstas son fijadas por instancias de la autoridad superior de la universidad. A juicio de sus integrantes, el resto de la comunidad universitaria también les reconoce este rol.

> "…La unidad de Aseguramiento de la calidad es propositiva frente a cambios necesarios, definiciones, estructuras, etc., pero no decide ni resuelve. Esto está en manos del Vicerrector Académico." (Mujer, U. Privada antes de los 80)

> "…estamos al servicio de las carreras, o al servicio de las unidades, entonces estamos permanentemente diciéndoles cómo les ayudamos, cómo salimos de esto, cómo logramos algo, y eso ha hecho que finalmente, que se sienta como un trabajo colaborativo y que nosotros estamos siempre preguntando cómo podemos ayudarlos…" (Mujer, U. Privada después de los 80)

Por lo general, estas unidades no realizan un trabajo imbuido en la vida académica. Operan más bien como entidades externas, con escaso trabajo colaborativo y poco integradas a las facultades, departamentos o carreras. Quienes trabajan en estas unidades, describen su rol en torno a la idea de ser un acompañamiento de otros, especialmente en la implementación de los procesos de acreditación. Las

descripciones de algunos entrevistados dan la idea de un lazarillo, que guía a quien no ve o no conoce el camino.

> "…tú tienes que trabajar con ellos… pero igual tú tienes que guiar el camino, marcar la pauta y para eso no lo puedes hacer en forma intuitiva, sino que también, viendo qué es lo que hay y qué es lo que se hace." (Mujer, U. Privada después de los 80)

> "...hay mucha relación de confianza también con los decanos. Claro, es una Unidad que promueve más que una evaluación externa, sino que instalar prácticas de autoevaluación o evaluativas dentro de las unidades, y nosotros colaboramos en eso...ya pero, tal vez por ahí no va la solución, si lo vemos por acá, miremos este otro dato, que se podría hacer para mejorar", Como que nosotros somos una especie de catalizadores de ciertas preguntas y tratamos de que ellos mismos lleguen a las respuestas pero tratando de promover." (Mujer, U. Privada después de los 80)

Por las características del papel que ocupan estos dispositivos dentro de las universidades, no figuran como actores protagónicos de los procesos, sino que están más bien en la "retaguardia". Mediante su rol articulador y asesor, deben facilitar la conexión entre el logro personal de los académicos, expresado en indicadores de su productividad en investigación, publicaciones y docencia, con los logros institucionales de la universidad. Esto no parece ser una tarea fácil, ya que se trata de unir dos lógicas distintas, la de los proyectos individuales de los académicos y el corporativo de la universidad como un todo.

> "…el bien superior de la universidad no está tan claro en el discurso de los profesores. Por esto cuesta alinearse… La implementación de planes y mejoras en función de perseguir un bien superior se hace más difícil por intereses independientes individualistas." (Mujer, U. Privada antes de los 80)

Otro testimonio de un profesional que dirige una unidad de aseguramiento de calidad en una universidad privada tradicional, apunta en la misma dirección que la anterior. Pero, acentúa más su postura crítica del individualismo y exitismo de muchos académicos quienes –a su juicio- sólo se preocupan de generar productos que les permitan obtener una buena calificación y valoración. Su opinión representa una perspectiva que se ha naturalizado en muchas instituciones, de hacer una comparación implícita o explícitamente de la universidad con una empresa. Este caso particular, quien expresa esta postura corresponde a un profesional que tiene experiencia en el mundo empresarial privado y por lo tanto su trayectoria profesional previa le dio un marco de referencia para hacer la comparación y plantearla espontáneamente sin moderar su opinión

> "…En la empresa uno no puede hacer todo, por lo que tiene que buscar aliados. Entonces, uno por sí solo, en una empresa privada no puede establecer, por ejemplo, una nueva ley de negocios. Tiene que relacionarse con el de allá, con el de producción, con el de

> marketing, “oye, cómo vendemos”, “oye está buena la idea, hagámosla entre todos”. En cambio acá (en la universidad) el prestigio es por una persona. Si a mí se me ocurre una idea, me gano un proyecto de X plata y logro establecer una muy buena investigación, y de ahí saco diez o quince publicaciones y resulta que me puedo hacer un doctorado entre medio, es mi éxito personal. Lo construí solo. Es una gran diferencia…” (Hombre, U. Privada antes de los 80)

Si bien esta fue una postura más extrema entre las opiniones de los entrevistados, su consideración permite dar cuenta del contrapunto que genera cierta tensión entre ambas visiones, la del administrador y la del académico. Ambos enfrentan el desafío de mostrar calidad de la educación, desde veredas distintas y a veces opuestas. La calidad, como se concibe en los sistemas de certificación externa, se mide a través de los logros de un sistema (institucional o a nivel más micro, de programas). Pero el éxito de una institución es el resultado del conjunto de logros individuales (por ejemplo, número de proyectos adjudicados, publicaciones en revistas de alto impacto, patentes, innovaciones, número de consultorías y convenios, etc.) todas las cuales tributan al éxito corporativo. Al mismo tiempo, todos son también insumos para la evaluación del éxito individual. Este diseño contrasta con la lógica de organizaciones productivas o de servicios, en las cuales el éxito y la calidad de la organización no se miden por logros individuales de sus funcionarios, sino por el resultado de la institución como conjunto. Pareciera que muchos de los sistemas de evaluación de calidad universitaria tienen su origen en estas últimas, lo que produce una tensión que debe resolverse, tal como lo grafica el mismo entrevistado, quien señala que en la universidad no existe una visión común como se ve en la empresa. A su juicio, estas características fomentan los protagonismos individuales a costa de los éxitos colectivos. El siguiente testimonio ilustra lo expresado:

> “…Por un lado está el estamento académico que es una autocracia pura, donde el éxito es más propio de las personas que de la organización. Y se transforma en un éxito absolutamente subjetivo. Y se generan focos de poder en torno a ese éxito, que no respeta ningún nivel jerárquico dentro de la organización…” (Hombre, U. Privada antes de los 80)

A partir de estas experiencias, se puede apreciar cómo la gestión de la calidad universitaria se ha ido convirtiendo en un área nueva de trabajo en estas instituciones, aunque aún está poco delimitada. A juzgar por los relatos, pareciera que a la base de su creación, en muchos casos existe un concepto de calidad un tanto disociado. Da la impresión que se lo concibe como un atributo separable de la gestión académica. Ello, debido a que las funciones administrativas especialmente establecidas para el aseguramiento de la calidad, se alojan en una estructura organizacional ad hoc, diseñada especialmente y dispuesta cerca de la línea de mando institucional. Implícitamente pareciera que se asume como supuesto que la calidad es manejable como un componente independiente o paralelo al quehacer académico; y que su

manejo se puede delegar en profesionales sin experiencia y sin mayor familiaridad con la cultura académica.

Este enfoque que separa la gestión de calidad de la cotidianeidad académica y la delega a una unidad diferenciada, parece haber reforzado una racionalidad y un discurso impregnado de tecnicismos, al que subyace una concepción más propia de la empresa productiva. En este contexto, la mayoría de las unidades de aseguramiento de calidad chilenas, organizan su trabajo en torno a tareas abocadas a apoyar prácticas de planificación operativa y estratégica, generación de indicadores y conducción de procesos estandarizados, algunas veces guiados por manuales, para cumplir con las exigencias externas y mostrar resultados. Este estilo de gestión se asemeja a las modalidades de administración de empresas productivas, como lo expone uno de los administradores encuestados.

> "…tenemos un manual de calidad que estamos instalando y por lo tanto esperamos que la instalación adecuada de este manual permita instalar en forma permanente mecanismos de autorregulación institucional, de manera de autorregular más allá de la acreditación…" (Mujer, U. Privada después de los 80)

En síntesis, estas unidades asesoras, han ido priorizando la instrumentación y los sistemas de registro y formularios, en respuesta a las demandas externas. Se genera una brecha entre estas acciones y el sentido de las mismas. Hay partes del libreto de estos nuevos actores que aún no se escriben.

5.2.2 Diferencias por género: hombres y mujeres trabajando en gestión de la calidad

Es interesante profundizar algo más en lo relativo al género de los participantes del estudio, especialmente por la distribución asimétrica entre ellos: un tercio de los encuestados son hombres y dos tercios mujeres. Esta predominancia femenina puede tener varias explicaciones. Una posibilidad, tal como lo señala Morley (2005), es que la participación en la gestión de la calidad en universidades crea oportunidades de trabajo para las mujeres por la naturaleza de la función. Según esta autora, por la forma en que se están implementando las tareas de gestión de calidad en las universidades, éstas tienen un parecido a las labores domésticas de mantención de una casa, rol que universalmente se ha vinculado con la mujer, lo que explicaría la preferencia de asignarles preferentemente estas tareas a mujeres profesionales o académicas.

> “con estos procesos de acompañamiento de carreras uno está enterado desde el sopapo[26] que falta en el baño de la carrera hasta la ideología del modelo curricular implementado.” (Hombre, U. Estatal).

> “Entonces nosotros hacemos ese acompañamiento: “mira te falta esto, te falta ir a hablar con el vicerrector académico, te falta costear tu iniciativa, de los indicadores que tú tienes hay uno que esa información ¿De dónde la vas a sacar?” (Hombre, U. Privada posterior año 1980).

Igualmente, las funciones y tareas, de acompañamiento y apoyo, que aparecen en las narrativas de los administradores en universidades chilenas descritas como centrales en el cumplimiento de su función, se asocian a roles asumidos típicamente como femeninos. Al respecto, Priola (2004) señala que el proceso de construcción de lo femenino se realiza alrededor de cuatro aspectos estereotipados asociados generalmente con prácticas femeninas: la multitarea, roles de apoyo y desarrollo, habilidades comunicativas y trabajo en equipo. En la siguiente cita se ilustra cómo las profesionales entrevistadas adhieran a prácticas de gestión asociadas a lo femenino para negociar con un ambiente que privilegia los aspectos masculinizados de la academia.

> “Primero porque yo creo que la cultura académica es adversa aun a procesos que la sacan de su ethos, que es la academia, enseñar, investigar, gestionar la unidad. Por lo tanto, uno tiene que ser capaz de seducir al directorio de departamento, al jefe de carrera. Seducir a esa comunidad y a sus líderes para involucrarse en un proceso de esta naturaleza más allá del ritual organizacional, que hay que hacerlo. Y ahí uno tiene que ser un poco un coach o un inspirador de ese grupo.” (Mujer, U. Estatal).

La mayoría de los entrevistados releva la importancia fundamental de las capacidades blandas de gestión para persuadir fundamentalmente a los académicos, para que realicen ciertas tareas y las cumplan con consentimiento. A pesar que los hombres también destacan que buena parte de su labor se asocia a características femeninas, como señala Deem (2003), ellos lo llevarían a cabo con mayor dureza invocando analogías de estrategias de negocio o medición de indicadores, como se observa en la siguiente cita.

> “(…) la perspectiva del aseguramiento de la calidad. ¿Qué entendemos de eso? Primero, que todo proceso, todo mecanismo que podríamos decir de egresado, pregrado, admisión, etcétera, tiene que tener: propósito, formalizado, conocido, difundido, tiene que tener proceso asociado para cumplir con esos propósitos, tiene que generar los resultados, por lo tanto implica tener mediciones para medir y verificar que el proceso se logra y el

[26] Un sopapo es un un utensilio doméstico utilizado para destapar cañerías.

> proceso evaluativo en torno a eso. Y eso va a generar un plan de mejora y ese ciclo es el que nosotros estamos trabajando transversalmente con distintas áreas." (Hombre, U. privada post 80)

Los testimonios de los entrevistados concuerdan con las descritas por Morley y Priola, puesto que tienen un componente de contención emocional, que está asociado a un sesgo de género femenino. Autores como Deem (2003) sugieren que los rasgos femeninos son una forma de resistencia de las mujeres al nuevo gerencialismo, por ello utilizarían un enfoque que adhiere poco a los valores de mercado y que aprecian mucho más el uso de habilidades blandas o de gestión de personas atribuidos típicamente a características femeninas.

> "Quizás yo creo que en general, las mujeres tienen esa cuota más de paciencia, de perseverar más, en ese sentido, de apostar más a cuestiones de mediano o largo plazo, no automáticas, eso se me ocurre. Pero en lo que tenemos o tratamos de mantener como valor de nuestro equipo de trabajo, no perder esa cercanía, esa empatía, y al menos en mi unidad hoy día somos puros hombres, pero la verdad es que tradicionalmente somos equipos mixtos. Pero bueno, se dieron coyunturas, se fueron algunas chicas que trabajaban acá en otros cargos y hoy día somos puros hombres." (Hombre, Universidad privada post 1980)

Otra hipótesis que propone Morley (2005), que también podría aplicarse al caso de Chile, es el hecho de que las mujeres tienden a tener un desarrollo de carrera académica más lento y con menor acceso a jerarquías altas, por las incompatibilidades con otros roles sociales, principalmente la maternidad. Los desafíos institucionales de avanzar en una carrera académica, que se enfrentan en paralelo con experiencias tan vitales y significativas como la crianza y cuidado de los hijos, a algunas mujeres les hace postergar o demorar el proceso de generatividad académica que implica un mayor esfuerzo y, parece ser más demandante y competitivo que dedicarse a enseñar, lo que es más compatible con la gestión. En otro estudio, Fotaki (2013) demuestra cómo las normas masculinas y la ausencia de la mujer en las representaciones simbólicas limita su participación en términos equivalentes en los académicos de las instituciones estudiadas. Morley plantea que muchas mujeres en la academia estarían más ocupadas de tareas de docencia que de investigación, y trabajan en sectores o instituciones con menos acceso a financiamiento para la producción de conocimiento, lo que podría explicar por qué muchas se incorporan a trabajar en los procedimientos de garantía de calidad para la enseñanza y el aprendizaje y aceptan estos puestos como oportunidades de desarrollo de carrera. Deem (2003) a su vez señala que en la cultura de la auditoría de calidad los intereses de las mujeres quedan subordinados con frecuencia a los objetivos más amplios de la organización. En ese sentido, mejorar la visibilidad de las mujeres como responsables de calidad aparece como una ganancia. Sin embargo, la autora también sostiene que las oportunidades a corto plazo podrían dar lugar a

restricciones en el largo plazo para las mujeres si la calidad perpetúa la inequidad en la academia.

En este contexto, cabe preguntarse si el área del aseguramiento de la calidad representa efectivamente una apertura a un nuevo espacio de influencia de las mujeres en la academia, o más bien una forma de exacerbación de los patrones de responsabilidad socializados en los roles de género. Por tanto, la introducción del nuevo gerencialismo reproduciría las relaciones de género existentes en la universidad.

Sin embargo, la evidencia no permitió confirmar estas explicaciones hipotéticas, ya que no se encontraron diferencias en términos de actividad de docencia o investigación entre hombres y mujeres, integrantes de estas unidades de A.C. Ambos, hombres y mujeres que se desempeñan en tareas de gestión de la calidad, cuando participan de la actividad académica y ejercen como profesionales que administran la calidad tienen alguna participación en docencia y en contadas excepciones en investigación. En Chile, el predominio femenino en estos cargos, podría explicarse por una mayor dificultad de ascenso en la carrera académica para las mujeres. Esto ocurre en aquellas universidades "tradicionales" que tienen como requisito ser Doctor para ocupar cargos académicos. Los datos del Consejo Nacional de Educación (2015) ilustran esta asimetría. En ellos se observa que hay un predominio masculino de los académicos con grado de doctor en las universidades chilenas, tendencia que se ha mantenido en la última década, aunque con un leve incremento a favor de las mujeres en los últimos 5 años. De manera similar, cerca del 60% de los becarios a programas de doctorado de los últimos 7 años son hombres. En este contexto, es posible que la gestión ofrezca a las mujeres un espacio de desarrollo profesional en las universidades, aunque no tengan el grado de doctor.

En Chile no son muchas las universidades que valoran la productividad científica más que la actividad docente, y probablemente sólo este reducido número tiene un funcionamiento parecido a las universidades a las que Morley se refiere en su estudio. Por lo tanto, no es posible transferir esta hipótesis al resto de las universidades de orientación más docente. Por lo mismo, tampoco es posible aseverar que esta explicación aplica por completo a la realidad universitaria chilena, ya que la gran mayoría de las universidades privadas más nuevas (que son la mayoría en la muestra estudiada), aún no tienen instaurado el desarrollo de carrera como un valor; la investigación es apenas incipiente y la docencia es mayoritariamente de pregrado. Por lo tanto, la elección de mujeres profesionales o académicas para que desempeñen estos cargos con seguridad obedece a otro orden de explicaciones.

Algunos opinan que en parte el status profesional de la función administrativa de la calidad, de menor prestigio que el académico, hizo que se optara por elegir mujeres

en estos cargos, pero al parecer gradualmente se han ido integrando también los hombres luego que se ha consolidado la función y pueden aspirar un nivel más alto de remuneraciones, especialmente cuando ocupan cargos de jefatura. A continuación una seguidilla de testimonios que están alineados con esta hipótesis.

> "…yo creo que fue visto el pariente pobre de esta área al principio de la universidad, entonces las universidades es una herramienta más barata y es una herramienta más cambiable, y yo creo que al final primero pusieron mujeres como diciendo "no voy a poner un buen profesor mío, un buen investigador mío a cargo de esta área". Tú no pones al director de investigación, a cualquier persona. Yo iría más atrás: eran mujeres sin trayectoria." (Mujer, Universidad privada creada posterior al año 1980)

> "…También tendría que ver quizás con las expectativas de remuneraciones, yo creo que los hombres rápidamente, depende de donde esté ubicado obviamente, si se ubica más rápido en posiciones de jefatura, buscan mejores remuneraciones. En el caso de estas instituciones, en general, las remuneraciones en las universidades, incluso en las privadas, en los cargos operativos, tampoco son tan altas. Entonces hay una tendencia a que los hombres busquen rápidamente otras posiciones laborales que tengan una mejor remuneración que las mujeres…Pareciera que estos cargos con poco estatus y protagonismo interesa más a mujeres que no tienen una motivación por exhibir logros personales…" (Mujer, U. Estatal)

> "…en los momentos de instalación perfectamente podían ser cargos que se veían como secundarios y eran ocupados por mujeres muy buenas que podrían haber estado en otros cargos de tomas de decisión." (Hombre, U. Estatal).

A su vez, como fue descrito en la sección anterior, los hombres tienden a enfatizar que la elección de cargo en el cual se desempeñan deriva de un proceso decisión propia respecto de la carrera y trayectoria profesional. Según su testimonio, la manera cómo llegaron a establecerse en el cargo tiene que ver con una elección racional. Por otra parte, las mujeres señalan que ocupan el cargo mayormente debido a la oportunidad y contingencia, sin mediar necesariamente una proyección futura en el área, pues ésta se construiría posteriormente.

Estos testimonios se ven reforzados con los datos obtenidos de las encuestas acerca de roles que han desempeñado los integrantes de estas unidades de A.C. Proporcionalmente más hombres (87%) que mujeres (51,2%) ocupaban los cargos de jefatura o dirección dentro de estas unidades al momento de aplicar la encuesta. En los últimos 10 años, también más hombres (60%) que mujeres habían ocupado algún otro cargo de jefatura en la universidad. Una profesional de una universidad privada pero con muchos años de antigüedad, lo describe muy gráficamente al señalar que:

> "…Sí, ahí está el Director de planificación, que es el director general que es un señor varón que tiene un equipo de puras mujeres a cargo. Debajo de él está la coordinadora ejecutiva, encargada de eso, de esto otro, puras mujeres y él. El que está encargado de la Unidad de análisis institucional él es un varón, pero tiene a varias chicas también en su equipo, y yo que somos puras mujeres" (Mujer, U. Privada antes del 80).

Todos estos antecedentes sugieren que se está consolidando una función en la que predominan mujeres, particularmente en cargos subordinados a una autoridad unipersonal que con frecuencia es hombre. Probablemente estas condiciones influyen en la forma en que se consolida y configuran las características de esta función y contribuye a la configuración de la identidad profesional de quienes la ejercen, como se presenta en el siguiente capítulo.

5.2.3 Construyendo su identidad

Como ha sido comentado reiteradamente, las universidades contemporáneas se sitúan en un marco de educación masiva y de mercado que exige, de acuerdo al gerencialismo, adoptar medidas de eficiencia y eficacia que emulan al sector privado. Whitchurch (2006) señala que las prácticas de administración académica y de gestión descentralizada se han instalado sobre las estructuras y culturas tradicionales de las universidades, debilitando las fronteras internas y externas de las instituciones. Estos sucesos han conllevado implicancias en la identidad de los administradores profesionales y directivos, en la medida que adoptan un papel más orientado a proyectos que cruzan fronteras funcionales y organizativas, difuminando roles tradicionales.

Esto se instala sobre un cuadro más general de transformaciones de las características del trabajo contemporáneo, donde los cambios sociales, económicos y tecnológicos han despojado las estructuras tradicionales que daban soporte a las identidades individuales, lo cual ha puesto mayor presión sobre los individuos para construir un sí mismo más flexible (Beck, 2006; Dubar, 2002; Giddens, 1994; Sennett, 1998).

En este contexto, y coincidente con la literatura internacional, todos los entrevistados señalan que no hay una definición clara de su rol y que no existen modelos previos que sirvan de referentes identitarios. De esta manera, se puede concluir que no hay una especialización profesional particular requerida, se observan escasos patrones comunes, baja asociatividad y poca comunicación entre pares. Por lo mismo, no es fácil describir con claridad una identidad compartida. Consiguientemente, una de las características distintivas es la idea de ser pioneros y, en principio, incomprendidos en el proceso de instalación del aseguramiento de la calidad dentro de las organizaciones. Existe también la percepción de una cierta resistencia de parte de los académicos a sus requerimientos para desarrollar su trabajo y una sensación de estar

constantemente “nadando contra la corriente”. Esto los lleva a estar permanentemente conscientes de la necesidad de conseguir validación de otros, especialmente de los académicos, quienes constituirían el otro significativo (Collinson, 2007). Es justamente en esta búsqueda de reconocimiento desde donde parece instalarse una identidad común: la necesidad de validarse como interlocutor y el anhelo de poder funcionar de manera colaborativa y creativa con el mundo académico. Este aspecto parece constituirse como su principal logro identitario. Se trata entonces de negociar constantemente el propio rol desde la mirada y la aceptación de otros. La siguiente cita ilustra cómo un administrador de la calidad expone acerca de la dificultad de trabajar con académicos:

> “Cuesta coordinar, por eso te digo que esto es como nadar, estamos dando algunos manotones en el agua como para poder manejarse bien, pero la sincronía total todavía no se alcanza, entonces eso se nota en ciertas resistencias de que hay personas que, cosas tan simples, les cuesta plantearse ciertos objetivos…pero hemos ido de a poco.” (Hombre, U. privada post 80)

No obstante, la introducción de técnicas de administración propias del gerencialismo, ha impuesto nuevos modelos de subjetividad que han impactado también la profesionalidad de los académicos. Thomas y Davies (2002) advierten que las prácticas derivadas de ésta lógica han producido un proceso gradual de desprofesionalización, modificación de la labor académica y pérdida de la autonomía profesional, con profundas implicancias en su identidad profesional. Este aspecto puede explicar, en parte, las dificultades iniciales que dan cuenta los administradores de la calidad, puesto que de alguna forma son vinculados a una burocracia indeseada y “encarnan” los nuevos modelos de trabajo, que son traspasados a los docentes y que terminan por intensificar el trabajo académico. Desde allí resulta imperativo, para los administradores de la calidad, conquistar un espacio de reconocimiento que no está dado por hecho.

> “Y en las otras que conozco puede que el responsable de la unidad es académico, pero quienes laboran son profesionales, por lo tanto también hay que ganarse el respeto de los académicos, porque son los principales actores de un proceso de esta naturaleza en la unidad académica. Entonces hay que lograr posicionarse casi como un par, como un par que es experto en un área y que lo viene a acompañar y ayudar en un proceso, y un proceso que inicialmente es algo adicional y le significa más trabajo al académico.” (Mujer, U. Estatal)

Por otro lado, se ha afirmado que su rol es "invisible" debido a la falta de comprensión de lo que implican sus funciones. Sin embargo, esta falta de visibilidad social parece extenderse más allá de lo metafórico, resultando en una forma activa de exclusión por parte de los académicos. De esta forma, muchos de los entrevistados señalaron que son excluidos de los espacios de poder e influencia universitaria, los

cuales están reservados solo para los académicos. La siguiente cita describe la manera en la cual una participante relata como fue entrevistada por su jefe académico para integrar una unidad de aseguramiento de la calidad. En ella, se le explicita que su ámbito de injerencia tendrá límites establecidos:

> “bueno pero usted se viene, pero tenga en claro que usted acá no existe, usted acá es un NN, toda su experiencia acá no sirve, porque en realidad nosotros somos la Universidad XX y nosotros somos la X Universidad de Chile en importancia, usted para los académicos de esta universidad tampoco existe, no tiene la profesión correspondiente, por lo tanto tampoco tiene valor la profesión que usted tiene.” (Mujer, U. Privada antes del 80)

Además de las características anteriores, coincidentemente con la literatura, se observa que la identidad ocupacional es definida en gran medida por lo que no son: "no académicos" y, por tanto, como el "otro" (Whitchurch, 2007). Según Collinson (2007), la naturaleza jerárquica de las universidades les permite a los académicos imponer su "clasificación” sobre los otros grupos ocupacionales dentro de la universidad. La siguiente cita ilustra cómo los profesionales de la gestión se definen frente a otros por oposición, construyendo “una identidad por defecto” al explicar en qué consiste su rol:

> “Lo voy a responder tal cual como si me hubiera preguntado alguien en la calle: “mira, yo trabajo en temas de gestión en una universidad”, a veces pasan, pero hay gente que lo empieza a entender, “ah o sea no eres propiamente académico, sino que estás metido en otras áreas.” (Hombre, U. Privada después del 80)

En condiciones de una identidad que no cuenta con reconocimiento social, sobre todo de parte de los académicos, es esperable que se incrementen los esfuerzos por mostrarse eficaz y competente, como movimiento para apartarse de la ambigüedad e invisibilización. De esta forma, los administradores luchan contra la probabilidad de pasar desapercibido o que su trabajo se “tome por sentado”. Al respecto, una de las entrevistadas reporta que los productos de su labor no tienen notoriedad y la influencia de su trabajo en los resultados depende de la apreciación que se haga:

> “Tengo que ser súper clara porque aun que tú a veces hagas quinientas cosas, y no se ven, y no las ven. No voy a hablar del valor, si las valoran o no porque es relativo, pero no se ven. A veces la gestión no se logra ver, no logra ser tan notoria. Por ejemplo, el tema de los académicos es mucho más notorio, gradúan a sus alumnos, sus alumnos tienen empleabilidad específica, tienen puestos de trabajo en específico y tú dices qué vela del entierro tengo para yo en eso, y tu puedes decir, ninguna, o toda, depende de cómo yo lo quiera ver.” (Mujer, Privada antes del 80)

Con el fin de contrarrestar esta identidad indefinida, los administradores adoptan estrategias para hacer notar su labor dentro de las instituciones. Es por ello que

preferentemente tienden a vincular su trabajo a los procesos de acreditación, como espacio concreto que permite visualizar los resultados obtenidos.

> "O sea yo soy la encargada de acreditación de la Universidad X. Eso digo, para hacerla corta digamos. Sí, encargada de acreditación de pre grado de la Universidad X." (Mujer, Universidad Privada antes del 80)

Dado que la mayor parte de las personas entrevistadas tienden a concentrar sus actividades en los procesos de acreditación y autoevaluación, suelen actuar en el rol de mediadores entre las unidades académicas y las entidades acreditadoras externas. En algunas ocasiones, si la unidad en la que se desempeñan está más cerca de la autoridad central, también actúan como articuladores entre las unidades académicas y la dirección superior (rectorías y vicerrectorías). De esta forma, reiterando lo ya comentado más arriba, los entrevistados caracterizan su rol como "vaso-comunicante" o "puente". Otros, lo describen como "volante"[27], aludiendo a un partido de fútbol, donde los docentes son los que deben trabajar en la elaboración de informes y la unidad de aseguramiento de la calidad los apoya al proveerles información.

De esta forma, los entrevistados describen las funciones que realizan en torno al objetivo de "guiar" a otros en relación a la búsqueda de calidad. Para ello llevan a cabo funciones de apoyo en el sentido de traducir el lenguaje técnico de los procesos de acreditación a las unidades académicas y socializan un modelo de aseguramiento de la calidad. No se trata de hacer el trabajo, pero sí de supervisar que éste sea "bien hecho", es lo que señalan. De esta manera, actúan como "catalizadores" de preguntas y respuestas y procuran transferir buenas prácticas. Más que instalarse en un rol de controladores, intentan generar procesos de reflexión y de aprendizaje institucional; al menos es lo que está en su discurso.

Además, se podría afirmar que hay una predominancia de una función al servicio de satisfacer las demandas externas a la universidad. Precisamente por el rol de asesores que dicen desarrollar. En primer lugar, apoyan y acompañan a las unidades a cumplir con requerimientos de sus procesos de autoevaluación. En segundo lugar, prestan asistencia al nivel central en la provisión de información para los análisis estratégicos. En este contexto, se advierte cierto desbalance en la dedicación de estas unidades a favor de acciones más reactivas a la demanda en desmedro de actividades de aseguramiento de la calidad, concebidas desde la universidad. Por lo tanto, de acuerdo a lo que se infiere a partir de su discurso, tienen menos espacio para la

[27] Volante es la posición de un jugador de futbol que juega en el centro del campo y tiene como una de sus funciones dar pases a otros jugadores.

innovación y generación de mecanismos propios de gestión de la calidad que se ajuste con sus concepciones. Eso, dado que deben priorizar la respuesta a requerimientos externos.

Por otra parte, hay una particularidad que se observa en el caso de aquellos profesionales o académicos que se desempeñan en las unidades de aseguramiento de calidad, especialmente en aquellas localizadas en espacios de cercanía a la autoridad central. Se puede suponer que la indefinición de las atribuciones de este subsistema universitario se potencia con el hecho que son los mismos profesionales que allí trabajan los que han ido construyendo las descripciones de su rol y las fronteras de sus ámbitos de acción. Esto, a su vez, está sujeto a las experiencias subjetivas y a las trayectorias previas de cada uno, y dependen de las habilidades y conocimientos de quienes constituyen estos subsistemas y no de una planificación articulada con el quehacer académico. Esta impresión es compartida por quienes trabajan en diferentes tipos de instituciones como lo muestran los dos testimonios que se presentan a continuación.

> "…no está muy claramente definido el rol, entonces al no estar claramente definido, los intereses, las funciones, las inquietudes intelectuales de aquellos que trabajamos en este tipo de cargos son diferentes también…" (Hombre, U. Privada después de los 80)

> "Hace ocho años atrás, cuando llegábamos a las unidades nos miraban como "¿Estos extraterrestres a qué vienen?..." (Mujer, U. Estatal)

Sobre este punto, Grant y Hofmann (2011) destacan que la expansión de roles es frecuentemente un proceso reactivo, donde la influencia interpersonal es la clave. Los autores subrayan el hecho que en la actualidad los sistemas de trabajo se han vuelto mayormente inciertos, altamente dinámicos e interdependientes; lo que dificulta la formalización de roles en perfiles específicos. En el caso de las universidades, las demandas externas obligan a estos profesionales a asumir cada vez mayores y más complejas tareas, que implica la negociación con los actores que tradicionalmente se han desempeñado en las universidades. Según Whitchurch (2006a), es cada vez más probable que los administradores individualmente se concentren en un proyecto o en una serie de proyectos, en lugar de ocupar roles orientados hacia los procesos o estructuras institucionales lo que refleja la sustitución de "carreras burocráticas" por las de "trabajo flexible".

Dado que los integrantes de estas unidades de gestión han sido los primeros en ocupar estos cargos y no hay precedentes de experiencias que orienten el camino a seguir, son los potenciales "constructores de cultura" alrededor de este nuevo "territorio cuasi académico" (Whitchurch, 2006, 2007, 2008, 2013). Esto podría favorecer en ellos la apropiación de una perspectiva disociada de la cultura

académica y alejada de la misión esencial de las universidades, en especial en aquellas instituciones donde los cuerpos académicos son más débiles.

Desde la instalación de estas unidades de aseguramiento de calidad, su definición en términos de ámbitos de acción, fue poco precisa y su organización en la estructura universitaria fue perfilándose sobre la marcha. Lo más frecuente es observar un perfil asesor de carácter técnico o instrumental, con una organización interna por división de funciones en áreas de especialización, dependiendo del número de integrantes de cada unidad.

> "…Todo lo que existe a la fecha en la unidad ha sido creado por quien responde: la misión, funciones, perfil de los cargos en la unidad, políticas de autoevaluación, etc." (Mujer, U. Estatal)

> "Mi cargo fue creado cuando llegué, por tanto, la definición actual del mismo es en gran medida dependiente de la injerencia que he tenido. La actual instalación de las áreas de análisis y planificación es parte de la maduración del cargo." (Hombre, U. Privada post 80)

En la expansión de rol, entendida como la incorporación de un conjunto más amplio de responsabilidades dentro de la definición personal, Grant y Hofmann (2010) señalan que quienes están en este proceso interpretan la expansión desde su propio marco de valores y entendimiento personal de los roles del otro. En general, se tendería asumir que los valores, motivaciones y preferencias del otro son similares a las propias, lo que es llamado sesgo del "falso consenso". Este sesgo es problemático en cuanto los valores de ambos son diferentes.

> "El cargo se creó sólo hace dos años (con mi incorporación), por lo cual mis aportes y experiencia han sido fundamentales en la implementación de nuevos mecanismos de aseguramiento de la calidad". (Hombre, U. privada post ´80)

La influencia interpersonal parece haber sido clave en la extensión de las fronteras del rol desempeñado, de alguna forma ellos mismos han ido aumentando y limitando las fronteras de su trabajo, proponiéndoles a sus interlocutores maneras de definirse y de ser definido. Se puede comprender desde el planteamiento de Wastell (1996) descrito en el capítulo uno, frente a los manejos que las personas hacen para controlar su ansiedad en contexto laboral. En el caso del rol de los administradores de calidad el apego a pautas de acreditación, sus formularios, datos e indicadores, podría estar cumpliendo también una función de alivio contra la ansiedad, en gran parte explicada por la indefinición del rol.

Consecuentemente, la acreditación y todos sus instrumentos y operaciones asociadas, puede ser entendida como una especie de "objeto transicional", que calma

la ansiedad de tener que mostrarse desde la diferencia, a la espera de la validación de los académicos y de la constitución de un trabajo conjunto. De hecho, los procedimientos estandarizados pueden ser vistos como objetos transicionales En el caso particular de los administradores de la calidad universitaria, dado lo inestructurado de su rol, estas metodologías (formularios, técnicas, pautas, indicadores) juegan también una función transicional. Se esperaría que gradualmente, a medida que madure su rol, quienes los ejercen, aumenten su auto confianza y podrían prescindir del uso sobre estructurado de esas técnicas.

En síntesis, la identidad profesional de los administradores de la calidad se caracterizaría por la invisibilidad, falta de definición de sus funciones y la complejidad de sus relaciones e interacción con el cuerpo académico. De esta forma, la indefinición de su trabajo, la naturaleza ambigua del rol y las fronteras difusas, hacen que sea razonable comparar con el concepto de liminalidad desarrollado por Van Gennep (1960) y también descrito en el capítulo uno. Al respecto, se observó que preferentemente tienden a vincular su trabajo a los procesos de acreditación, como espacio concreto que permite vislumbrar los resultados obtenidos. Sin embargo, quienes pertenecen a la academia tienden a tener una fuerte lealtad con su formación y trabajo disciplinar –como lo son los departamentos académicos o líneas de investigación- que es central en la constitución de su identidad (Henkel, 2000). De este modo, la identidad académica tiene límites más delineados, es menos ambigua e indeterminada y más estable en el tiempo. Desde este punto de vista, en el caso de los administradores, se trataría de identidades construidas en el umbral, es decir, una posición caracterizada por “ni una cosa ni la otra”. Es por ello que, frente a la indefinición, buscan vincular su trabajo a procesos concretos como lo es la acreditación. Además, debido a que no hay historia ocupacional previa, es esperable que la influencia externa permee más fuertemente en este grupo profesional moldeado por las nuevas y crecientes demandas de gestión universitarias.

Resumiendo, en este capítulo se expuso una caracterización de quienes están a cargo de la gestión el aseguramiento de la calidad en las universidades chilenas estudiadas. Esta caracterización se hizo en función de variables sociales, deteniéndose en algunas distinciones explicadas por la edad y el género de los participantes del estudio. La evidencia es consistente con los hallazgos de algunos estudios internacionales, que apuntan a relevar que este es un espacio de oportunidad para profesionales mujeres, lo que ha redundado en una suerte de feminización del rol. Sin embargo, cabe preguntarse si el área del aseguramiento de la calidad representa efectivamente una apertura a un nuevo espacio de influencia de las mujeres, o más bien una forma de explotación de los roles de género. Esto debido a que es un grupo que está estructuralmente privado de poder debido a la falta de representación en los niveles superiores. En este contexto, la introducción del gerencialismo reproduciría las relaciones de género existentes en la universidad.

Por otro lado, al mismo tiempo es un espacio para hombres con trayectoria académica que están en el ciclo terminal de su desarrollo académico. Ellos, combinando quehaceres menos competitivos dentro del contexto universitario -como es la docencia- con funciones de gestión, son quienes de preferencia asumen el liderazgo de estos territorios "cuasi académicos". Para este subgrupo, las unidades de aseguramiento de la calidad parecen constituir un espacio que les permite una desvinculación progresiva del ámbito universitario. Además, varios de ellos señalaron que provenir del mundo académico y haber realizado labores de docencia y/o investigación es el facilitador más importante para su trabajo actual. Esto porque permite mantener un status horizontal con respecto a los pares, lo que es una potente forma de validación.

En este capítulo también se abordó el proceso de construcción del rol, funciones e identidad de los profesionales vinculados al aseguramiento de la calidad en las universidades. Se puede aseverar que en general no existe un perfil claro de competencias para las labores que ellos realizan. Además, no hay una profesión de origen que prime sobre otras para ejercer esta función debido a la reciente creación de estas unidades. Sin embargo, se da una dicotomía entre quienes provienen del mundo académico pero que ahora también se dedican a la gestión y los profesionales (por lo general más jóvenes) sin experiencia académica relevante, que ocupan puestos en una planta "administrativa" más especializada. La tensión de poder entre estos dos subgrupos, se resuelve por el predominio de cargos de jefatura de quienes tienen trayectoria académica previa, particularmente en universidades tradicionales. Y, por la sumisión de las mujeres a dicha autoridad, por lo general masculina. Uno de los desafíos con los que lidian quienes no provienen del mundo académico es resistirse a la imagen estereotipada que se tiene de ellos, en tanto tienden a ser percibidos únicamente como proveedores de información o constructores de formularios. Señalan que por ello han negociado en el tiempo una función mayormente relacionada al asesoramiento, apoyo para análisis, y asistencia permanente más allá de los procesos de acreditación. Esto con el fin de validarse y obtener reconocimiento al interior de las instituciones. Sin embargo, las tensiones de poder con los académicos son latentes y tienden a negar su propio ascendiente dentro de la universidad, desplazando el conflicto hacia el poder que concentran los académicos.

Conclusiones

El actual sistema de educación superior chileno es complejo y diverso en términos de las instituciones que lo componen y en términos de la calidad de la educación que estas imparten. Este ha ido cambiando conforme se han sucedido eventos socio-políticos, y en especial recientemente, influenciado por demandas sociales respecto a la educación. Todo ello se manifiesta en aspectos estructurales de la instucionalidad, oferta académica, niveles de autonomía, y modalidades de financiamiento. Retomando la perspectiva del modelo ecológico de Bronfrenbenner (1979) presentado en el capítulo introductorio de la tesis, los hallazgos permiten confirmar la influencia de los distintos niveles del sistema en la configuración de un nuevo espacio de acción en las universidades y una nueva identidad profesional de quienes allí se desempeñan. Se trata de un espacio que se ha abierto para administradores de la función académica, quienes ocupan posiciones fronterizas dentro de la tradicional división de tareas y funciones universitarias, en roles que no son necesariamente dependientes sino más bien paralelos al de académico. Sin embargo, aunque estos roles se pueden desarrollar sin que medie una dependencia funcional de los profesionales respecto de los académicos, prevalece una subordinación de los primeros respecto de los académicos.

Entre quienes ejercen estos roles de administración académica, se encuentran aquellos que realizan la gestión de la calidad de la educación. Esta es una nueva función que surge a raíz de las demandas externas por mostrar evidencias de calidad en la educación que se imparte. La literatura internacional muestra que la preocupación por la calidad de la educación, si bien no es algo nuevo, hoy ha trascendido los límites tradicionales de las instituciones y ha generado presiones externas para que las universidades den cuenta de la calidad con que desarrollan su labor. Para responder a estas demandas, ha sido necesario instalar sistemas de aseguramiento de la calidad dentro de las instituciones, con el fin de generar información que de pruebas de los procesos y resultados, además de gestionar mecanismos de mejoramiento.

En Chile esta preocupación se incrementó, por el aumento extraordinario del número de instituciones privadas, luego del ingreso de inversionistas particulares al sistema. La masificación, sumada a la falta de regulación de las instituciones de educación superior en un medio de mercantilización de la oferta educativa, fue terreno fértil para que ocurrieran algunos hechos fraudulentos –aunque afortunadamente aislados- en el sistema universitario. Estos antecedentes, potenciaron aún más la suspicacia que ha surgido en la sociedad, a partir de la creación de universidades como corporaciones de derecho privado y de propiedad de controladores que no provienen de una tradición histórica de la educación. En definitiva, las condiciones actuales muestran que se han quebrantado las confianzas.

En este contexto, la sociedad exige transparencia, evidencia y rendición de cuentas, desafiando así la potestad exclusiva de los académicos en su –hasta ahora- "torre de marfil". Asimismo, los gobiernos democráticos posteriores a la dictadura, que se extendió entre los años 1973 y 1989, han impulsado iniciativas y establecido marcos normativos para regular la oferta y la calidad de la educación superior. Se ha creado y re-estructurado una institucionalidad ad hoc, todavía en proceso de cambio, con organismos garantes de la calidad y responsables de su verificación y pronunciamiento público. Estos organismos se han dotado de profesionales que deben cumplir tareas abocadas al resguardo y aplicación de las normas. Conforman parte del "exosistema" de las universidades, de acuerdo a la conceptualización del Modelo Ecológico de Bronfenbrenner. En esa condición, ejercen presión e inducen a realizar ajustes en el quehacer de estas instituciones, las que han debido amoldarse a las nuevas y cambiantes exigencias. En consecuencia, las universidades que son permeables a la influencia del entorno, han creado nuevos espacios organizacionales, para apoyar a sus gobiernos en materia de gestión, con competencias técnicas. Estos territorios organizacionales, denominados por Whitchurch (2006, 2007) como "cuasi académicos", se reproducen en todas las universidades con independencia de su naturaleza jurídica, orientación, localización o tamaño.

Su función la ejecutan, por lo general, desde alguna posición institucional alejada del quehacer académico. Como se describió en los capítulos anteriores, la mayor parte de ellos están instalados en estructuras dependientes directamente de los niveles centrales y próximos a autoridades superiores. Desde ese lugar, llevan a cabo su labor de gestores del aseguramiento de la calidad de su institución.

El foco de atención de esta tesis ha estado precisamente en aquellos espacios concebidos específicamente para gestionar la calidad universitaria, a los que se les han puesto los nombres de "oficinas", "direcciones" o "unidades", responsables de la gestión del aseguramiento de la calidad. Todos ellos se han provisto de una dotación de académicos y de profesionales pertenecientes a plantas administrativas. Estos últimos, han debido construir su identidad y su posición dentro de la universidad, en la que se observa una jerarquía de estamentos, dentro de la cual los académicos constituyen el estrato principal. Sobre estos últimos, aunque no han sido objeto de análisis en este estudio, se sabe que han experimentado también cambios importantes en su desarrollo, llegando a configurarse una incipiente "profesión académica" en el marco de las condiciones ya descritas. Este desarrollo opera bajo una lógica de evaluación de acuerdo a estándares y pagos en función de sus resultados (Bernasconi, 2008). En Chile, muchos académicos (docentes, de hecho) trabajan en condiciones contractuales precarias, con una también precaria vinculación social con las instituciones de educación superior (Sisto, 2005). Estas condiciones, influyen en la gestación de las identidades profesionales tanto de académicos como de profesionales que pertenecen a los estratos administrativos.

En el caso estudiado de los profesionales que gestionan la calidad, las diferencias jerárquicas respecto de los académicos quedan en evidencia en el hecho que la mayor parte de los puestos de jefatura de las oficinas que gestionan a calidad, los ocupan académicos.

Este proceso de instalación dentro de las universidades y de construcción identitaria, como responsables del aseguramiento de la calidad, se ha desarrollado sin mayor conocimiento o reflexión acerca de las conceptualizaciones de calidad que se debaten en la literatura internacional. Más bien, se elaboran concepciones instrumentales ad hoc, basadas en lo que consideran que es el significado de una educación de calidad. Estas se construyen reactivamente acorde a las exigencias de las regulaciones en materia de acreditación de programas o de instituciones. Es el reflejo de la influencia del "macrosistema", conformado por la ley de aseguramiento de la calidad chilena, las normas sobre calidad y acreditación y las demandas y requerimientos de rendición de parte de los organismos reguladores, entre otras. En este aspecto específico, no se advierte mayor diferencia entre aquellos que ocupan una posición académica y aquellos que están en el estamento profesional. Las diferencias se observaban a nivel del discurso, donde algunos académicos hacen mayor referencia a los procesos de aprendizaje. No obstante, si dentro de las unidades de aseguramiento de la calidad se compara el quehacer en términos prácticos entre aquellos que pertenecen a la planta de académicos y los que pertenecen a la planta administrativa, salvo por las funciones específicas propias de los cargos directivos, no se observan divergencias.

De este modo, se produce una retroalimentación continua entre las universidades (como microsistemas) y el entorno circundante, tanto próximo (organismos reguladores y acreditadores) como más lejano (sociedad, normas y leyes). Estos espacios cuasi académicos dentro de las universidades están influenciados por la ideología imperante (mercantilización de la educación, valor del exitismo e individualismo, competencia, consumo, etc.), la que a su vez es determinante sobre la construcción de una concepción y de un discurso acerca de la calidad, dentro y fuera de las universidades. Ambos tienden a ser únicos y monolíticos, como plantea Filippakou (2011). En el caso de las instituciones chilenas, los discursos se corresponden con la bajada operacional que se ha hecho de los indicadores de calidad que se utilizan para efectos de la conducción de los procesos de acreditación, según lo establece el marco legal. Por lo tanto, las normas, las ideologías, el discurso público oficial y el de los movimientos sociales, parecen haber actuado como mediadores en la construcción del significado de calidad. Asimismo, han penetrado y moldeado las prácticas de gestión de la calidad, reduciéndolas a tareas principalmente instrumentales.

La literatura internacional, por su lado, despliega perspectivas variadas que derivan en taxonomías diferentes del concepto de calidad, según sea el criterio utilizado y el propósito para su aplicación. Se distinguen dos posiciones más marcadas, aquella que refiere a la calidad situada en procesos internos y otra posición que acentúa el ajuste a los requerimientos de control externo. Sin embargo, la mayoría de los autores convergen en considerar este concepto como polisémico e influido por el contexto histórico. Se reconoce que los distintos grupos de interés tienen concepciones diferentes y que no siempre se refieren a lo mismo. También hay algunos autores como Filippakou (2011) y Morley (2003, 2005) que sugieren que la calidad es un elemento que refleja tensiones de poder, ya que se usa dentro de regímenes de control.

En Chile, no se observa un desarrollo de conceptualizaciones locales acerca de la calidad de la educación superior. Por ello, se estima importante caracterizar los significados que le atribuyen quienes se encargan de gestionar su aseguramiento dentro de las universidades. Son los personajes de los escenarios que van naturalizando los discursos acerca de la calidad y van instalando prácticas vinculadas a su manejo y los procedimientos para mejorarla. De este modo, sin ser necesariamente conscientes de ello, van elaborando un constructo que se instala y permanece. Este se entrelaza con los otros discursos, el de la ley, las normas de acreditación y la rendición de cuentas y deja fuera discursos emergentes o innovadores que pueden surgir a modo propositivo y no reactivamente. Por lo tanto, al final, se termina con una concepción estrecha, única y poco flexible.

Como se señaló en el tercer capítulo, la naturalización del significado de calidad como si fuera casi equivalente a lo que se mide para efectos de la certificación de calidad, ha provocado que estos mecanismos -de acreditación y de aseguramiento de calidad- instrumentalicen estos procesos. De modo que aquellos profesionales que se desempeñan en el ámbito del aseguramiento o mejora de la calidad, parecen experimentar una disociación aparentemente no asumida, entre lo dicho y lo hecho. Argumentan a favor de una perspectiva de educación de calidad que valora la formación integral de personas y los temas sociales emergentes. Esto aparece más pronunciado entre aquellos que pertenecen al estamento académico. Sin embargo, en la práctica sus funciones las ocupan principalmente en la realización de tareas estandarizadas de acompañamiento a los procesos de acreditación. Esta disonancia entre el discurso y la acción, la reducen a través de la racionalización; es decir, justificando sus acciones por los resultados obtenidos, para así darles sentido.

La mayor parte de las definiciones de calidad tienden a coincidir con dos de las categorías más citadas en la literatura: cumplimiento de los propósitos y cumplimiento de estándares o criterios externos. Estas definiciones están relacionadas con la observancia de exigencias externas o con la consistencia interna

entre acciones y propósitos institucionales. Por lo tanto, si se es consecuente con ellas –como ocurre en los casos estudiados-, se instalan mecanismos de evaluación y de control, que terminan haciendo equivalentes un concepto complejo con una operación instrumental, como si fueran sinónimos. En Chile, la ley de aseguramiento de calidad al 2016, hace precisamente aquello: asociar las operaciones para medir calidad, con el significado de la misma; a saber, el cumplimiento de criterios externos y la evidencia de consistencia interna. De esta forma, se privilegia una concepción de calidad menos compleja, que permita contar con una metodología replicable, lo que a su vez orienta la ejecución de sus funciones.

Sin embargo, esto no se verifica en todos los casos. Debe notarse que, aunque con menos frecuencia, algunos entrevistados expresan una posición más crítica y trascienden las definiciones pauteadas por la red de discursos vigentes. Hacen referencia a acepciones que involucran procesos internos como los logros de aprendizaje de sus estudiantes o la creatividad científica y artística. Para este subgrupo, una educación de calidad tiene una acción transformadora, dentro de un marco de responsabilidad y compromiso social. Por lo tanto, para quienes opinan de esta forma, atributos como la equidad y la inclusión, constituyen un valor importante a la hora de definir una educación de calidad.

Como se ha expuesto a lo largo de los capítulos precedentes, estos espacios cuasi académicos surgen principalmente para apoyar la gestión en particular en aquellos ámbitos que requieren manejo de información institucional con fines de rendición de cuentas. Su localización preferente en posiciones próximas a las autoridades superiores de la universidad, los conecta en una relación de doble vínculo con el nivel jerárquico superior. Por un lado, los legitima y les da respaldo para el ejercicio de su rol. Pero, por otro, la cercanía y dependencia de las estructuras superiores de gobierno -que están más centradas en las políticas institucionales y más relacionadas con el entorno y con las grandes políticas institucionales- los aleja del quehacer académico cotidiano de las aulas, los laboratorios y los departamentos académicos. Igualmente, la cercanía a las instancias de poder puede aumentar las resistencias y falta de credibilidad en su función de parte de los académicos; en especial en casos de instituciones con controladores que no tienen una impronta académica.

Como se ha descrito, estos son espacios “mixtos” que integran profesionales y académicos. Estos últimos, cuando se incorporan, lo hacen principalmente para ejercer una función directiva. La instalación de estas unidades u oficinas de aseguramiento de calidad o gestión de análisis institucional, enfrentaron menos resistencias en aquellas instituciones que incorporaron académicos, quienes tenían el reconocimiento de sus pares, lo que le facilitó dar inicio a sus actividades. Funcionalmente, parecen acoplarse mejor con los requerimientos externos (influencia del macro y exosistema) que con la cultura universitaria. Sus logros están

mediados por los éxitos en los resultados de acreditación, más que por los logros de sus estudiantes o por los resultados e impacto social de la investigación de sus académicos. En todo caso, hoy gozan de estabilidad organizacional, forman parte de la orgánica universitaria y en cierta forma van configurando también un espacio de poder; el poder de "controlar" la calidad de la educación. Este empoderamiento puede ser particularmente más pronunciado en aquellas universidades que no cuentan con cuerpos colegiados, sino que más bien con personal docente que no constituye un cuerpo académico. Los discursos y estrategias que se establecen son más bien de carácter tecnológico y administrativo, los que dialogan muy articuladamente con el discurso de los entes reguladores externos. Entre ellos hay un acoplamiento estrecho. Ambos, a su vez, adhieren a la lógica de la transparencia que nos impera, y se acoplan bien con lo que Chul Han (2013) denomina "Sociedad de la Trasparencia".

Finalmente, en el proceso de caracterización de los actores de este escenario, específicamente en este nuevo espacio cuasi académico, se constata que hay un perfil relativamente delineado. Se trata de profesionales con estudios superiores de diferentes disciplinas, mayoritariamente mujeres. No obstante, quienes tienen el cargo de jefes de estas unidades suelen ser hombres y de preferencia académicos que están culminando sus carreras. De modo que, para ellos, este cargo les permite permanecer en el estamento académico, con una cuota de poder y con un espacio de libertad para eximirse o reducir las demandas de productividad académica, en el tránsito hacia el retiro laboral. En general, estos profesionales y académicos son personas que realizan estas funciones por primera vez, y se sienten como pioneros en la construcción de la definición de un nuevo cargo. En el caso de los profesionales que llegan desde el mundo extra universitario, sus experiencias laborales previas se relacionaban con ámbitos de coordinación o gestión. Ellos transfieren estas prácticas y conocimientos al mundo académico sin mayores problemas ni cuestionamientos.

Por otro lado, se hace manifiesta una diferencia de género, ya que las mujeres refieren una trayectoria más pasiva para acceder a este cargo; lo atribuyen a una oportunidad que se les presentó sin que ellas tuvieran mayor injerencia. En cambio, los hombres afirman que accedieron a este cargo por su voluntad, denotando un dominio de la situación. Pese a esta asimetría entre hombres y mujeres, la desigualdad se tiende a invertir en la medida que se reconoce una cierta feminización del oficio y una valorización de habilidades "blandas" de contención, comunicación y mediación, para cumplir de mejor manera su rol. Todas estas habilidades, de acuerdo a la literatura, parecen ajustarse mejor con las mujeres y se asocian a competencias femeninas. Sin embargo, también es cierto que en ausencia de una definición clara de la función, las competencias relacionales compensan la incertidumbre o falta de conocimientos específicos para llevar a cabo las tareas. En todo caso, tanto hombres como mujeres experimentan un proceso de construcción

de su identidad profesional en el contexto universitario. Se trata de un actor que es más reconocido por lo que no es ("no académico"), consecuentemente la tensión que enfrentan es tener que partir construyendo una identidad por defecto.

Todos coinciden en que no hay una definición clara de su rol y en que no existe una formación previa determinada que conduzca a la creación de un perfil para desempeñar sus funciones. Por lo tanto, sus labores no se enmarcan dentro de una especialización particular. Por lo mismo, no es fácil describir con claridad una identidad compartida. Sólo es posible señalar que, hasta el momento, ésta parece construirse en torno a los obstáculos comunes que deben enfrentar y al constante esfuerzo de validación que ellos deben realizar, lo que muchas veces no les permite tener claro "hasta dónde imponerse". Deben constantemente intentar validarse ante el menosprecio de otros, para quienes su trabajo muchas veces es una pérdida de tiempo, debiendo aceptar la invisibilidad del valor de sus funciones para la universidad.

Así como ya se comentó, hay en ellos cierta idea de ser pioneros, al principio incomprendidos, en la instalación de la importancia de la calidad dentro de las universidades en las que se desempeñan. Existe también la idea de un cierto rechazo inicial a sus demandas, lo que los lleva a estar permanentemente conscientes de la necesidad de intentar ser validados y obtener reconocimiento de otros, especialmente de los académicos. Es precisamente en este proceso de búsqueda de reconocimiento desde donde parece estar instalándose una identidad común: la necesidad de validarse ante otros y el anhelo de poder funcionar de manera colaborativa con los académicos y de ser reconocidos como sujetos o interlocutores válidos. Es lo que parece constituirse como su principal logro identitario. Se trata entonces de negociar constantemente el propio rol desde la mirada y la aceptación de otros.

Es posible pensar que mientras no exista un claro reconocimiento de la importancia de su rol, la validación de su trabajo continuará estando enmarcado más fuertemente en los procesos de acreditación, pese a que éstos sean vistos como amenazantes por los demás y que los mismos encargados de estos procesos describan discursivamente su concepción de calidad desde una mirada más amplia.

En este proceso de definición identitaria, en un entorno en que el "otro" (académico) tiene más definida su identidad y más arraigada a su adscripción disciplinaria, este nuevo actor debe recurrir a estrategias que lo ayuden a reducir la ansiedad propia de las situaciones indefinidas y ambiguas. Por ello, recurre al uso instrumental de lo que es más manejable y concreto: los métodos y aspectos administrativos. Por lo tanto, más allá de los elementos prácticos, tal vez la acreditación puede ser entendida como una especie de "objeto transicional", el que calma la ansiedad de tener que mostrarse desde la diferencia, a la espera de la validación de los académicos y de la

constitución de un trabajo conjunto. Lograr la propia identidad tiene que ver con la posibilidad de ser aceptado por otros desde lo que uno es y desde lo que uno propone. Si hay trabajo colaborativo se construye un espacio común en el que todos son visualizados como piezas relevantes de un todo: es justamente este proceso el que parece estar todavía en curso en nuestra realidad.

Sin embargo, al final, este esfuerzo culmina en un proceso de engrandecimiento de la técnica por sobre el contenido. De este modo, el anteponer la técnica por sobre lo sustantivo, le otorga la ilusión de control y eficacia personal. Consigue una sensación de seguridad que le ayuda a transitar por este rito de pasaje entre dos construcciones de identidad (la que se está asumiendo y la previa). Pero, por otro lado, se desvirtúa el sentido de la calidad que es el objeto de su función. Al mismo tiempo, se acoplan débilmente con la lógica universitaria pero estrechamente con el exosistema que les refuerza los significados operacionales de calidad, los que empiezan a suplantar la naturaleza primaria de una universidad de calidad, la que típicamente se distingue entre otras cosas por su orientación hacia la formación de personas integrales, su orientación al desarrollo del conocimiento y la contribución a la sociedad precisamente a través del cultivo de las ciencias, las artes y las humanidades.

Existen pocos patrones comunes entre quienes gestionan la calidad, salvo por las prácticas determinadas por las exigencias de acreditación. Hay escasa asociatividad y poca comunicación entre pares, aunque recientemente se ha iniciado una red nacional que agrupa representantes de oficinas de aseguramiento de la calidad de universidades “tradicionales”. Ésta está aún en estado inicial y no se puede asegurar cómo será su desarrollo futuro. Sin embargo, dependiendo del rumbo que tome, este tipo de iniciativas podría fortalecer la profesionalización de la gestión de calidad, pero al mismo tiempo, aumentar la burocratización e instrumentalización de su ejercicio profesional de gestión de la calidad de la educación.

De hecho, la formalización de asociaciones, sin duda contribuirá al fortalecimiento de la profesión, de su capacidad de autorregularse y del control de la práctica profesional por parte de quienes la integran. Probablemente, se desarrollarán normas y códigos de conducta y paulatinamente se constituirá en una profesión autónoma. Pero, este proceso tiene dos caras. Por un lado, la asociatividad fortalece a sus miembros y favorece su proceso de desarrollo identitario; pero al mismo tiempo, puede establecer un cierre ocupacional y una sobre-estructuración de su desarrollo. Ello implicaría que las asociaciones profesionales sean quienes determinan quien está fuera y quien está dentro y qué deben hacer los profesionales. Son las profesiones las que deciden por sí mismas cuales son los procedimientos normales y los límites razonables de la praxis. Llevado al extremo, los profesionales que gestionan la calidad, en un escenario como éste, podrían intensificar la disociación de la calidad de la actividad académica. Lo inquietante al respecto, deviene del hecho

que la calidad es un asunto más relacionado con procesos y no de funciones formalmente establecidas. La calidad es parte de la esencia de la institución universitaria y, por lo tanto, debe ser una dimensión constitutiva e inseparable del quehacer académico. Por ello, estas instancias de asociatividad que se empiezan a materializar entre profesionales que la gestionan (figurativamente, como un objeto desarraigable de su medio), podrían contribuir a fortalecer una profesión de gestión académica de la calidad de la educación, como una profesión. Sin embargo, al mismo tiempo representan un riesgo de naturalizar la externalización y disociación de un atributo intrínseco e inherente a la función académica en un estamento profesional paralelo, que puede desarrollarse al margen de la cultura académica.

Por último, es necesario considerar estos eventos a la luz de la dimensión temporal del modelo ecológico (cronosistema) de Bronfenbrenner. Desde esta perspectiva, los procesos de desarrollo de los individuos y de las culturas tienden a variar de acuerdo a los acontecimientos históricos específicos; aún más, hay algunos periodos de tiempo en que la velocidad de los cambios es mayor que en otros. Esto puede afectar diferencialmente, según el momento histórico específico, incluso a personas de cohortes cercanas. En este sentido, un estudio longitudinal parece el modelo ideal de estudio para analizar este fenómeno.

En retrospectiva, un recuento histórico de los últimos 20 años nos muestra que se ha superado el problema de la cobertura, la preocupación por la calidad de la educación adquiere relevancia y se ponen en marcha mecanismos para su aseguramiento. En este contexto, los estilos de gestión y gobernanza universitaria se han robustecido con las disciplinas de la administración y parece indiscutible que permiten llevar a cabo con mayor eficacia las estrategias para administrar los recursos. Del mismo modo, estos esquemas de gestión han facilitado el cumplimiento de la misión y el desarrollo de una visión de futuro de las universidades. Sin embargo, en el caso de la gestión de la calidad específicamente, el proceso ha sido más lento. Su instalación obedeció a la necesidad de dar respuesta a demandas externas y se configuró con profesionales que no eran especialistas en el tema. Su gestión ha sido más bien intuitiva, con muchos recursos burocráticos, para reducir la incertidumbre que genera un campo emergente y de transiciones.

Por ello, continuar estudiando el desarrollo de la gestión de la calidad y sus responsables, en un contexto cambiante y diverso, parece ser de importancia. El estudio que dio origen a esta tesis se ha desarrollado en un marco temporal (cronosistema) acotado a un período histórico determinado. Sin embargo, como plantea Bronfenbrenner, los eventos no se suceden siempre al mismo ritmo; hay acontecimientos que ocurren más rápidamente en un momento que en otro. El estudio de esta tesis se desarrolló en una ventana de tiempo de 4 años, que permitieron hacer un seguimiento en vivo de eventos del macro sistema y

exosistema: cambio de presidente de la república y de su color político, proyectos de reformas en educación, nuevas leyes, cambio de autoridades en organismos estatales dedicados a acreditar y controlar nuevas instituciones de educación superior, develación de actos fraudulentos en instituciones de educación superior, fortalecimiento de los movimientos sociales, cambios en exigencias para la acreditación, etc. Probablemente, fue un lapso de tiempo con una mayor concentración de eventos significativos para la educación superior, que en los cuatro años anteriores en Chile. Aún más, hay eventos y experiencias que no alcanzaron a quedar registrados en estas páginas. Así por ejemplo, en los últimos meses, algunas unidades de aseguramiento de la calidad han designado a mujeres académicas como jefas o directoras de las mismas. Del mismo modo, en el levantamiento de datos, si bien no se encontró evidencia de experiencias de asociatividad entre los profesionales que gestionan la calidad dentro de las universidades, como se mencionó, en los últimos dos años se ha conformado una asociación de representantes de estas unidades pertenecientes a universidades del Consejo de Rectores. Un nuevo proyecto de reforma a la educación superior está en pleno desarrollo, se han creado dos nuevas universidades estatales; los estudiantes de las universidades privadas creadas después de los años 80 han comenzado a adherir a las movilizaciones sociales y manifiestan su disconformidad públicamente, con demandas de equidad. Se trata de una historia en pleno desarrollo, en un escenario antiguo con nuevos actores que van elaborando su libreto, que sería importante seguir y analizar. Se esperaría que en el tránsito hacia la consolidación de la identidad profesional de los gestores de la calidad universitaria, los espacios “cuasi académicos” que ellos conforman vayan evolucionando hacia una hibridación que integre en forma equilibrada y simétrica, la perspectiva académica y de gestión. De este modo, se podría trascender las demandas contingentes de las organizaciones del exosistema, en pos de asegurar la calidad de universidades innovadoras, que se anticipan a los desafíos y requerimientos de la sociedad y aportan con creación artística y de conocimientos científicos y tecnológicos, al mismo tiempo que contribuyen a la formación integral de las personas.

Referencias

Aedo, C. y Sapelli, C. (2001). El sistema de vouchers en educación. Una revisión de la teoría y evidencia empírica para Chile. *Revista Estudios Públicos*, 82.

Aedo, C., y Gonzalez, L. E. (2004). La educación superior en Chile. *Calidad en la Educación, 21*, 61-85.

Albornoz, O. (1996). La calidad de la educación superior. La cuestión de la productividad, rendimiento y competitividad académica del personal docente y de investigación en América Latina y el Caribe. Documento de trabajo comisión, 2.

Alvayay, R. (1998). *Universidades: la Institución Amenazada*, CESOC, Santiago, p. 10 Barcelona: Ediciones Bellaterra.

Bardisa, T. (1997). Teoría y práctica de la micropolítica en las organizaciones escolares. *Revista Iberoamericana de Educación,* 15, 13-52.

Barnett, R. (1994). Power, enlightenment and quality evaluation. *European Journal of Education*, 165-179.

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

Bernasconi, A., & Rojas, R. C. (2004). *Informe sobre la educación superior en Chile, 1980-2003*. Santiago: Editorial Universitaria.

Bernasconi, A.; Bocksang, G., Cox, C., Irarrázaval, I., Vásquez, A. Zapata, G. (2014). Institucionalidad y marco normativo. En reformas a la educación superior en Chile: contribuciones desde la UC al debate nacional. *Temas de la Agenda Pública*, 9(72), 7- 12.

Biggs, J. (2001). The reflective institution: Assuring and enhancing the quality of teaching and learning. *Higher Education*, 41(3), 221-238.

Birnbaum, R. (2000). The life cycle of academic management fads. *The Journal of Higher Education*, 71(1), 1-16.

Braun, V. y Clarke. V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101.

Briones, G., Castro, E., Delpiano, A., Echeverría, R., Edwards, V., Gajardo, M. y López, G. (1984). Las transformaciones educacionales bajo el Régimen Militar. Santiago de Chile: Programa Interdisciplinario de Investigaciones y Educación.

Bronfenbrenner, U. (1979). *The Ecology of Human Development. Experiments by nature and design*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Bronfenbrenner, U. (1994). Ecological models of human development. In *International Encyclopedia of Education*, Vol. 3, 2nd. Ed. Oxford: Elsevier. Reprinted in: Gauvain, M. & Cole, M. (Eds.), *Readings on the development of children*, 2nd Ed. (1993, pp. 37-43). NY: Freeman.

Brown, A. (1997). Narcissism, identity and legitimacy. *Academy of Management Review*, 22(3), 643-686.

Brunner, J.J. (2006). Mercados Universitarios: Ideas, Instrumentaciones y seis Tesis en Conclusión. En http://mt.educarchile.cl/mt/jjbrunner/archives/2006/03/mercados_univer.html. Consultado el 14 de octubre de 2011

Brunner, J.J. (2009a). *Educación Superior en Chile: Instituciones, Mercados y Políticas Gubernamentales (1967-2007)*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.

Brunner, J.J. (2009b). Apuntes sobre sociología de la educación superior en contexto internacional, regional y local. *Estudios Pedagógicos*, 35(2), 203-230.

Brunner, J.J. (2009c). Políticas de Educación Superior: Tendencias internacionales. Recuperado de www. Brunner.cl.

Brunner, J.J. (2010). Aseguramiento de la calidad: un salto Adelante… ¿y luego qué? XV Seminario Internacional 2010 del Consejo Nacional de Educación, Hotel Intercontinental, Santiago de Chile, 28 de octubre de 2010.

Brunner, J.J. (2011). Visión histórica de la evolución del sistema de educación superior chileno: hitos desde 1967 a la fecha. En Jiménez, M. y Durán, F. (Eds), *Un recorrido por la historia reciente de la educación superior chilena, 1967-2011*. Santiago: Foro Aequalis.

Byung-Chul, H. (2013). *La sociedad de la transparencia*. Barcelona: Herder.

Cáceres, C. (2007). Planeación Estratégica en Universidades del CRUCH. *Revista Calidad en la Educación, 27*, 108-150.

Cameron, K. S. (1984). Organizational adaptation and higher education. *The Journal of Higher Education*, 55(2), 122-144.

Cheng, M. (2010). Audit cultures and quality assurance mechanisms in England: A case study of their perceived impact on the work of academics. *Teaching in Higher Education, 15*(3), 59-271.

Clarke, C. A. y Knights, D. (2015). Careering through academia: Securing identities or engaging ethical subjectivities? *Human Relations, 68*(12), 1865-1888.

Collinson, J. A. (2007). Just 'non-academics'? Research administrators and contested occupational identity. *Work, Employment & Society*, 20(2), 267-288.

Comisión Nacional de Acreditación (2013). Reglamento de Acreditación Institucional Santiago de Chile. Recuperado de https://www.cnachile.cl/Documentos%20de%20Paginas/Reglamento_AI_24102014.pdf

Comisión Nacional de Acreditación (2014). Cuenta Pública 2013. Santiago de Chile. Recuperado de https://www.cnachile.cl/Biblioteca%20Documentos%20de%20Interes/Cuenta%20P%C3%BAblica%202013.pdf

Comisión Nacional de Acreditación (2016). *Cuenta Pública 2015*. Santiago de Chile. Recuperado https://www.cnachile.cl/noticias/SiteAssets/Paginas/ACREDITACI%C3%93N-2015-EN-CIFRAS/ACREDITACI%C3%93N%20EN%20CIFRAS.pdf

Consejo de Rectores de Universidades Chilenas [CRUCH] (2014). Anuario Estadístico 2014. Recuperado de: http://www.consejoderectores.cl/web/pdf/anuario_2014/ANUARIO_2014_baja.pdf

Consorcio de Universidades del Estado de Chile [CUECH] (2013). *Propuestas para un Nuevo Sistema de Educación Superior Pública*, Punta Arenas, pp. 6-7.

Conway, M. (1999). The Role of Administrators: Where have we come from? Where are we going?. In ATEM/AAPA Joint Conference, Victoria University of Wellington.

Danøa, T. y Stensaker, B. (2007). Still Balancing Improvement and Accountability? Developments in External Quality Assurance in the Nordic Countries 1996-2006. *Quality in Higher Education*, 13(1), 81-93.

Dearlove, J. (1998). The deadly dull issue of university "administration"? Good governance, managerialism and organising academic work. *Higher Education Policy*, 11(1), 59-79.

Deem, R. (2001). Globalisation, New Managerialism, Academic Capitalism and Entrepreneurialism in Universities: is the local dimension still important? *Comparative Education*, 37(1), 7-20.

Deem, R. (2003). Gender, Organizational Cultures and the Practices of Manager-Academics in UK Universities. *Gender, Work and Organization, 10*(2), 239-259.

Deem, R., y Brehony, K. J. (2005). Management as ideology: the case of 'new managerialism' in higher education. *Oxford Review of Education, 31*(2), 217 - 235.

Deem, R.; Hillyard, S. y Reed, M. (2007). *Knowledge, Higher Education, and the New Managerialism. The Changing Management of UK Universities*. Great Britain: Oxford University Press.

Dickhouse, B. (2010). The selectivity of translation: accountability regimes in Chilean and South African higher education. *Globalisation, Societies and Education, 8*(2), 257–268.

Dill, D. (1999). Academic accountability and university adaptation: The architecture of an academic learning organization. *Higher Education*, 38, 127–154.

Dill, D. (2007). Quality Assurance in Higher Education: Practices and Issues. In B. McGaw, E. Baker & P. P. Peterson (Eds.), *The 3rd International Encyclopedia of Education*. Oxford: Elsevier.

Dodds, A. (2008). How does globalisation interact with higher education? The continuing lack of consensus. *Comparative Education*, *44*(4), 505-517.

Dressel, G., y Langreiter, N. (2003). When" We Ourselves" become our own field of research. *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research,* 4(2). 1- 18.

Dubar, C. (2002). *La crisis de las identidades*. La interpretación de una mutación. España: Bellaterra.

Erikson, E.H. (1980). Identity and the life cycle (Vol. 1). New York: WW Norton & Company.

Fernández Lamarra, N. (2004) Evaluación y Acreditación de la Educación Superior en la Educación Superior Argentina. En La Evaluación y la Acreditación en la Educación Superior en América Latina y el Caribe. UNESCO-IESALC, pp. 15-30. Disponible en: http://www.iesalc.unesco.org.ve/estudios/regionales_lat/ evalyacredalc.pdf

Fernández Lamarra, N. (2007). *Educación Superior y calidad en América Latina y Argentina: los procesos de evaluación y acreditación*. Buenos Aires: EDUNTREF.

Fernández, D. E. y Bernasconi, A. (2012). Elementos conceptuales para el análisis organizacional de universidades en contextos de mercado. *Innovar*, *22*(46), 87-98

Fernández, E, y Stock, M. (2007). Los límites de la gestión: Consideraciones sociológicas sobre la gestión universitaria en Chile y Alemania. *Universum, 22*(2), 108-124.

Fernández, E. (2008). Perspectivas de Futuro de las Universidades Privadas Fundadas con Posterioridad a 1980. En J. J. Brunner y C. Peña (Eds.), *Reforma de la Educación Superior. Aportes para el Debate,* pp 403-428. Santiago de Chile: Ediciones Diego Portales.

Fernández, E. (2009). Cambio de paradigma en la gestión de instituciones de educación superior. En A. Arata y E. Rodríguez (Eds.), *Desafíos y Perspectivas de la Dirección estratégica de las Instituciones Universitarias*, pp. 69-96. Santiago: Ediciones CNA-Chile.

Filippakou, O. (2011). The idea of quality in higher education: a conceptual approach. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education,* 32(1), 15- 28.

Fotaki, M. (2013). No woman is like a man (in academia): The masculine symbolic order and the unwanted female body. Organization Studies, 0(0), 1–25.

Freidson, E. (2001*). Professionalism, the third logic: On the practice of knowledge*. Chicago: University of Chicago Press.

French-Davis, R. (2003). *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: tres décadas de política económica en Chile*. Capítulo II. El experimento neoliberal: una síntesis crítica. Santiago: J.C. Sáez Editores.

Gaete, M. y Morales, R. (2011). Articulación del sistema de educación superior en Chile: posibilidades, tensiones y desafíos. *Calidad en la Educación*, (35), 51-89.

Garretón, M. A. y Martínez, J. (1985). Universidades chilenas: historia, reforma e intervención. Santiago: SUR.

Ginsberg, B. (2011). *The fall of the faculty*. The rise of all-administrative university an why it matters. New York: Oxford University Press.

González, E; Mora, A.; Báez, M.; Rodes, D.; Ampuero, N.; Ponce, M; Solar. M.I.; Núñez, M.; Lagos. J. (2007). Análisis de la Gestión Institucional de la Acreditación en Universidades Chilenas. *En acreditación y dirección estratégica para la calidad en las universidades*, pp. 82-99. Santiago: UNESCO, CINDA.

Grant, A. M. y Hofmann, D. A. (2011). Role expansion as a persuasion process The interpersonal influence dynamics of role redefinition. *Organizational Psychology Review, 1*(1), 9-31.

Grummell, B., Devine, D. y Lynch, K. (2009). The care-less manager: gender, care and new managerialism in higher education. *Gender and Education, 21*(2), 191-208.

Guzmán-Valenzuela, C. y Barnett, R. (2013). Academic Fragilities in a marketised age: the Case of Chile. *British Journal of Educational Studies, 61*(2), 203-220.

Haakstad, J. (2001). Accreditation: the new quality assurance formula? Some reflections as Norway is about to reform its quality assurance system. *Quality in Higher Education, 7*(1), 77-82.

Hart, W.A. (1997). The Qualitymongers. *Journal of Philosophy of Education, 31*(2), 295–308.

Harvey, L. y Newton, J. (2004). Transforming quality evaluation. *Quality in Higher Education,10*(2), 149- 165.

Harvey, L. (2002a). Evaluation for what*?. Teaching in Higher Education, 7*(3), 245–264.

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

Harvey, L., y Green, D. (1993) Defining Quality. *Assessment & Evaluation in Higher Education, 18*(1), 9-34.

Harvey, L. (2004). The power of accreditation: views of academics. *Journal of Higher Education Policy and Management, 26*(2), 207-223.

Harvey, L. (2005). A history and critique of quality evaluation in the UK. *Quality Assurance in Education, 13*(4) 263 – 276.

Harvey, L. y Williams, L. (2010a). Fifteen years of quality in Higher education. *Quality in Higher Education, 16*(1), 3-36.

Harvey, L., y Williams, J. (2010b). Twenty years of trying to make sense of quality assurance: The misalignment of quality assurance with institutional quality frameworks and quality culture. In *Fifth European quality assurance forum, Building bridges: Making sense of quality assurance in European, National and institutional contexts, pp. 18-20*. University Claude Bernard Lyon I.

Hatch, M. y Schultz, M. (2002). The dynamics of organizational identity. *Human Relations, 55*(8), 989-1018.

Hawes, G. y Donoso, S. (1995). *Desarrollo del Sistema Universitario en Chile ¿Racionalidad Modernizante?* Santiago: Diálogos Universitarios, CPU.

Hellawell, D y Hancock, N., 2001, A case study of the changing role of the academic middle manager in higher education: between hierarchical control and collegiality? *Research Papers in Education, 16*(2), pp. 183-9

Henkel, M. (2000). *Academic identities and policy change in higher education* (Vol. 46). London: Jessica Kingsley Publishers.

Henkel, M. (2005). Academic identity and autonomy in a changing policy environment. *Higher education*, *49*(1-2), 155-176.

Henkel, M. (2007). Shifting boundaries and the academic profession. Key challenges to the academic profession, 65, 192-220.

Hoecht, A. (2006). Quality assurance in UK higher education: Issues of trust, control, professional autonomy and accountability. *Higher Education*, *51*(4), 541-563.

Houston, D. (2007). TQM and higher education: A critical systems perspective on fitness for purpose. *Quality in Higher Education*, 13(1), 3-17.

Houston, D. (2010). Achievements and consequences of two decades of quality assurance in higher education: A personal view from the edge. *Quality in Higher Education*, 16(2), 177-180.

Houston, D., y Studman, C. J. (2001). Quality Management and the University: a deafening clash of metaphors? *Assessment & Evaluation in Higher Education*, *26*(5), 475-487.

Huisman, J. y Currie, J. (2004). Accountability in higher education: Bridge over troubled water? *Higher Education*, 48(4), 529-551.

Informe del Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior (2008). Los desafíos de la educación superior chilena. Santiago.

Informe OCDE: El aseguramiento de la calidad en la Educación Superior en Chile 2013. Serie: Revisión de Políticas Nacionales de Educación.

Joseph, M., y Joseph, B. (1997). Service quality in education: A student perspective. *Quality Assurance in Education*, *5*(1), 15-21.

Kehm, B. (2006) Professionalizing Mid-Level Management in Higher Education Institutions. Presentation at the International UNISTAFF Alumni Conference, 6 – 11 November 2006 in Nairobi, Kenya.

Lagrosen, S.; Seyyed-Hashemi, R.; Leitner, M. (2004) Examination of the dimensions of quality in higher education. *Quality Assurance in Education*, 12(2), 61-69.

Larraín, H. (2011). Regulación de la educación superior: historia y desafíos, en Jiménez, Mónica y Francisco Durán (Eds.) Un recorrido por la historia reciente de la educación superior chilena, 1967-2011, pp. 146-147. Santiago: Foro Aequalis.

Leathwood, C. (2005). ‘Treat me as a human being—don’t look at me as a woman’: Femininities and professional identities in further education. *Gender and Education*, *17*(4), 387-409.

Leech, N. L., y Onwuegbuzie, A. J. (2009). A typology of mixed methods research designs. *Quality & Quantity*, *43*(2), 265-275.

Lemaitre, M., Torre, D., Zapata, G., Zenteno, E. (2013). The Impact of Quality Improvement on University Work: An Overview in Seven Ibero-American Countries. In R. Land and G. Gordon (Ed.), *Enhancing Quality in Higher Education*, pp. 243-256. New York: Routledge.

Lozeau, D., Langley, A. y Denis J. (2002). The Corruption of Managerial Techniques by Organizations. *Human Relations*, *55*(5), 537-564.

Luizzi, V. (2000). Some dissatisfaction with satisfaction: universities, values and quality’. *Journal of Business Ethics*, *25*, 359–64.

Marginson, S. y Considine, M. (2000). *The Enterprise University Power, Governance and Reinvention in Australia*. Cambridge: Cambridge University Press.

Marginson, S., y Van der Wende, M. (2009). The new global landscape of nations and institutions. *Higher education to 2030*, 2, 17-62.

Marginson. S. y Rhoades, G. (2002). Beyond national states, markets, and systems of higher education: A glonacal agency heuristic. *Higher Education*, *43*(3), 281-309.

McInnis, C. (1998). Academics and Professional Administrators in Australian Universities: dissolving boundaries and new tensions. *Journal of Higher Education Policy and Management*, *20*(2), 161-173.

Meller, P. y Quiroga, V. (2010). Evolución de la educación universitaria. En P. Meller (Ed.), *Carreras universitarias: estudios sobre economía de la educación superior*, pp. 29-58. Santiago: Uqbar.

MINEDUC (2014) “Plan Nacional de Participación Ciudadana: Una Nueva Educación para Chile”. Santiago: Miniserio de Educación.

Mollis, M. & Marginson, S. (2002). The assessment of universities in Argentina and Australia: Between autonomy and heteronomy. *Higher Education*, *43*(3), 11 -330

Mollis, M. (2003). Las Universidades en America Latina. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO.

Mora, J. y León, G. (2012) Cuarto Informe del Estado de la Educación. Informe Final. Efectos de la acreditación en carreras universitarias seleccionadas en la educación

universitaria de Costa Rica [Informe Técnico]Final del formulario Recuperado de http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/educacion/004/mora-y-leon-acreditacion-universitaria.pdf

Morandé, P. (1990). La fundación de la universidad de Berlín: Humboldt desafía a Napoleón. En L. Scherz (Ed), *Momentos cruciales de la universidad alemana*, pp. 15-28 . Santiago: Editorial Universitaria.

Morley, L. (2003). *Quality and Power in Higher Education*. London: McGraw-Hill Education.

Morley, L. (2005). Opportunity or exploitation? Women and quality assurance in higher education. *Gender and Education*, 17(4), 411–429.

Muma, R. D., Smith, B. y Somers, P. A. (2006). Use of Mintzberg's model of Managerial roles to evaluate academic administrators. *Journal of Allied Health*, *35*(2), 65-74.

Munita, I. (2011). Dilemas actuales en el aseguramiento de la calidad en educación superior [Manuscrito inédito].

Muzio, D. y Kirkpatrick, I (2011). Introduction: professions and organizations - a conceptual framework. *Current Sociology*, 59(4), 389-405.

Neave, G. (1994). The politics of quality: Developments in higher education in western Europe 1992-1994. *European journal of education*, *29*(2),115-134.

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

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.

Newton, J. (2002a). Views from below: academics coping with quality. *Quality in Higher Education*, 8(1), 39-61.

Newton, J. (2002b). Barriers to effective quality management and leadership: Case study of two academic departments. *Higher Education*, 44(2), 182-212.

Newton, J. (2010). A tale of two 'qualitys': Reflections on the quality revolution in higher education. *Quality in Higher Education*, 16(1), 51-53.

Nixon, J., Beattie, M., Challis, M. y Walker, M. (1998). What does it mean to be an academic? A colloquium. *Teaching in Higher Education*, 3(3), 277-298.

Noordegraaf, M. (2007). From “pure” to “hybrid” professionalism. Present-day professionalism in ambiguous public domains. *Administration & Society*, 39(6), 761-785.

Nueva Legislación Universitaria Chilena (1981). Secretaría General Consejo de Rectores de Universidades Chilenas. Disponible en: http://www.memoriachilena.cl/ archivos2/ pdfs/ MC0015045.pdf

OCDE (2009). Educación Superior en Chile. Santiago: Informe OCDE,. 81-83.

OCDE (2012). El Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior en Chile 2012. Serie Revisión de Políticas Nacionales de Educación. Santiago.

Paradeise, C. y Thoenig, J. (2013) Academic Institutions in Search of Quality: Local Orders and Global Standards. *Organization Studies* 34(2), 189-218.

Parri, J. (2006). Quality in higher education. *Vadyba Management*, 2(11), 107- 111.

Peterson, M. (1985). Emerging developments in postsecondary organization theory and research: Fragmentation or integration. *Educational Researcher*, 14(3), 5-12.

Priola, V. (2004). Gender and feminine identities-women as managers in a UK academic institution. *Women in Management Review*, 19(8), 421-430.

Provitina Selvaggio, N. O. (2005). La teoría de desarrollo de Winnicott y los espacios transicionales en las organizaciones. (Tesis). Argentina: Universidad de Belgrano.

Rama, C. (2005) La política de educación superior en América Latina y el Caribe. Revista de la Educación Superior, 34(2), 47-62.

Rivera, F., Astudillo, P., y Fernández, E. (2009). Información y toma de decisiones: oficinas de análisis institucional en universidades chilenas. *Calidad en la Educación*, 30, 161-178.

Rodríguez-Gómez, R. (1999). La universidad latinoamericana en la encrucijada del siglo XXI. *Revista iberoamericana de Educación*, (21), 55-77.

Rodríguez, E. (2011). La reforma de 1981: un análisis de sus objetivos y sistema de financiamiento. En Jiménez, M. y Durán, F. (Eds), *Un recorrido por la historia reciente de la educación superior chilena, 1967-2011*, pp.129-142. Santiago: Aequalis, Foro de Educación Superior.

Rodríguez-Ponce, E., Fleet, N., Pedraja-Rejas, L. y Rodriguez-Ponce, J. (2012). Efecto de la calidad de la información sobre la acreditación institucional: un estudio exploratorio en universidades chilenas. *Ingeniare*. *Revista chilena de ingeniería*, 20(3), 368-375.

Salas, V. (2011*). Claves del financiamiento de las universidades chilenas*. Working Paper Series. Departamento Economía USACH, WP No 3, 4.

Salazar, J. M. y Leihy, P. S. (2013). El Manual Invisible: Tres décadas de políticas de educación superior en Chile (1980-2010). *Archivos Analíticos de Políticas Educativas,* 21(34), 1-38.

Santelices, B., Cruz, A., Nervi, F., Toro- Labbé, A y Vio, C. (2014) Producción científica y tecnológica. En Reformas a la educación superior en Chile: Contribuciones desde la UC al debate nacional Temas de la Agenda Pública Año 9, No 72. Santiago: Ediciones UC.

Scharager, J. y Aravena, M. T. (2010). Impacto de las políticas de aseguramiento de la calidad en programas de educación superior: un estudio exploratorio. *Calidad en la Educación,* 32, 15-42.

Schubert, T. (2009). Empirical observations on New Public Management to increase efficiency in public research—Boon or bane? *Research Policy,* 38(8), 1225-1234.

Schwarz, S. y Westerheijden, D. F (2007). Accreditation in the framework of evaluation activities: a comparative study in the European higher education area. In S. Schwarz y D.F Westerheijden (Eds.), Accreditation and evaluation in the European higher education area (Vol. 5) pp. 1-41. New York: Springer Science & Business Media.

Secretaría General Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (1981). Nueva Legislación Universitaria Chilena", Secretaría General Consejo de Rectores de Universidades Chilenas, 1981. Disponible en: http://www.memoriachilena.cl/ archivos2/pdfs/MC0015045.pdf

Seyd, R. (2000). Breaking Down Barriers: The Administrator and the Academic. *Perspectives: Policy and Practice in Higher Education,* 4(2), 35-37.SIES (2010) Evolución de la Matrícula de Educación Superior en Chile. Periodo 1990-2009. Informe SIES, División de Educación Superior, Ministerio de Educación. Obtenido el 16 de abril de 2011 en http://www.mineduc.cl/usuarios/sies/File/ESTUDIOS/ ESTUDIOSSIES/Estudio-Evolucion-Matricula-Historica-1990-2009.pdf

SIES (2014). Panorama de la Educación Superior en Chile 2014. Santiago: División

Simbürger, E. (2013). Moving through the city: visual discourses of upward social mobility in higher education advertisements on public transport in Santiago de Chile. *Visual Studies,* 28(1), 67-77.

Singh, M. (2010). Quality Assurance in Higher Education: which pasts to build on, what futures to contemplate? *Quality in Higher Education,* 16(2) pp. 189-194.

Sisto, V. (2005). Flexibilización Laboral de la Docencia Universitaria y la Gest(ac)ión de la Universidad sin Órganos: Un análisis desde la Subjetividad Laboral del Docente en Condiciones de Precariedad. En *Espacio público y privatización del conocimiento: Estudios sobre políticas universitarias en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Sisto, V. (2007). Managerialismo y trivialización de la Universidad. *Nómadas*, 27, 8-21.

Srikanthan, G., y Dalrymple, J. (2003). Developing alternative perspectives for quality in higher education. *International Journal of Educational Management*, 17(3), 126-136.

Stensaker, B. (2002) Keynote presentation at the Seventh Quality in Higher Education International Seminar. Melbourne, 29-31 October 2002.

Stensaker, B. (2003). Trance, Transparency and Transformation: The impact of external quality monitoring on higher education, *Quality in Higher Education*, 9(2),151-159,

Stensaker, B. (2005) Quality as fashion: exploring the translation of a management idea into higher education. Paper presented to the seminar "Dynamics and effects if quality assurance in higher education – various perspectives of quality and performance at various levels" Douro, October 20.

Stensaker, B. (2008) Outcomes of Quality assurance: A Discussion of Knowledge, Methodology and Validity. *Quality in Higher Education*, Vol. 14, No. 1, April

Szekeres, J. (2004) The invisible workers. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 26(1), 7-22.

Szekeres, J. (2011) Professional staff carve out a new space, *Journal of Higher Education Policy and Management*, 33(6), 679-691

Thomas, R. y Davies, A. (2002). Gender and new public management: Reconstituting academic subjectivities. *Gender, Work & Organization*, 9(4), 372-397.

Thune, C. (1996) The alliance of accountability and improvement: the Danish experience, *Quality in Higher Education*, 2, 21–32.

Tiana, A (1996) La evaluación de los sistemas educativos. *Revista Iberoamericana de educación*, 10, 37-61.

Tomàs, M., y Esteve, J. (2001). La calidad y el modelo de financiación en las universidades públicas. Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa, 7.

Tunnermann, C. (2009) Pertinencia y Calidad en Educación Superior. En Fernández Lamarra, N. (Ed.) *Universidad, Sociedad e Innovación, Una perspectiva Internacional,* pp. 268-291. Buenos Aires: EDUNTREF.

Van Gennep, A. (2008). *Los ritos de paso*. Madrid: Alianza.

Van Kemenade, E., Pupius, M. y Hardjono, T.W., (2008) More value to defining quality, *Quality in Higher Education*, 14(2), 175-185

Van Vught, F. (1993) Evaluación de la calidad de la educación superior: el próximo paso. en Hebe Vessuri (Ed.) *Documentos Columbus sobre gestión universitaria*. Volumen 2. París: CRE-UNESCO.

Watty, K. (2002) Quality in Higher Education: The Missing Academic Perspective. School of Accounting and Law RMIT University Melbourne Australia. Paper presented at the 7th Quality in Higher Education International Seminar, Transforming Quality, RMIT, Melbourne, October 2002.

Weick, K. (1976) Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. *Administrative Science Quarterly*, 21(1), 1-11.

Whitchurch, C. (2004). Administrative Managers – A Critical Link. *Higher Education Quarterly 58*(4), 280–298.

Whitchurch, C. (2006). Who do they think they are? The changing identities of professional administrators and managers in UK higher education. *Journal of Higher Education Policy and Management, 28*(2), 159-171.

Whitchurch, C. (2007). The changing roles and identities of professional managers in UK higher education. Perspectives. *Policy and Practice in Higher Education, 11*(2), 53-60.

Whitchurch, C. (2008). *Shifting Identities, Blurring Boundaries: The Changing Roles of Professional Managers in Higher Education*. Center for Studies in Higher Education. Berkeley: Center for Studies in Higher Education. Retrieved from: http://escholarship.org/uc/item/3xk701cn

Whitchurch, C. (2013). *Reconstructing identities in higher education: The Rise of Third Space Professionals.* London: Routledge.

Whitchurh, C. y Gordon, G. (2010) Diversifying Academic and Professional Identities in Higher Education: Some Management Challenges. *Tertiary Education and Management, 16*(2), 129-144.

Wieland, S. M. (2010). Ideal selves as resources for the situated practice of identity. *Management Communication Quarterly, 24*(4), 503-528.

Winnicott, D. W. (1951). Objetos y fenómenos transicionales. Escritos de Pediatría y Psicoanálisis. Barcelona: Paidós 1999.

Winter, R. (2009) Academic manager or managed academic? Academic identity schisms in higher education. *Journal of Higher Education Policy and Management, 31*(2), 121–131.

Wörner, C. H. y Santander, P. (2012). Marketing en la educación universitaria chilena. Valparaíso: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Recuperado de http://www. biobiochile. cl/2012/09/20/estudio-muestra-que-universidades-de-menor-calidadson-las-que-invierten-mayores-sumas-en-publicidad. shtml.

Yuni, J. y Catoggio, M. M. (2009) La cultura de la auditoría como praxis disruptiva de las prácticas universitarias. *Praxis Educativa, 13*(13), 25-33.

Zacharia, S. (2007). Managing quality in higher education: A stakeholder perspective (Tesis Doctoral). University of Leicester.

Zapata, G. y Tejeda I (2009). Informe Nacional – Chile. Educación Superior y Mecanismos de Aseguramiento de la Calidad. Proyecto ALFA "Aseguramiento de la Calidad: Políticas Públicas y Gestión Universitaria. Santiago.

Samenvatting

De toename van het academisch studieaanbod en het aantal hoger onderwijsinstellingen dat dergelijke programma's aanbiedt, is een actueel wereldwijd fenomeen. Het komt tot uiting in de toegenomen dekking, in de diversiteit van het onderwijsaanbod en de heterogeniteit van de studentenpopulatie. Echter, de geobserveerde toename gaat niet altijd gepaard met een overeenkomstige kwaliteitsverbetering. Dit laatste heeft geleid tot de invoering van externe controlemechanismen en vereisten op het gebied van rekenschap en publieke verantwoording. Om aan de gestelde eisen en criteria te voldoen hebben universiteiten derhalve procesmanagementmechanismen en kwaliteits-borgingsystemen geïmplementeerd.

Dit alles in combinatie met de toegenomen mate waarin de instellingen extern worden geëvalueerd, heeft bijgedragen aan de organisatorische veranderingen die binnen de universiteiten hebben plaatsgevonden. Dit is met name het geval op het gebied van kwaliteitszorg, dat een nieuw werkterrein is geworden. Kwaliteitszorg articuleert academische en administratieve aspecten en brengt een nieuw gebied van vaktechnische uitvoering voort. Om dit nieuwe vakgebied te integreren in de traditionele universitaire structuren hebben institutionele veranderingen plaatsgevonden, die niet alleen hebben geleid tot de creatie van nieuwe functies. Deze veranderingen genereren tevens professionaliseringsprocessen van de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs. De bovengenoemde situatie wordt waargenomen binnen de universiteiten zelf, evenals binnen de externe, publieke en private instellingen die verantwoordelijk zijn voor de certificering en de toekenning van de accreditatie van de kwaliteit van het onderwijs. In deze context is een steeds groter wordende homogenisering en standaardisering van de certificerings- en accreditatieprocessen ontstaan. Chili is een van de Latijns-Amerikaanse landen die deze veranderingen hebben ondergaan, hetgeen in belangrijke mate te wijten is aan de gedereguleerde groei die zich tussen de jaren 1980 en 1990 voordeed onder auspiciën van beleid, dat de marktwerking stimuleerde.

Dit is exact het aandachtsgebied van dit onderzoek: de setting van het hoger onderwijs in Chili en de integratie van nieuwe academische actoren in haar instellingen tegen een achtergrond van een veranderingsproces, een vertrouwenscrisis richting de instellingen en aanpassingen binnen de mechanismen ten behoeve van kwaliteitsregulering. Het vindt plaats in een context die de transitie heeft doorgemaakt van blind vertrouwen in de universitaire instelling naar een situatie waarin - met het oog op het kunnen aantonen van integriteit - achterdocht, wantrouwen en de eis van harde bewijzen, overheersen. Onder deze omstandigheden en teneinde de vereiste verantwoording af te leggen, wordt de behoefte aan professionals die beschikken over de technische vaardigheden om het kwaliteitsbeleid van het universitair onderwijs te kunnen coördineren steeds groter. Om aan de behoefte te voldoen, werden nieuwe actoren, met name professionals, in dienst genomen en toegevoegd aan het bestaande personeelsbestand. Zij vormen een nieuwe

categorie universiteitsmedewerkers gespecialiseerd in het voortbrengen, verwerken en valideren van gegevens en bewijs over het functioneren van de universiteit. De aanstelling van deze actoren brengt nieuwe arbeidsverhalen, ervaringen op het gebied van professionele ontwikkeling en denkbeelden over universitaire kwaliteit met zich mee, die worden gefuseerd met de binnen de universitaire instellingen reeds bestaande verhalen, ervaringen en denkbeelden om zo nieuwe ruimten en identiteiten te creëren.

De Chileense casus is uniek vanwege historische omstandigheden, die een zeer snelle en gedereguleerde expansie van het hoger onderwijsaanbod hebben gefaciliteerd. In 1981 nam het militaire regime een wet aan die de werking van het universitaire systeem vastlegde. Sindsdien heeft het hoger onderwijssysteem een structurele hervorming ondergaan. Tot dat moment waren er in Chili slechts acht universiteiten, waarvan zes privéinstellingen zonder winststreven en twee staatsuniversiteiten. In de drie daaropvolgende decennia onderging zowel het aantal Chileense onderwijsprogramma's als de hoeveelheid deelnemende instellingen in het land een ongeëvenaarde expansie, die gekenmerkt werd door weinig regulering. De uitbreiding en diversificatie van het hoger onderwijsaanbod pretendeerde het antwoord te zijn op de toegenomen vraag naar hoger onderwijsvoorzieningen in Chili en was het gevolg van de druk die de toegenomen dekking van het secundaire onderwijs uitoefende op het hoger onderwijssysteem. In 2002 telde Chili ongeveer 520.000 studenten in het hoger onderwijs, terwijl dat aantal zich in 2014 had verdubbeld tot een totaal aantal van 1.215.413 ingeschreven studenten verspreid over alle niveaus en instellingen binnen het hoger onderwijs. Hiermee werd onder de groep studenten tussen de 18 en 24 jaar oud een bruto dekking van 60% in het hoger onderwijs in het land bereikt. Op dit moment telt Chili 59 universiteiten, 43 hoger beroepsopleidingen en 54 technische opleidingscentra en daarmee in totaal 156 instellingen die een titel in hoger onderwijs aanbieden.

De eisen rond het afleggen van rekenschap en verantwoording, in combinatie met de specifieke kenmerken van het huidige Chileense economische systeem (het bestaan van een neoliberaal economisch model dat marktwerking stimuleert en normaliseert) waren van invloed op de universiteiten en leidden tot de creatie van nieuwe banen en functies. Op die manier konden strategieën worden geïmplementeerd die de instellingen in staat zouden stellen om te kunnen voldoen aan de lawine van nieuwe criteria en diverse administratieve eisen. Hoewel dit fenomeen in verschillende landen is gerepliceerd, is het overgrote deel van de literatuur over dit onderwerp afkomstig uit de Angelsaksische wereld. Aangezien studies op dit gebied in Chili schaars zijn, beoogt dit proefschrift de nieuwe institutionele ruimte en zijn actoren nader te onderzoeken. In deze context is het doel van dit onderzoek om de ontwikkeling van de nieuwe actiegebieden en werkingssferen te karakteriseren. Tevens worden de nieuwe functies en relationele dynamiek tussen de nieuwe actoren en de andere universiteitsmedewerkers geanalyseerd. Het onderzoek beoogt met name het gebied van kwaliteitszorg van het universitair onderwijs te analyseren en het profiel van de professionals die verantwoordelijk zijn voor

die kwaliteitszorg te typeren. Samenvattend, waren de doelstellingen het verkennen van de visies van bovengenoemde professionals op de kwaliteit van het hoger onderwijs, alsmede het analyseren van de wijze waarop die visies in de praktijk verband houden met de concrete initiatieven die door diezelfde professionals worden ontwikkeld om de kwaliteit te waarborgen. Tevens wordt het installatieproces van de organisatiestructuren geanalyseerd, die werden gecreëerd om de processen op het gebied van universitaire kwaliteitsborging te kunnen coördineren. Tenslotte wordt de invoeging van de nieuwe professionals in de universitaire werkomgeving onderzocht, waarbij de aandacht in het bijzonder uitgaat naar de vorming van hun professionele identiteit.

De dissertatie is georganiseerd rond vijf hoofdstukken, die worden ingeluid met een theoretische en historische verkenning van de doelstellingen van het onderzoek om vervolgens over te gaan op de gedetailleerde analyse van het ontstaansproces van deze nieuwe gemeenschap van bestuurders en managers die verantwoordelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit van het universitair onderwijs.

Hoofdstuk één zet het theoretische en conceptuele kader dat het onderzoek ondersteunt uiteen. Die uiteenzetting is georganiseerd rond drie thematische lijnen, te weten: de opvattingen en denkbeelden over universitaire kwaliteit, het management van academische processen en de constructie van een professionele identiteit. Met betrekking tot de conceptualisering van kwaliteit behandelt het boek verschillende perspectieven en benaderingen op het gebied van kwaliteitssystemen, waarbij de volgende drie typen perspectieven worden onderscheiden: perspectieven die prioriteit geven aan interne doelstellingen, perspectieven die de aanpassing aan externe vereisten centraal stellen en een derde groep die deze beide perspectieven integreert. Zo vormt zich een continuüm van definities die zich ontvouwen rond twee polen, te weten die definities die zich toespitsen op interne aspecten, waarbij zelfregulerende processen en de ontwikkeling en het leerproces van de studenten prevaleren; terwijl aan het andere uiterste de definities te vinden zijn die - in antwoord op extern gestelde en op controle gerichte eisen - het institutionele rendement centraal stellen. Uit het conceptuele debat kan worden geconcludeerd dat er een veelheid aan definities bestaat die kunnen worden toegeschreven aan het concept kwaliteit en kan worden afgeleid dat de gehanteerde definities afhankelijk zijn van de positie die degene die het concept definieert, bekleedt in het systeem. Hieruit volgt dat de diversiteit aan definities heeft geleid tot verschillende wijzen waarop de kwaliteitsmanagementprocessen worden geïmplementeerd.

Management binnen het universitair onderwijs is het tweede kernthema van de conceptuele verkenning in hoofdstuk één. Vanuit dit thema wordt de invloed van de ingevoerde managementperspectieven op academisch bestuur van universiteiten behandeld. De invoering van deze benaderingen werd gestimuleerd door globalisering en economische beleidslijnen die de vrije markt en concurrentie promoten. Tevens wordt de invloed van de managementbeweging op de universitaire organisatie en, in het bijzonder,

de herinrichting van de bestuursfuncties geanalyseerd op basis van de standpunten en benaderingen van verschillende Angelsaksische auteurs. Hierbij vallen met name de publicaties van Rosemary Deem en Celia Whitchurch op. Ook worden de argumenten behandeld, die het feit benadrukken dat bovengenoemde benaderingen en gehanteerde managementpraktijken de nadruk leggen op efficiëntie en worden geleid door een logica van controle en focus op het behalen van prestatiedoelen. De grote invloed van deze logica op de universiteiten heeft geleid tot de herstructurering van het academische werk en de introductie van een reeks veranderingen zoals de incorporatie van een bedrijfsethos. In deze context wordt een universitair overheidsbeleid ontwikkeld dat meer is gericht op het dienen van economische agenda's, met een focus op de markt en de concurrentie om middelen. Derhalve zijn het toezicht op en de regelgeving rond het werk van de academici vergroot, maatregelen die vaak horen tot het takenpakket van de managers en waardoor een verschuiving van gezag van de academici richting de managers plaatsvindt. In de bestuurlijke praktijk komen deze aanpassingen voor de academici neer op het verlies van controle op besluitvorming en op de indeling en organisatie van het werk dat behoort tot hun takenpakket, waarvan een groot deel is ondergebracht bij niet-wetenschappelijke functies. Bij de behandeling van dit onderwerp wordt tot slot een aantal aspecten van het moderniseringsproces van de kwaliteitszorg van het universitair onderwijs geanalyseerd. Dit proces heeft binnen de instellingen plaatsgevonden en de traditionele benaderingen waarin vertrouwen en wetenschappelijk werk centraal stonden, vervangen door bestuurlijke structuren gegrond op de productie van indicatoren en concurrentie. Op deze wijze wordt inzicht gegeven in de deviatie die de lokalisatie van de kwaliteitscontrole van het hoger onderwijs heeft ontwikkeld; van een benadering die gericht is op zelfregulering en bestuur op basis van academische logica, naar een werkwijze waarin het afleggen van verantwoording aan externen centraal staat.

Het derde kernthema dat tenslotte deel uitmaakt van de conceptuele basis ten behoeve van het empirisch onderzoek houdt verband met de vorming van de professionele identiteit, in dit geval gericht op de academische managers. Hoewel professionele identiteiten van oudsher werden gedefinieerd via gestructureerde dimensies als de disciplines, hebben de institutionele grenzen en de politieke eisen richting het hoger onderwijs geleid tot de opkomst van een steeds meer multi-professionele groep, waarbij diversiteit en rolverdelingen de grenzen van de professionele identiteiten hebben doen vervagen. De constructie van de professionele identiteit wordt geïnterpreteerd als een continu onderhandelingsproces dat binnen de werkomgeving plaatsvindt. Daarom wordt de huidige universitaire context steeds meer een centrale plaats voor de vorming en reconstructie van de professionele identiteit van academici en managers, in zoverre dat hun werkzaamheden worden gestuurd door projecten die functiegrenzen overschrijden. De veranderingen vinden dus niet alleen op organisatieniveau plaats, maar ook op het individuele identiteitsniveau. Er zijn verschillende benaderingen die het concept identiteit en haar constructie analyseren. Binnen deze perspectieven bestaan drie theoretische spanningsvelden. Ten eerste de balans tussen het subjectieve en maatschappelijke of

collectieve proces, waarbij de auteurs zich uitspreken in het voordeel van een benadering die de samenvloeiing van beide processen als determinanten van de identiteit erkent. Het tweede spanningsveld heeft betrekking op het tijdelijke karakter van de identiteit - waarmee gedoeld wordt op de tijdsduur van de identiteitsvorming - een benadering die de gevoeligheid voor omgevingsinvloeden benadrukt en waardoor het redelijker lijkt om identiteit te beschouwen als een constructie die evolueert en niet onveranderlijk is. Het derde theoretische spanningsveld behelst de spanning tussen de benadering die het gefragmenteerde of meervoudige karakter van identiteit benadrukt en de opvatting die uitgaat van één geïntegreerde en unieke identiteit. Deze spanning lossen de auteurs op door het standpunt te begunstigen dat ervan uitgaat dat één persoon een veelheid aan onderling concurrerende identiteiten kan hebben, die zich afhankelijk van de context manifesteren.

In het specifieke geval van hen die de nieuwe academische managementfuncties vervullen, speelt naast het gebrek aan functieafbakening tevens het feit mee dat de termen 'bestuur' en 'management' niet alleen aan precisie missen, maar in academische context ook worden gediskwalificeerd. Beide termen worden geassocieerd met ongewenste bureaucratie, met de uitholling van de academische autonomie en met de aangescherpte eisen op het gebied van verantwoording en rekenschap. In deze context kan de constructie van de professionele identiteit van academische bestuurders worden beschouwd als problematisch als gevolg van de onzichtbaarheid en het gebrek aan concrete definiëring van hun taken en vanwege de complexiteit van hun relaties en de interactie met het academisch bestel. Gaandeweg het debat blijken genderverschillen, leeftijd en andere factoren ook van invloed te zijn op het identiteitsproces.

Het empirisch onderzoek analyseert de resultaten van een steekproef onder medewerkers en academici van Chileense universiteiten die functies bekleden op het gebied van het kwaliteitsmanagement van hun instellingen. De gegevens werden verzameld in een tijdsvenster in het jaar 2013. Voor die tijd had in Chili een aantal gebeurtenissen plaatsgevonden, die de historische context van het onderzoek hebben gevormd. De gebeurtenis die de Chileense maatschappij aan het eind van de twintigste eeuw had gedefinieerd, was de militaire staatgreep van 1973. De militaire coup heeft geleid tot een breuk in de ontwikkeling van het universitaire systeem en de kwaliteitsmodellen die op dat moment werden toegepast. Het autoritaire militaire regime en de onderwijshervorming van 1981 legden de grondslag voor de toename van het aantal universiteiten in Chili en het begin van de vercommercialisering van het hoger onderwijs. Daarna volgde een periode van democratische transitie (1990-2010) waarin in een realiteit van geringe institutionele regulering een aantal controlemechanismen werd ingevoerd, overheidsinstanties werden opgericht om die mechanismen toe te passen en een wet kwaliteitsborging werd aangenomen die tot vandaag de dag in werking is. In de afgelopen vijf jaar nam de invloed van de burgerbewegingen – en met name die van de studentenbewegingen – toe en ontstond een breder debat over de kwaliteit en de

financieringsmechanismen van het hoger onderwijs. In deze context wordt de regulering van de kwaliteit van de universiteiten gekenmerkt door het spanningsveld tussen perspectieven die zelfregulering toejuichen en benaderingen die de voorkeur geven aan externe controle en het afleggen van verantwoording middels efficiëntie-indicatoren, alsmede door de gespannen relatie tussen het publieke en private en de rol van de staat.

De dataverzameling werd in twee fases uitgevoerd op basis van een gemengde sequentiële onderzoeksmethode. De eerste fase bestond uit een digitale enquête die online werd beheerd. Op de enquête reageerden 75 van de 134 managers kwaliteitszorg - afkomstig van 48 nationale universiteiten - die waren uitgenodigd om deel te nemen. Om dieper in te gaan op de algehele dynamiek van de in de eerste fase onderzochte aspecten, werden in de tweede fase 20 van de managers kwaliteitszorg geïnterviewd. Tijdens deze interviews werden hun denkbeelden en ideeën over kwaliteit binnen het hoger onderwijs verkend, werd geïnformeerd naar hun specifieke werkzaamheden en werden hun processen van identiteitsontwikkeling bestudeerd. In het licht van het conceptuele kader maakt de systematisering van de verkregen informatie het mogelijk om de dynamieken en ideeën die verband houden met kwaliteit te typeren, het werk dat deze nieuwe groep van professionals op het gebied kwaliteitsmanagement binnen de universitaire dimensie ontwikkelt te karakteriseren en inzicht te verkrijgen in hun proces van identiteitsvorming. De systematisering van de empirische gegevens wordt gepresenteerd in drie hoofdstukken, die de achtergrondlagen achtereenvolgens uiteenzetten vanaf het breedste niveau tot de behandeling van het ultieme doel van de analyse in het laatste hoofdstuk, ofwel de typering van het profiel van managers kwaliteitszorg bij universiteiten.

De ideeën en opvattingen over de kwaliteit van het hoger onderwijs, die de stafmedewerkers en academici die binnen de Chileense universiteiten verant-woordelijk zijn voor de kwaliteitsborging toepassen, worden geanalyseerd. Tevens wordt een scala aan conceptuele verschillen geïdentificeerd, die getuigen van belangrijke conceptuele en operatieve ambiguïteiten omtrent kwaliteitsborging. Bovendien bestaat er divergentie tussen de idealisering van het idee van onderwijskwaliteit en de realiteit. Zo worden bij instellingen waarvan de managers een innovatieve, dynamische en constructieve visie op kwaliteit hebben, gestandaardiseerde en geautomatiseerde procedures waargenomen. Uit de meest voorkomende opvattingen en ideeën over de kwaliteit van onderwijs kan worden geconstateerd dat deze zich over het algemeen dusdanig assimileren aan de resultaten van de accreditatie, dat het synoniemen lijken. Dientengevolge lijken een complex concept als kwaliteit van onderwijs en een instrumentele handeling elkaars equivalent te worden. Het onder de universitaire managers prevalerende discours over kwaliteitsborging past met name in een conceptuele categorie, die zweeft tussen het voldoen aan de eisen van de omgeving en de interne aanpassing aan de gestelde doelen. In de praktijk worden echter voorrang gegeven aan ideeën en opvattingen, die erop duiden dat de beoordeling van de kwaliteit plaatsvindt middels aanpassing aan externe standaarden. Zo werden werkmodellen geïntroduceerd die passen bij een commerciële werkomgeving en het

academisch werk hebben veranderd op basis van een logica van modernisering en rationalisering. Deze ontwikkeling leidt tot spanning. Een factor die de instrumentalisering van kwaliteit heeft bevorderd, is de relatie tussen accreditatie en incentives als de toegang tot publieke financiering en de commercialisering van het onderwijs, een proces dat onderhevig blijft aan de grillen van het spel tussen vraag en aanbod, de concurrentiestrijd om studenten, middelen en prestige. In deze context worden de resultaten van de accreditatieprocessen benut voor publicitaire en commerciële doeleinden en ingezet als bewijs van kwaliteit.

De managers kwaliteitszorg worden gepositioneerd in nieuwe universitaire substructuren, die zijn gespecialiseerd in kwaliteitsmanagement en in Chili over het algemeen bekend staan als '*Unidades de Aseguramiento de Calidad'*. De oprichting van deze eenheden was het gevolg van een nationale realiteit, waarin concurrentievermogen en een sterke marktoriëntatie overheersen. Complexe managementsystemen werden geïntroduceerd, die op hun beurt leidden tot de implementatie van managementmodellen die van oudsher werden toegepast in de commerciële sector. De eenheden kwaliteitszorg zijn functionele domeinen die zich hebben ontwikkeld tot een derde dimensie of grijs gebied tussen de domeinen die de academische werkomgeving oorspronkelijk onderscheidden van de bestuurlijke werkomgeving. De installatie van de systemen heeft geleidelijk plaatsgevonden en is in de loop der jaren gemeengoed geworden binnen alle hoger onderwijsinstellingen in Chili. De systemen, modellen en eenheden hebben binnen alle universiteiten een vergelijkbaar profiel, ongeacht verschillen in geografische ligging, overheids- of eigendomsstructuur, waarbij zelfs geen verschil wordt gemaakt tussen academische instellingen die gericht zijn op onderwijs en onderzoeksuniversiteiten. De benaderingen die zijn voortgekomen uit de bedrijfsstrategieën die werden ingevoerd, hebben de instellingen voordelen opgeleverd. Er zijn aanwijzingen die duiden op vorderingen in de modernisering van het management en bestuur met positieve impact op de kwaliteit van de onderwijsprogramma's en de instellingen. Echter, tegelijkertijd wordt gewaarschuwd voor de risico's die de toepassing van bedrijfsmanagement-strategieën zonder enige aanpassing aan de academische cultuur, met zich meebrengen. Een belangrijk aspect hierbij is de plaats van de eenheden binnen de organisatiestructuur van de universiteiten. Het merendeel van de eenheden kwaliteitsborging valt hiërarchisch gezien onder de besturen die zich op het overkoepelende niveau van de universiteit bevinden. De nabijheid van de bestuurlijke autoriteiten lijkt een ambivalent effect te hebben op degenen die interageren met deze eenheden. Enerzijds faciliteert het de vermindering van de indicaties en vereisten, in zoverre dat het instellingscomponenten betreft die erkend worden door het hoger management. Anderzijds kan hun optreden geassocieerd worden met controle en ervaren worden als zijnde opgelegd, hetgeen waarschijnlijk leidt tot weerstand en dientengevolge de verankering en het eigen maken van een cultuur van evaluatie en continue verbetering belemmert. Derhalve lijkt het erop dat deze eenheden sterker worden gekoppeld aan interne regelgeving en de bestuurlijke autoriteit, die meer controle uitoefent om te voldoen aan de externe

verantwoordingseisen, dan de intra-institutionele koppeling met de academisch cultuur en universitaire traditie.

Tot slot, als het onderzoek zich richt op het individuele niveau van de managers kwaliteitszorg, dan onderscheidt zich een profiel, waarin ze gekarakteriseerd worden als professionals die hoger onderwijs hebben genoten en de ambitie hebben om zich te specialiseren in thema's die verwant zijn aan de functie die ze bekleden. Het onderzoek laat een predominantie van vrouwen zien, met name in functies die ondergeschikt zijn aan een individuele autoriteit - veelal een man met een academische functie. Er is geen oorspronkelijk beroep, dat andere beroepen overheerst om de functie uit te oefenen. Gaandeweg hebben zich twee subgroepen gevormd: jonge professionals die geen wetenschappelijke functie bekleden en academici met meer werkervaring. Het is over het algemeen deze laatste groep die de eenheden kwaliteitszorg aanstuurt. Uit het bovenstaande zou geconcludeerd kunnen worden dat de *Unidades de Aseguramiento de la Calidad* de tweede subgroep de gelegenheid geven om zich geleidelijk los te maken van de universitaire omgeving. Hun identiteit wordt opnieuw uitgevonden en gevoegd naar de nieuwe functie en de nieuwe realiteit van kwaliteitsmanagement van het hoger onderwijs, zonder dat het veld dat lange tijd hun werkomgeving is geweest abrupt wordt verlaten. Hoe dan ook biedt het hen de mogelijkheid om in het midden te blijven zonder de spanningen te ervaren eigen zijn aan de huidige academische productiviteitseisen.

De hybride samenstelling van de *Unidades de Aseguramiento de la Calidad* – bestaande uit jonge professionals en ervaren academici – en de verbinding tussen het academische en het bestuurlijke binnen hun functies, belichaamt wat Whitchurch (2007) aanduidt als quasi-academisch gebied. Verondersteld kan worden dat de continuïteit van deze hybride structuur noodzakelijk is om binnen het werkveld van het kwaliteitsmanagement een academisch perspectief te bewaren. Met betrekking tot de competenties die vereist zijn voor het vervullen van hun functies bestaat nog geen eerdere definitie: de specialisatie wordt in de praktijk zelf bereikt. Het paradoxale is dat een analyse van het academisch studieaanbod op het gebied van academisch bestuur in zowel Chili als de rest van de wereld, een verscheidenheid aan bachelor, master en PhD programma's laat zien, die opleidingen tot specialisten in universitair bestuur en subspecialisaties op gebieden als kwaliteitsborging aanbieden. Waarschijnlijk worden de komende jaren wel specifieke competentie-eisen gesteld aan het profiel van de kwaliteitsmanager. Op dit moment zijn degenen die deel uitmaken van deze nieuwe laag pioniers, die worden aangesteld bij organisaties met gewortelde culturen en die de leiding in handen hebben over opkomende extra-academische functies.
Bij het definiëren van hun rol wordt geen duidelijke gedeelde identiteit zichtbaar. Tot nu toe lijkt dit voornamelijk te worden gefundeerd op de gemeenschappelijke obstakels die ze het hoofd moeten bieden en de constante validatie-inspanning die ze allen lijken te verrichten in de academische werkomgeving. Ze hebben het gevoel dat ze de onzichtbaarheid van de waarde van hun functies en taken voor de universiteit moeten

accepteren. Bij allen leeft de indruk oprichters te zijn van het vak en het bewustwordingsproces van het belang van kwaliteit binnen de universiteiten waar ze werkzaam zijn.

In dit definiëringsproces van de identiteit - in een omgeving waarin de identiteit van de 'ander' (academicus) meer gedefinieerd is en meer geworteld is in zijn disciplinaire affiliatie - moet deze nieuwe actor een beroep doen op strategieën die hem helpen de eigen angst voor ongedefinieerde en ambigue situaties te verminderen. Daarom wendt hij zich tot het instrumentele gebruik van dat wat het meest handzaam en concreet is: operationele methoden en administratieve aspecten. Derhalve de praktische aspecten overstijgend, kan de accreditatie wellicht worden beschouwd als een soort object dat de angst om zich te moeten betonen vanuit het verschil verzacht. Het bereiken van een eigen identiteit heeft te maken met de mogelijkheid om door anderen te worden geaccepteerd om wie iemand is en om hetgeen iemand voorstelt. Wanneer sprake is van collaboratief werk, wordt een gemeenschappelijke werkomgeving geconstrueerd, waarin alle participerende actoren worden gezien als relevante componenten van een geheel: juist dit proces lijkt nog gaande te zijn.

Tenslotte dient in ogenschouw te worden genomen dat het onderzoek dat aan de basis ligt van deze dissertatie werd ontwikkeld in een tijdskader gerelateerd aan een afgebakende historische periode, in een tijdsvenster van vier jaar. Dat tijdsvenster maakte het mogelijk om belangrijke gebeurtenissen, die van invloed zijn geweest op de bestudeerde processen, live te volgen: de verkiezing van een nieuwe president van de republiek met een andere politieke kleur, voorgestelde onderwijshervormingen, nieuwe wetten, de aanstelling van nieuwe bestuurders van publieke accreditatieinstellingen, het aan het licht komen van frauduleuze praktijken binnen instellingen voor hoger onderwijs, de versterking van de sociale bewegingen, wijzigingen in de accreditatie eisen, etc. Waarschijnlijk was dit een tijdspanne met een hogere concentratie van belangrijke gebeurtenissen voor het hoger onderwijs dan andere periode in Chili. Bovendien zijn niet alle gebeurtenissen en ervaringen opgenomen in deze studie. Zo is een nieuw wetsvoorstel om het hoger onderwijs te hervormen de laatste maanden onderwerp van parlementair debat; zijn twee nieuwe staatsuniversiteiten opgericht; en hebben studenten van particuliere universiteiten die na de jaren 1980 werden opgericht, zich aangesloten bij de sociale protesten, betogen ze publieke hun onvrede en eisen ze meer gelijkheid. Het betreft een geschiedenis die in volle ontwikkeling is in een oude setting met nieuwe actoren, die hun script steeds verder uitwerken. Kortom, een belangrijk scenario om te volgen en analyseren.

Summary

The growing number of academic programmes and the amount of higher education institutions that offer them is a phenomenon present in different parts of the world today. It is reflected by an increase in coverage, the diversity of the educational offer and the student population's heterogeneity. However, this does not always bring with it the same improvement in quality, which has led to the creation of external control methods and demands for public accountability. As a result, in order to respond to these demands, ways of administering quality assurance processes and systems have been created.

Added to institutions' increasing openness to external evaluations, these processes have been factors that have promoted organisational change within universities. This is particularly the case in the field of quality management, which has become a new field of action. Quality management involves academic and administrative aspects and generates new opportunities to perform professionally. To incorporate this new field into traditional university structures, institutional changes have occurred, which have led to the creation of new functions among other things. Said changes have also generated a certain professionalization of quality management in university education. This can be observed in the universities themselves and also in the external, public and private agencies responsible for certifying and accrediting educational quality. In this context, an even greater homogenisation and standardisation of certification and accreditation has also occurred. Chile is a Latin American country that has undergone important changes in this regard, due to the deregulated growth in the eighties and nineties that was protected by policies stimulating market behaviour.

This is exactly the area that this dissertation is focused on: the higher education scenario in Chile and the integration of new university actors into its institutions. In this country, this occurred in the middle of a process of change, of crises of confidence in these institutions and of adjustments to how their quality was regulated. It occurred in a context that has gone from being one of unquestioned credibility for university institutions to one in which suspicion and the demand for visible evidence to prove integrity now prevail. In this scenario and with the aim of achieving the accountability required, more and more professionals with the technical skills to take charge of managing the quality of university education are needed. This has been resolved through the incorporation of new - mainly professional – actors, as well as those who already exist, making up a new category of university personnel that specialises in generating, processing and validating evidence on how universities function. Their involvement brings with it new working backgrounds, professional development experiences and a greater understanding of university quality. All this is added to what already exists in university institutions, creating new opportunities and identities.

Chilean is a special case due to its history, which has made the rapid and deregulated expansion of tertiary education easier. In 1981, the military regime passed a law that

determined how the university system would function and the higher education system underwent a structural transformation. Until then, there were only eight universities in Chile - six private, non-profit ones and two state-run ones. In the following three decades, higher education in Chile experienced an unprecedented and almost unregulated expansion, both in the number of students registered and the number of participating institutions. The increase to and diversification of the number of higher education providers was aimed at meeting the challenge of increasing higher education provision. This was needed due to the pressure created by the expansion of secondary school education coverage. In 2002, there were approximately 520,000 students in higher education but, by 2014, this number had doubled to a total of 1,215,413 students registered at all levels at all institutions. With this, the country achieved a gross number of 60% of students aged 18 to 24 years old in higher education. Currently, there are 59 universities, 43 professional institutes and 54 technical training centres, making a total of 156 institutions offering higher education qualifications.

The demands for accountability, added to the specifics of the current economic situation in Chile (the existence of a neoliberal economic policy that promotes and regulates market behaviour) have influenced universities and led them to create new positions and functions, with the aim of implementing strategies that allow them to comply with an avalanche of new demands and diverse administrative requirements. Although this is a phenomenon that has been replicated in different countries, a large amount of the literature on the subject comes from Great Britain. In Chile, there are very few studies on this subject, which is why this dissertation suggests looking into this new institutional area and its actors in detail. In this scenario, the aim of this research has been to characterise the development of these new areas of action. An attempt has also been made to analyse the new functions and dynamics of the relationship between these new social actors and other university members. Specifically, the study has focused on analysing the field of managing the quality of university education and on characterising the profile of the professionals in charge of said area. In particular, its aims have been to explore its administrators' visions of the quality of higher education and analyse how said visions are brought together with the practical actions they are developing to ensure said quality in reality. The process of installing organisational areas to administer the processes used to ensure university quality is also analysed. Finally, the insertion of new professionals into this field of work is explored, with a special emphasis on how their professional identity is constructed.

The dissertation is organised into five chapters, beginning with a theoretical and historical exploration of the subject of the study and then moving on to a detailed analysis of the development of the new community of administrators in charge of ensuring quality in the university environment.

Chapter 1 provides the theoretical and conceptual framework that is the basis of the study. It is organised around three main themes: the conception of university quality, the administrative management of academic processes and the construction of a professional identity. As far as the conceptualisation of quality is concerned, the dissertation discusses the different perspectives and focuses of quality systems, distinguishing three different types: those that give priority to complying with internal aims, those that give priority to adjusting to external demands and a third group that is somewhere in between the two. In this way, continuity in the definitions that emerge between the two extremes is created, in which self-regulatory processes and the development and learning of teachers take precedence. At the other extreme, there are processes focused on institutional performance as a response to the outside demands orientated at establishing control. As a result of the conceptual discussion, the conclusion is that there are multiple meanings that can be attributed to said concept, depending on the position that it occupies in the system that defines it. As a result, it is inferred that this diversity of meanings has, in practice, led to different forms of implementing quality management processes.

Management in university education is the conceptual revision's second theme. The influence of giving a managerial focus to academic administration in universities, encouraged by globalisation and economies that favour the free market and competition, is discussed. In the same way, the influence of the managerial movement on university organisation is analysed, especially the redesign of administrative functions in line with the proposals of several British authors, especially Rosemary Deem and Celia Whitchurch. Evidence that highlights the fact that these focuses and management practices have an emphasis on efficiency and are guided by the logics of control and orientation towards complying with performance-related goals is revised. This logic has influenced universities in such a way that academic work has been remodelled, leading to the introduction of a series of changes, such as the incorporation of a company ethos. In this context, university governance policies have been developed, aimed more at the service of economic agendas with a market focus and on competition for resources. As a result, academics' control and work regulations have increased, something that usually falls to professional administrators, with authority being transferred from academics to administrators. As a result, these adjustments to administrative practices have led to academics losing control of how they organise their work and make decisions, with a large majority of these being transferred to non-academic staff. Finally, when tackling this topic, some of the ways of making the university education quality management process more technical are examined. This process has been introduced to institutions as a substitute for traditional focuses based on trust and academic work, creating managerial outlines based on the production of indicators and competition. In this way, the deviation from localised control of higher education quality is illustrated, going from a focus based on self-regulation and management using academic logic to one based on accountability to external entities.

Finally, the third theme that serves as a conceptual basis for the empirical study is related to the construction of professional identities that, in this text, is focused on academic administrators. Although professional identities have traditionally been defined using structured environments such as disciplines, the institutional limits and political demands of higher education have encouraged the emergence of a group that is ever more multi-professional and in which diversity and the diffusion of roles has blurred the boundaries between professional identities. The construction of a professional identity is conceptualised as an ongoing negotiation in the working environment. For this reason, the current university context becomes one of the main environments for the construction and reconstruction of the identities of academics and professional administrators, to the extent that their work is orientated towards projects that cross functional borders. These changes, therefore, do not only occur at an organisational level but also on an individual identity level. Diverse approaches analyse the conception of identity and its construction, in which three types of theoretical sources of tension are identified. First is the balance between the subjective process versus the social or collective one, regarding which the authors favour an approach that recognises the convergence of both as determining factors of identity. Second is the transient nature of identity, which alludes to the duration of identity construction, in which sensitivity to environmental influences is highlighted and in which it thus appears more reasonable to consider identity as a construction that evolves and can be modified. Third is the tension between a fragmented or multiple conception of identity and an integrated and unique one; a source of tension that the authors resolve by favouring the multiple identities that compete in the same person and are revealed according to the context.

In the specific case of those who occupy new functions in academic university administration, the lack of definition in this role is added to the fact that the terms ‘administration’ and ‘management’ are not only imprecise but have also been disqualified from use in the academic context. They are associated with undesirable bureaucracy, with the erosion of academic autonomy and with exaggerated accountability requirements. In this context, the construction of the academic administrators’ professional identity is considered problematic, due to the invisibility and lack of definition of their functions and the complexity of their relationships and interaction with the academic body. During this discussion, gender, age and other attributes that influence the identity process will also be revealed.

The empirical study analyses evidence from a sample of professionals and Chilean university academics whose functions are orientated towards managing the quality of their institutions. The evidence was collected during a specific period of time in 2013. Before then, a series of relevant events had occurred in Chile, giving the study its historical context. The event that most marked Chilean society at the end of the twentieth

century was the military coup in 1973. This event definitely had an impact on the university system, halting its evolution and that of the quality models that had emerged as a result of the changes that occurred. The dictatorial military regime and the educational reform of 1981 laid the basis for a proliferation of universities in Chile and for the beginning of higher education's commercial orientation. Then came a re-democratisation period (1990-2010), during which control mechanisms were created within the framework of institutions that were practically unregulated, creating public bodies to enforce them and passing a quality assurance law that is still valid up to the present day. In the last five years, citizen movements have become stronger - especially student ones - and an extensive debate has emerged about the quality and financing of higher education. In this context, the regulation of university quality creates tension between those who promote self-regulation and those who favour external control, accountability using indicators of efficiency, the public and private spheres and the role of the State.

Data was gathered in two stages, using a mixed and sequential research design. The first stage used an online questionnaire in a digital format, which was answered by 75 of the 134 members of the Quality Assurance Management Units invited to take part from 48 national universities. In the second stage, twenty of these professionals were interviewed in person to find out more about the extensive dynamics of the aspects initially researched, exploring their conceptions of the quality of higher education and finding out more about the specific tasks and processes of identity development. Systemising this information, in the light of the conceptual framework, allowed us to characterise the dynamics and significance attributed to both quality and the work of this new group of professionals dedicated to the management of quality in universities and to understand how they construct identity.

Systemisation of the empirical information is presented in three chapters that advance in order, going from broad premises up to the final chapter that tackles the last item analysed - the administrators of quality assurance processes in universities in their immediate environment.

The concepts of the higher education quality of the professionals and academics responsible for the units of quality assurance in Chilean universities are examined. A range of conceptual distinctions are identified, which reveal important conceptual and operational ambiguities regarding quality assurance. There are also differences between the idealisation of the conception of education quality and reality; standardised and automatized procedures are observed in the institutions, in which consultants have a significant innovative, dynamic and constructive nature. As a result of the most recurring conceptions of education quality, a warning is issued regarding the fact that these are usually assimilated into the results of accreditation almost as if they were synonymous, making a complex concept equivalent to an instrumental operation. The prevailing

discourse on academic consultants' quality assurance is mainly framed within a conceptual scope that varies between complying with the demands of the surroundings and adjusting internally to its intentions. However, in practice, the preferred conceptions indicate that quality evaluation is carried out through adjustments to external standards. Typical business models have been introduced, which modify academia using a logic that makes everything more technical and rational, highlighting sources of tension. A factor that has favoured making quality instrumental is that of associating accreditation with incentives such as access to sources of state funding and the commercialisation of education, which is subject to fluctuations in offer and demand, to the fight to win students and for resources and prestige. In this context, publicity and marketing the results of the accreditation process as evidence of quality have been taken advantage of.

Quality administrators are installed in new university substructures specialised in the function of educational quality management, typically known as quality assurance units. The creation of these units was motivated by conditions in the country, where competition and a strong market orientation take precedence. More complex management systems were introduced, which has also led to the incorporation of managerial models common to the business sector. These units have made up functional areas that have turned into a third place or grey area between the dominions that have traditionally differentiated the academic environment from the administrative one. Their installation has been gradual and has become widespread over the years in all higher education institutions in Chile, with a very similar profile between different universities almost irrespective of their geographical location, governance structure or property or between those with an orientation towards teaching or research. The focus that emerges from the business strategies introduced has benefited the institutions. Evidence shows advances in management modernisation, with a positive impact on the quality of programs and institutions. However, at the same time, a warning is issued about the risk of applying typical business management strategies without taking care to adapt them to academic culture. In this area, the position of these units within the university organisation is relevant. The majority of these quality assurance units depend, hierarchically, on executive managers in the university's upper echelons. The proximity to high-up authorities seems to either have an ambivalent effect on those with whom this unit interacts or is doubly linked to it. On one hand, it makes it easier to pass on indications and requirements to those below, to the extent that it is a component of the institution that is legitimised by the higher hierarchal levels. However, on the other hand, their actions can be associated with insistence and auditing, which may cause resistance and, as a result, hinder the internalisation and popularity of a culture involving evaluations and ongoing improvement. As a result, it seems that these units are more connected to internal regulations and the higher-up authority that exercises greater control when responding to the external demands of accountability than to an intra-institutional connection with academic culture and university tradition.

Lastly, if the analysis is based on the individual administrators who assure quality, a profile emerges describing them as professionals with a level of higher education who have shown an interest in specialising in matters similar to the functions they carry out. They are mainly women, particularly in positions that answer to a single, usually male, authority in an academic position. No one profession predominates over others regarding who carries out this function. Little by little, two subgroups have been formed: young professionals with academic positions and the academics with a long working career who usually run these units. For the latter, quality assurance units are an opportunity to gradually withdraw from the university environment, reinventing themselves and adapting their identity to a new function and reality such as administrating the quality of higher education, without abruptly abandoning what has been their field for such a long time. In a certain way, it gives them the opportunity to stay in its midst without dealing with the typical sources of tension present in the current demands made of academic productivity.

This hybrid formation of quality assurance units - young professionals and career academics - and the interaction between the academic and administrative aspects of their functions embodies what Whitchurch (2007) calls quasi-academic territory. It can be hypothesised that this hybrid condition must continue to conserve an academic perspective in the area of quality assurance management. Regarding the profile of the abilities needed to carry out these functions, no prior definition exists: specialisation is achieved through practice itself. It is paradoxical that an analysis of the academic offer both in Chile and the rest of the world in the field of university management reveals a range of programmes – diplomas, Masters or PhDs – that aim to create university management specialists with sub-specialisations in areas such as quality assurance. The profile of quality consultants in the next few years will probably require specific abilities. Those who currently make up this new stratum are pioneers who are introduced into organisations with deep-rooted cultures to take charge of the emerging extra-academic functions.

In the process of defining their role, a shared identity does not immediately appear. Up until now, this identity has seemed to base itself mainly on the common obstacles they must face and the constant efforts they must make to validate their work in the academic environment. They feel they have to accept the invisible value of their function within the university. The impression is that they are founders both of the profession and of the process of introducing the importance of the concept of quality into the universities they work at. During this process of defining their identity and in an environment in which the ‘other’s’ (the academics’) identity is more defined and is deeply rooted in their discipline, this new actor must recur to using strategies that help reduce its own anxiety in undefined and ambiguous situations. To do so, it recurs to the instrumental use of that which is more manageable and definite; operational methods and administrative aspects. Therefore, beyond what is practical, accreditation can perhaps

be understood as something that eases the anxiety related to having to prove what makes you different. Achieving one's own identity is related to recognising the possibility of being accepted by others according to what one is and what one proposes. If there is team work, common ground is created in which everyone is seen as a relevant piece of the whole: it is this specific process which still seems to be in progress.

Finally, it should be considered that the study that led to this dissertation was developed in a timeframe involving a specific four year period, which allowed for real-time follow-up of the events influencing the processes studied: a new President of the Republic and ruling political party, reform projects for higher education, new laws, changes to the authorities in charge of the State's accreditation bodies, the revelation of fraudulent acts in higher education institutions, the strengthening of social movements and changes to accreditation demands, for example. This has probably been the period with the greatest concentration of significant events in higher education than any other in Chile. Moreover, the most recent events and experiences are not even registered in these pages. For example, in the last few months, a new project to reform higher education has been discussed in Parliament, two new state universities have been created and students from the private universities founded after the eighties have joined in the demonstrations and shown their discontent publicly, demanding equity. The story is developing as we speak; an old scenario with new actors who are writing their own script for us to follow and analyse.

Curriculum Vitae

Judith Scharager nació en Hadasa, Israel, en 1954. Obtuvo su licenciatura y su título profesional en psicología en 1978 en la Universidad Católica de Chile. En 1999 recibió el grado de magíster en salud pública, mención salud mental, en la Universidad de Chile. En la actualidad se desempeña como profesor titular en el Departamento de de Psicología de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
Desde 2007 es, además, Directora Ejecutiva de la Agencia Acreditadora Qualitas, dedicada a evaluar y acreditar la calidad de programas de educación superior, de nivel de Pregrado y de Magíster en Chile.