Universiteit
Leiden
The Netherlands

Entre la utopía tecnocrática y la colegialidad académica: aseguramiento interno de la calidad en universidades chilenas

Valdés Raczynski, F.

Citation
Valdés Raczynski, F. (2023, October 26). *Entre la utopía tecnocrática y la colegialidad académica: aseguramiento interno de la calidad en universidades chilenas*. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/3646082

Version:	Publisher's Version
License:	Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/3646082

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

Entre la utopía tecnocrática y la colegialidad académica

Aseguramiento interno de la calidad en universidades chilenas

Fernanda Valdés Raczynski

Entre la utopía tecnocrática y la colegialidad académica
Aseguramiento interno de la calidad en universidades chilenas

Proefschrift
ter verkrijging van
de graad van doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van rector magnificus prof.dr.ir. H. Bijl,
volgens besluit van het college voor promoties
te verdedigen op donderdag 26 oktober 2023
klokke 12:30 uur

door

Fernanda Valdés Raczynski
geboren te Mexico-Stad in 1972

Promotores: Prof.dr. P. Silva
Prof.dr. J.J. Brunner (Universidad Diego Portales, Chili)

Promotiecommissie:

Prof.dr. E. Amann
Prof.dr. C. Kay (Erasmus Universiteit Rotterdam / ISS)
Prof.dr. C.G. Koonings (Universiteit Utrecht)
Mw.Dr. S. Valdivia Rivera
Dr. P.A. Isla Monsalve

Contenido

Agradecimientos viii

Introducción 1

Capítulo 1
Modelos conceptuales de aseguramiento externo e interno de la calidad en educación superior 18

1.1 Dinámicas y relaciones entre sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior 19

1.1.1 Perspectiva de los sistemas externos de aseguramiento de la calidad (SEAC) 20
1.1.2 Perspectiva de los sistemas internos de aseguramiento de la calidad (SIAC) 23
1.1.3 Dinámica y relaciones entre SEAC y SIAC 26

1.2 Políticas de aseguramiento interno de la calidad de la docencia 30

1.2.1 Fuerte alineación externa: el caso de Reino Unido 33
1.2.2 Alineación interna: el caso de Taiwán, LERU y microculturas académicas 39
1.2.3 Búsqueda de balance entre SEAC y SIAC, el caso de ENQA y los ESG 50

1.3 Marco conceptual 57

1.3.1 SIAC y calidad docente 58
1.3.2 Factores de SIAC 61
1.3.2.1 Regulación estatal y régimen de regulaciones 61
1.3.2.2 Autonomía institucional y académica 65
1.3.2.3 Estructura organizacional 65
1.3.2.4 Liderazgo académico 67
1.3.3 Perspectiva cultural 68
1.3.3.1 Cultura 69
1.3.3.2 Cultura de calidad 70
1.3.3.3 Modelos de indagación de las culturas institucionales 73
1.3.3.4 Relación entre SIAC y cultura de calidad 74
1.3.4 Variables de contexto de una cultura de calidad académica 75

Capítulo 2
Cambios y transformaciones del SIAC de docencia en la educación superior chilena 81

2.1 SIAC en la universidad chilena tradicional 83

2.1.1 Catedráticos como protagonistas del SIAC 84
2.1.2 Indicios de SEAC y disputa en torno a los exámenes 90
2.1.3 Intervención de 1973 y la “universidad vigilada” 97

2.2 Institucionalización y desarrollo del SEAC y de los SIAC 101

2.2.1. SIAC en la post dictadura 101

2.2.2 Sistema externo de aseguramiento de la calidad y régimen de regulación 105
2.2.3 Interacción SIAC-SEAC e impacto del SEAC 108

2.3 Reforma a la educación superior con la Ley 21.091 113

2.3.1 Conflicto ideológico que acompaña la discusión previa 113
2.3.2 SEAC y SIAC en la Ley 21.091 119
2.3.3 Desafíos en torno a la implementación 124

Capítulo 3
Recepción y adecuación a la reforma 132

3.1 Aproximación cultural receptiva y desde la gestión de la calidad de la universidad estatal (UE) 134

3.1.1 Contexto de reforma de la UE 134
3.1.2 Cultura de calidad receptiva al SEAC 140
3.1.3 Respuesta desde la perspectiva de la gestión 143

3.2 Aproximación cultural regenerativa-receptiva y desde la cultura académica de la universidad privada dependiente (UPD) 145

3.2.1 Entorno y liderazgo de la UPD 145
3.2.2 Cultura de la calidad regenerativa y receptiva al SEAC 149
3.2.3 Respuesta desde la perspectiva de la cultura académica 151

3.3 Aproximación cultural regenerativa-reactiva y desde el trabajo de calidad de la universidad privada independiente (UPI) 152

3.3.1 Estrategia de la UPI de cara a la acreditación 153
3.3.2 Cultura de calidad regenerativa y reactiva al SEAC 156
3.3.3 Respuesta desde la perspectiva del trabajo de calidad 159

Capítulo 4
Configuración del aseguramiento interno de la calidad en universidades chilenas .. 164

4.1 Configuración normativa del SIAC 164

4.1.1 Contrastes y similitudes con la experiencia comparada 165
4.1.2 Configuración de SIAC en la discusión parlamentaria 167

4.2 Configuración institucional de los SIAC 172

4.2.1 SIAC que responde a SEAC 173
4.2.2 Perspectiva de las autoridades y directivos 176
4.2.2.1 Entre el control y la flexibilidad 177
4.2.2.2 Entre la transacción y la retórica transformacional 180

4.3 SIAC cultural 182

4.3.1 Perspectiva de los académicos 183
4.3.1.1 Cultura de calidad académica guiada por normas y creencias 185

4.3.1.2 Reglas en uso y prácticas académicas 188
4.3.1.3 Preservación y cultivo de una efectiva colegialidad académica 190
4.3.1.4 Liderazgo e integración social 192
4.3.2 Dilemas entre estructura organizacional y cultura académica 195

Capítulo 5
Hacia un SIAC transformador 201

5.1 Cohesión o integración social 202

5.1.1 Cultura académica e integración social 203
5.1.2 Integración social y colegialidad académica 205
5.1.3 Cohesión social para la configuración del SIAC 208

5.2 Colegialidad académica 210

5.2.1 Colegialidad académica y burocracia 210
5.2.2 Cultura académica de colegialidad 215
5.2.3 Colegialidad académica en la configuración del SIAC 217

5.3 Construcción de significados 221

5.3.1 Construcción de significados, cohesión social y colegialidad académica 221
5.3.2 (Re)construcción de significados y cultura académica 225
5.3.3 Hacia la construcción de un SIAC transformacional 230
5.3.3.1 Dilemas desde la perspectiva de la política 230
5.3.3.2 Responsables del aseguramiento de la calidad 233
5.3.3.3 Calidad y cultura académica 234
5.3.3.4 Nuevo entorno universitario 235
5.3.3.5 Lente analítico de los SIAC 237

Conclusión 241

Bibliografía 255

Samenvatting 269

Summary 280

Curriculum Vitae 289

Agradecimientos

Al concluir esta investigación pienso en innumerables personas que me alentaron, prestaron ayuda y orientación para poder concluir este desafío. Me siento profundamente agradecida pues en distintas circunstancias, como si estuviera de algún modo planificado, me encontré oportunamente con la guía o el apoyo que necesitaba para llevar a cabo esta investigación.

En primer lugar, agradezco el tiempo, la paciencia y la sabiduría compartida por mis promotores Patricio Silva y José Joaquín Brunner. Llamó especialmente mi atención la habilidad para aclarar, enseñar y movilizar del primero y la capacidad de animar y exigir simultáneamente del segundo. La acogida permanente y la generosidad de ambos para compartir sus experiencias y conocimientos fueron fundamentales para continuar sin desfallecer.

Agradezco también al claustro del programa, de forma especial a Andrés Bernasconi, Enrique Fernández, Cristián Cox, Carlos González, Jamil Salmi, Julio Labraña y Oscar Espinoza. Sus sugerencias y críticas periódicas me ayudaron a dar forma y sentido a mi trabajo. Del mismo modo, gracias a Marjaa Beerkens por recibirme en el campus de La Haya y a la gestión de Consuelo Del Canto, de María José Valenzuela y de Inge Ligtvoet quienes me ayudaron en Chile y en Leiden.

En tercer lugar, agradezco de manera especial a la Universidad de los Andes, sobre todo al rector José Antonio Guzmán, a Pilar Ureta y a mi equipo por apoyarme con los tiempos que necesité para dedicarme al estudio.

Finalmente, quisiera destacar que no habría sido posible iniciar, perseverar ni concluir esta investigación sin el incondicional apoyo de mi familia. Gracias a Carlos Andrés, mi marido, y a mis hijos Agustín, Clemente, Benito, Fernanda y María Ignacia a quienes he quitado mucho tiempo y me han acompañado con paciencia. Definitivamente, sólo me queda el sentimiento de gratitud infinita y el deseo de retribuir de alguna manera lo recibido.

Introducción

La masificación de la educación superior, combinada con la globalización, y los cambios en las organizaciones de la sociedad contemporánea han alterado la relación entre los Estados y las instituciones de educación terciaria.[1] Ha crecido el deseo por alcanzar los beneficios que provee la educación universitaria y por tanto, se le demanda a las instituciones de educación superior mayor transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad social. Aparejado a estos fenómenos, se discute acerca de la irrupción tecnológica, del financiamiento y la sostenibilidad del sistema de educación superior, además de las oportunidades que los estudiantes tienen para acceder, progresar y graduarse exitosamente en él. También se observa un incremento de instituciones de educación superior privadas, más susceptibles a la competencia y a los vaivenes del mercado (Brunner, 2006) y la población estudiantil resulta progresivamente más diversa.

El impacto de estos cambios tiende a reformatear la gobernanza de las instituciones, crear un nuevo orden social, más tecnocrático, y en el caso de las universidades parece alejarla del ideal humboldtiano y de la organización académica tradicional. De la razón autónoma se deriva a la universidad racionalizada, que debe ser eficiente, efectiva y que modifica las condiciones de los académicos y los desplaza del lugar central que tenían respecto a la formulación y evaluación de políticas en la educación superior (Frank y Meyer, 2020). Las universidades se vuelven entidades decisivas para el Estado, la sociedad civil y los mercados. En este contexto, los sistemas de educación superior son objeto de continuas reformas para alcanzar la universalidad del acceso; modifican su institucionalidad y se tornan más diferenciados. Fenómenos consecuentes con estos hechos son la pérdida de la colegialidad académica al interior de las universidades, la fragmentación acelerada del conocimiento y las disciplinas, y la desprofesionalización de la enseñanza (Becher y Trowler, 2008). De esta forma, la calidad de las universidades y sus programas se convierte en una preocupación central, pública y socialmente compartida.

Hasta la década de 1980, las instituciones de educación superior de los Estados Unidos y el Reino Unido eran las únicas en el mundo con una asentada tradición en el desarrollo de sistemas de aseguramiento de la calidad. Contrariamente, la mayoría de los sistemas de educación superior de otros lugares evolucionaron sin mecanismos formales de garantía externa de calidad hasta los años noventa (Lemaitre, 2014). Desde entonces, siguiendo el ejemplo anglosajón y sus buenos indicadores de desempeño, los sistemas de aseguramiento de la calidad se han ido estableciendo en casi todos los países, adquiriendo distintos enfoques, propósitos, grados de formalidad, procedimientos e instrumentos (Dill y Beerkens, 2010). En efecto, en la literatura especializada existe una variedad y creciente complejidad de definiciones de la calidad que, sin consenso teórico, da lugar a distintas aproximaciones para su aseguramiento. Y las discusiones giran en torno al contraste entre problemáticas singulares o ampliamente compartidas sobre la calidad, pero sobre todo se debate si estos sistemas conducen, o no y en qué medida, a mejorar la educación superior y la formación estudiantil.

[1] En este texto se usan intercambiablemente los términos educación superior y educación terciaria.

Desde la década de 1990, las políticas públicas y los sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior han tendido a expandirse, sofisticarse y han evolucionado con dinamismo para responder a la masificación, la diferenciación de las instituciones, la globalización y el mayor interés de los Estados en las organizaciones académicas. Las modificaciones empujan a nuevas adaptaciones en la estructura y en la cultura organizacional universitaria.

Existen dos tipos de sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior, estrechamente relacionados, que buscan responder a las demandas de la agenda global y cambiante. Los sistemas externos de aseguramiento de la calidad (SEAC), que son aquellos que se establecen a nivel nacional o supranacional para resguardar la idoneidad de los certificados que confieren las instituciones de educación superior. En general, se valen principalmente de procesos de acreditación para cumplir su cometido. En algunos países surgen por iniciativa estatal, en otros, por parte de las mismas instituciones de educación superior asociadas a ellos, por agencias privadas o ambas. Los sistemas internos de aseguramiento de la calidad (SIAC) refieren al segundo tipo y son aquellos diseñados por las mismas universidades. Corresponden a procesos de revisión interna, realizados dentro de las instituciones para sus propios fines (INQAAHE, 2013). Estos sistemas se formalizan o institucionalizan alentados por las exigencias de los SEAC.

Desde hace aproximadamente dos décadas, las formas de los SEAC están siendo cuestionadas, aunque paradójicamente la política pública les otorga un lugar preponderante para que las instituciones evidencien responsabilidad y rendición de cuentas a la sociedad. Se les critica desde distintas perspectivas: por alentar los rankings y la estandarización de universidades que son diversas en cuanto a propósitos, tamaño, disciplinas y estudiantes; por generar comportamientos ceremoniales para mostrar que se cumplen las normativas externas; producir reticencia y fatiga académica por el trabajo burocrático que demandan, entre otros. Adicionalmente, los SEAC son dinámicos y modifican sus criterios y estándares evaluativos ante las distintas demandas de la política pública que los sustenta. Invariablemente, cuando los gobiernos regulan cualquier aspecto de la educación superior (frecuente en un entorno cambiante), ello conlleva alguna modificación de los SEAC y obliga a generar respuestas por parte de las universidades. En muchas ocasiones, las nuevas exigencias tensionan la institución, sobre todo cuando ellas implican rutinas que, de algún modo, alejan del quehacer propiamente académico.

Para avanzar en calidad, y revertir o atenuar las dificultades señaladas, las mismas agencias nacionales o supranacionales de la calidad han querido indicar a las universidades que no deben ser receptoras pasivas de los controles y exigencias de los SEAC. Por tanto, se les motiva a asumir su propia responsabilidad sobre la calidad como activas contribuyentes a una tarea que les es propia. Así, se originan los SIAC con distintos grados de formalidad que, conceptualmente, serían más consistentes con una noción de calidad transformadora y prospectiva, incidente en la mejora de la docencia y el aprendizaje de los estudiantes.

Actualmente, en varios países, el desarrollo de los SIAC es requerido por sus respectivos SEAC. En el caso europeo, derivado del Proceso de Bolonia, esta tendencia se inicia en el año 2005. En Chile tal exigencia es reciente, producto de la última reforma a la educación superior del año

2018. Pese al incremento de los SIAC, resulta debatible si ellos pueden *per se* contribuir a la mejora institucional sin ser percibidos como nueva burocracia al interior de las instituciones. Asimismo, se debate si contribuyen a mejorar la formación de los estudiantes y a desarrollar una cultura interna de calidad según suelen proclamar las agencias nacionales o supranacionales. También se advierte que, tanto los SEAC como los SIAC, afectan de algún modo las culturas académicas introduciendo comportamientos y valores derivados del gerencialismo del *New Public Management*, ajenos al compromiso y al sentido académico original de las universidades. La variedad y disonancia de expectativas respecto de estos sistemas internos generan interrogantes para las cuales no existen respuestas únicas. Se hace necesario ahondar en casos y contextos universitarios específicos, donde ocurre la configuración de los SIAC, la que necesariamente será afectada por el cambiante entorno dentro del cual se desenvuelven las instituciones.

El sistema de educación superior chileno posee un desarrollo y características particulares que inciden en la adopción y despliegue de los SIAC. Se halla conformado por 147 instituciones terciarias, la mayoría creada a partir de la década de 1980. 55 de ellas corresponden a universidades, de las cuales 18 son de propiedad estatal y las restantes privadas. Algunas de estas últimas son dependientes, pues reciben aportes directos del Estado, mientras las demás son privadas independientes. La mayor parte de la matrícula universitaria se concentra en Chile en instituciones privadas que participan en un amplio y segmentado mercado de educación superior de gran dinamismo, pero hasta hace poco con insuficiente regulación. Luego de varios años de discusión parlamentaria, se aprobó finalmente una nueva ley de educación superior (2018), que busca encauzar la diversidad institucional del sistema y resguardar su desarrollo conforme a estándares de calidad congruentes con el interés público (Bernasconi Ramírez, A. et al., 2020).

La presente investigación estudia la incidencia que, según la literatura internacional, poseen los SEAC en la configuración de los SIAC. Para ello se analizan las dinámicas y relaciones entre los modelos de SEAC y de SIAC y se contrastan casos, sobre todo europeos y de Asia-Pacífico donde existe mayor investigación sobre esta materia. Luego, se profundiza en los SIAC que comienzan a ocupar un lugar relevante en las agendas nacionales de la educación terciaria. Particularmente se analiza el caso de algunas universidades chilenas, donde se indaga cómo han recibido y se adecuan a las nuevas exigencias del SEAC chileno que les exige evidenciar que poseen un SIAC conforme a los criterios y los estándares definidos por la agencia de acreditación. ¿Cómo responden las universidades y desde qué perspectiva se adaptan al nuevo marco regulatorio? ¿Qué modificaciones organizacionales, de comportamiento y cultura ocurren en ellas al momento de configurar y luego poner en acción sus SIAC? ¿Cómo se caracterizan los SIAC en desarrollo, a qué premisas y expectativas responden?

Las respuestas a estas interrogantes y el estudio en profundidad de los modelos internos de aseguramiento de la calidad y de las culturas de calidad académica en que aquellos operan, permiten a su vez abordar la cuestión central de esta tesis; cual es, cómo se afecta la cultura de calidad académica de una universidad cuando se configura e institucionaliza su SIAC. Y, en relación con esto, de qué modo las propias universidades pueden analizar críticamente sus SIAC y orientar su potencial para una mejor docencia y formación.

La mayoría de los estudios sobre políticas y sistemas de aseguramiento de la calidad abordan el fenómeno desde la perspectiva de los SEAC y sus procedimientos de gestión de la calidad. Este trabajo, en cambio, analiza y discute sobre los SIAC y cómo se afecta o fortalece la cultura de calidad académica. Interesa profundizar en estas materias porque suele sostenerse que los sistemas de aseguramiento de la calidad, especialmente los SIAC, contribuyen al desarrollo de una cultura de calidad institucional. No obstante, el impacto que ejercen es ampliamente discutido y la incidencia en el compromiso académico es escasa, más aún cuando la formalización de los SIAC es inducida externamente. En tal sentido, esta investigación considera la dimensión regulatoria, normativa, cognitiva y cultural de los SIAC, sin dar por sentados los efectos de ninguna.

Conforme con estos objetivos, el marco conceptual adopta una perspectiva de análisis más desde lo práctico y simbólico de la calidad universitaria. Por una parte, la mirada del trabajo de calidad, documentada en la literatura de *quality work* cuyos hallazgos caracterizan las microculturas académicas al interior de las universidades. Por otra, la de la cultura de calidad, integrada al ser de la universidad, situada y subjetivamente compatible con el cuerpo académico de la misma. Conceptualmente, de acuerdo con Harvey (2006), una cultura de calidad posee rasgos transformacionales y dice relación con la formación y progresión estudiantil, muy distinto al enfoque de calidad como rendición de cuentas, que exige procesos burocráticos típicamente incentivados por los SEAC.

El trabajo de campo de base de esta tesis se realiza en tres universidades chilenas: una estatal, una privada dependiente y otra privada independiente.[2] Las tres se emplazan en diferentes lugares del territorio nacional, pero son similares en cuanto a su tamaño en términos de matrícula y cuerpo académico, además de estar acreditadas en niveles avanzados o de excelencia.[3] Todas se rigen por el mismo marco regulatorio promulgado por la Ley de Educación Superior del año 2018, cuyo SEAC exige a cada universidad chilena la configuración de un SIAC. De este modo, se indaga sobre las modificaciones organizacionales, de comportamiento y culturales que ocurren en estas universidades al configurar sus SIAC.

El primer capítulo estudia los modelos de aseguramiento de la calidad de la educación terciaria, externos e internos, y las dinámicas entre ellos. Existe abundante literatura sobre los SEAC que se han desarrollado a nivel nacional y supranacional para resguardar la idoneidad de los certificados que confieren las instituciones de educación superior. Los SIAC han sido menos estudiados, pero se crean y formalizan para responder a las exigencias de los SEAC.

No existen modelos ideales de SEAC ni de SIAC aunque, de algún modo, se encuentran inextricablemente interrelacionados (Vroeijenstijn, 2008). Para que estos sistemas estimulen el

[2] En el caso de Chile, las universidades estatales son creadas por ley del Estado, se hallan bajo la tutela de éste y reciben su financiamiento preferente; las universidades privadas dependientes son de creación y propiedad privada, pero reciben un financiamiento estatal significativo en la medida que se reconoce que proveen bienes públicos; por último, las universidades privadas independientes son creadas y controladas por personas o entidades privadas sin fines de lucro y no reciben financiamiento directo del Estado.

[3] En Chile las instituciones de educación superior son acreditadas por un determinado número de años según su desempeño. Aquellas acreditadas por 4 o 5 años en todas las dimensiones aplicables corresponden al tramo de acreditación "avanzada"; del mismo modo, aquellas acreditadas por 6 o 7 años en todas las áreas de evaluación aplicables reciben acreditación de "excelencia" (siete es el número máximo de años).

desarrollo de una cultura de calidad requieren sintonizar sus exigencias con las creencias y valores institucionales (EUA, 2006; Bendermacher et al., 2016). No obstante, la generación de nuevos procesos de monitoreo y la gestión de datos e información sobre el desempeño generan una percepción de control y pérdida de libertad por parte de los académicos (Stensaker et al., 2011; Beerkens, 2018; Harvey y Williams, 2010; Williams, 2016). En efecto, Clark (1991) y otros autores (Kuh y Witt, 1988; Harvey y Stensaker, 2008) llaman la atención sobre la perspectiva simbólica de las organizaciones que ha sido sistemáticamente subestimada, pese a ser un factor determinante para la autoidentificación, la cohesión social y la motivación de sus miembros (Dill, 2018), todas variables decisivas de una cultura de calidad como se verá más adelante.

Una revisión en profundidad de políticas de aseguramiento interno de la calidad a nivel comparado, en lo que respecta a la docencia, permite visualizar tres tipos de dinámicas en la configuración de los SIAC, según sea la incidencia de la política externa en estos sistemas. En primer lugar, Reino Unido constituye un caso donde existe una fuerte incidencia externa, orientada por el *New Public Management* (NPM), en la remodelación organizacional de las instituciones y la configuración de sus SIAC. Contrariamente, existen disímiles casos de alineación interna. Taiwán es uno de ellos, a través de la implementación de procesos de auto acreditación que impulsan a la creación de SIAC y adoptan una perspectiva gerencial para alcanzar los estándares de su SEAC. Otro ejemplo es el de grupos o microculturas académicas que destacan por su trabajo de calidad y cuyos SIAC responden a motivaciones intrínsecas de cada institución. La Liga Europea de Universidades de Investigación (LERU) coincide con esta visión y, por lo mismo, es crítica de las políticas públicas de aseguramiento de la calidad puramente instrumentalistas. Una tercera dinámica intenta balancear las perspectivas externas e internas anteriores. Tal es el caso de la Agencia Europea para el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior (ENQA) que fomenta el diseño de SIAC que alcancen los estándares exigidos, al tiempo que sean coherentes con la cultura institucional en la que se desarrollan. Las Normas y Directrices para el Aseguramiento de la Calidad (ESG), consensuadas en la Asociación de Universidades Europeas (EUA), dan cuenta del doble propósito de esta "*soft law*" (Kohoutek et al., 2017).

El marco conceptual con que culmina el primer capítulo identifica factores externos e internos que ayudan a caracterizar el contexto de la organización universitaria, su cultura académica y la configuración de su SIAC. Los factores externos se refieren al régimen de regulaciones a las cuales las instituciones han de sujetarse. No es fácil equilibrar adecuadamente las fuerzas del Estado, del mercado y de la profesión académica. Las regulaciones externas son necesarias para ofrecer confianza y legitimidad a la sociedad (Beerkens y Groeneveg, 2022), pero no parecen incidir verdaderamente en el núcleo de la calidad (Enders y Westerheijden, 2017). El riesgo es que las universidades desarrollen una cultura de mero cumplimiento, en lugar de una mayor capacidad de autorregulación y mejora de los aprendizajes como teóricamente se espera de un SIAC transformador.

Los factores internos se abordan desde una perspectiva cultural integrada que identifica el carácter de la universidad (Tierney, 1988) desde su génesis, actores y momentos cruciales (Clark, 1972), y la interrelación entre variables de contexto internas y su orientación valórica (Bendermacher et al., 2017), perspectivas que permiten una mirada comprensiva de la

institución. La autonomía institucional y académica; la estructura organizacional de la universidad contemporánea (Lazega 2005; 2020); el liderazgo académico (Rodríguez-Ponce et al., 2022) son algunos de los factores internos más relevantes que contribuyen, o inhiben, la configuración de los SIAC en coherencia con la cultura académica institucional.

La tipología de Harvey y Stensaker (2008) ilustra de manera simplificada la construcción cultural de la calidad en las instituciones de educación superior. Combina grados de control grupal con la intensidad de las reglas externas, de donde resultan cuatro tipos de respuestas institucionales: regenerativa, receptiva, reproductiva y reactiva. Las características de cada tipo permiten investigar cómo la estructura organizacional y la cultura académica se combinan en diferentes SIAC. En su conjunto, los factores del SIAC permiten vincular los elementos estructurales y gerenciales con los culturales institucionales para estimar su contribución a, o inhibición del, desarrollo de una cultura de calidad académica.

Por último, el marco conceptual propone tres variables de cultura de calidad académica, estrechamente relacionadas, como lente analítico para argumentar acerca de la distancia entre dicha cultura y la configuración de los SIAC. Esa brecha ha sido poco estudiada (Leiber, Stensaker y Harvey, 2015), aunque es sabido que la cultura aclara, otorga significado y refuerza valores esenciales del trabajo académico (Clark, 2008). La primera es la integración social y refiere fundamentalmente a los vínculos entre los miembros (Dill, 2012). La segunda, la colegialidad académica, de origen humboldtiano y que integra la razón, lo cultural y normativo, y deriva en responsabilidades compartidas (Dill, 2018; 2020). Por último, la construcción de significados que refiere al sentido del trabajo académico (Dill, 2007; Dill y Beerkens, 2010) y refuerza las dos variables anteriores.

Luego, el segundo capítulo revisa los cambios y transformaciones, lentos y progresivos, del SIAC en la educación superior chilena. En Chile, hacia fines del siglo XIX, y luego durante gran parte del XX, lo que actualmente llamamos “aseguramiento de la calidad” residía fundamentalmente al interior de las instituciones. En particular, era el catedrático su principal guardián y gozaba de autonomía para sus lecciones, selección de textos e investigación. Además, los catedráticos participaban del gobierno universitario y ejercían otros cargos políticos o de responsabilidad civil y gozaban de alto prestigio. En el caso chileno, tempranamente la cátedra se integró a una facultad lo que posibilitó introducir el control entre pares y una cierta competencia por el prestigio frente a los estudiantes y los colegas, todo lo cual reducía su carácter de monopolio desregulado. Similar a lo que ocurre actualmente, en esos espacios es donde se producían las discusiones ideológicas y donde se resguardaba colegiadamente la calidad de la formación. El Estado fue activo en la promoción y racionalización de iniciativas educativas diversas, posiblemente consciente de que las políticas educativas debían adaptarse a la realidad del país (Serrano, 1994). La especialización y experiencia como requisitos para la designación de los miembros de las facultades y la contratación de profesores extranjeros fueron de la mayor importancia para el desarrollo y resguardo de la calidad.

A la primera universidad estatal, la Universidad de Chile (1843), se le dotó de una misión relevante y se hicieron serios esfuerzos para adecuarla a la realidad chilena: alejada del mundo y sin tradición académica, pero con dirigentes que tuvieron altas expectativas sobre su misión.

Aunque la idea inicial era alcanzar un modelo universitario más bien napoleónico, los hechos hicieron ver que la academia alejada de la docencia merecía reparos en un país pequeño y con escasos recursos. De esa forma, se creó una institucionalidad intelectual relativamente sólida, que asumió patrones científicos universales, que no se restringía a letrados y eclesiásticos, y que generó un espacio de creación intelectual que aspiraba al prestigio y la excelencia académica. Desde 1877 también se admitió a estudiantes mujeres.

En 1888 se crea la primera universidad privada, la Pontificia Universidad Católica de Chile, como un esfuerzo de los grupos conservadores para contrarrestar el dinamismo de la educación estatal y con el objetivo de formar una clase dirigente con valores católicos. Luego, al sumarse nuevas instituciones, surge un incipiente SEAC por cuanto la examinación para la promoción y la titulación de dichas universidades era ejercida por la primera universidad estatal que actuaba como superintendencia.

Parecido a lo ocurrido en otros países, los exámenes fueron centro de disputas doctrinarias que enfrentaban dos principios de la universidad: la libertad de enseñanza y la racionalización de los estudios. De allí deriva la nueva legislación de 1879 que crea el Consejo de Instrucción Pública para la examinación como control externo de calidad. La protección estatal no contravenía la libertad académica, sólo se exigía el examen que comprobara la suficiencia del estudio. Se forjaba así una cierta ideología de la educación chilena como una tradición patriótica, ilustrada, meritocrática y progresista (Serrano, 1994).

Sólo después de 1950, las seis universidades no estatales existentes adquieren autonomía para aplicar sus propios exámenes y para otorgar títulos y grados reconocidos oficialmente. Al mismo tiempo, la secularización de la sociedad trajo aparejados conflictos políticos e ideológicos, y también la "cuestión social", que derivaron en modificaciones a la forma original de resguardo de la calidad a través de la cátedra y en nuevas demandas sociales hacia la universidad.

No obstante, el golpe de Estado del año 1973 interrumpe abruptamente la democracia y el intento de renovación que las universidades debatían intensamente desde los años 1968 y 1969. La cátedra pierde autonomía y el resguardo de la calidad deja de residir al interior de la universidad para ser traspasado al gobierno militar. El sistema disminuye la matrícula y el financiamiento y pierde dinamismo. Profesores, funcionarios y estudiantes fueron expulsados en un proceso de depuración ideológica y los rectores fueron reemplazados por delegados del régimen. En ese tiempo de desinstitucionalización universitaria emergieron voces de defensa de la institución, entre ellas, tal vez la más recordada es la del filósofo Jorge Millas. Abogó por la idea esencial de universidad: su autonomía del poder político, su misión académica y la integración de los saberes (Millas, J., 1981). La "universidad vigilada", en cambio, se entendió bajo la dictadura militar como un asunto de orden público que ignoró el aseguramiento interno y lo reemplazó por el disciplinamiento coercitivo externo.

En 1981 se introduce la Ley de Universidades que incentiva el ingreso de nuevos proveedores privados de educación superior, lo cual da lugar a un amplio y competitivo mercado, con disímiles niveles de calidad. Hasta entonces, existían en Chile dos universidades estatales y seis privadas que, de facto, actuaban todas como entidades de carácter público y se hallaban en

conjunto sometidas a un régimen similar de vigilancia. Junto a un crecimiento moderado e inorgánico y a la progresiva segmentación social de la matrícula de acuerdo con el ingreso de las familias, se instala gradualmente la preocupación por la calidad, aunque sin traducirse en medidas legales.

Desde los años noventa, con el retorno a la democracia, la calidad en la educación se tornó en una prioridad de la política pública. Se reorientaron las políticas, se adoptaron medidas inmediatas en beneficio de las universidades y se incrementó el control conforme al contexto. Se crea el Consejo Superior de Educación (CSE), un organismo estatal autónomo predecesor del Consejo Nacional de Educación (CNED), para llevar a cabo los procesos de licenciamiento y supervisión de nuevas instituciones privadas, previo al otorgamiento de su autonomía. A su vez, la masificación de la matrícula requería mayor orientación y control, además de agregar componentes de protección social y de corrección de desigualdades para paliar los efectos generados por la competencia.

En suma, con el retorno a la democracia se alcanzó libertad y estabilidad política, pese a que el legado de reformas se mantuvo invariable, y se configuró un escenario dinámico y de múltiples oportunidades que incidieron en el fortalecimiento del sector. El auge del mercado de la educación superior vino aparejado de un desarrollo sin precedentes que exhibe indicadores positivos en todas las áreas (Bernasconi, 2009). Sin embargo, en los hechos, se ampliaron significativamente el número de programas sin los debidos resguardos de calidad, se incrementó la matrícula inorgánicamente y el Estado estuvo desprovisto de herramientas para hacer frente a esos fenómenos.

La acreditación emergió como la solución moderna al problema de la calidad y se entendió que el aseguramiento de la calidad dependía en primer término de las propias instituciones. Para fomentar aquello, se introdujeron otras iniciativas complementarias de control externo, que legitimaron estos procesos y llevaron a consagrar legalmente el SEAC el año 2006, con la creación de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA). Se definió que la estimación de la calidad de una institución o programa se verificaba mediante la evaluación de su nivel de consistencia interna, es decir el funcionamiento de acuerdo con sus propósitos, y externa, frente a las demandas del sector público y de la sociedad. Esa doble perspectiva presumía la existencia de un SIAC para el cumplimiento del propio proyecto, aunque no recibió esa denominación explícitamente.

A poco andar, la CNA comenzó a mostrar cierta incapacidad para detectar cambios y necesidades del entorno y realizar ajustes en sus procedimientos e instrumentos, sobre todo en lo relativo a la acreditación institucional. Ningún gobierno, desde el año 2006, logró un diagnóstico acabado y compartido de la situación. Por tanto, tampoco se hicieron cargo adecuadamente del problema. Pese a los desacuerdos, la incidencia del SEAC se extendió rápidamente y generó modificaciones organizacionales y culturales al interior de las instituciones. Cabe destacar que tanto el año 2006 como el 2011 los estudiantes salieron a las calles demandando educación de calidad, pública y gratuita. En efecto, el informe de la OECD del año 2012 concluía, premonitoriamente, que eran necesarios cambios radicales y urgentes al SEAC que no estaba logrando sus propósitos (OECD, 2012). La CNA incrementó sus exigencias

para reposicionar la acreditación como un valor diferenciador; sin embargo, puso su énfasis en la viabilidad financiera postergando la preocupación por el desarrollo académico.

Con estos antecedentes, el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) prometió un cambio paradigmático de las políticas de educación superior, que abandonaría el modelo neoliberal por otro socialdemócrata, además de transitar de un sistema mixto de provisión, coordinado por el mercado, a uno regulado y financiado por el Estado. El año 2015 se inició así el largo debate sobre una nueva reforma a la educación superior que culminó, con la ley del año 2018. Críticos y defensores del "neoliberalismo" simplificaron el debate, encerrados en sus trincheras discursivas en torno a la gratuidad, el lucro y lo público, invisibilizando el trasfondo de la reforma y perjudicando la resolución de controversias. Desde las universidades algunas voces alertaron sobre el riesgo de eludir los temas de fondo. Por ejemplo, Hugo Herrera argumentó que la universidad como "espacio público de la razón y el pensamiento excepcional" requiere autonomía política, económica y espiritual. Esclarece también el sentido de lo público, más bien como función o modo de actuar y no como propiedad del Estado. Contrario a este pensamiento, Fernando Atria sostiene que el neoliberalismo significa la negación de lo público en beneficio de los intereses individuales expresados en el mercado (Atria, 2016).

La reforma quedó finalmente consagrada mediante la ley 21.091, aunque no se consensuó un diagnóstico ni tampoco una mirada prospectiva de la educación superior chilena. El único consenso relativo fue respecto al amplio espacio de coordinación que ocupaba el mercado (Brunner, 2008; Bernasconi, 2015) y la necesidad de regularlo. En lo sustantivo, el nuevo marco modificó la institucionalidad, el financiamiento y actualizó el SEAC, incluyendo a los SIAC como una dimensión adicional de acreditación, bajo la premisa de que la calidad como consistencia interna y externa había sido insuficiente.

La implementación de la ley ha sido problemática, incluso considerada desde interpretaciones ideológicas dispares. Del mismo modo, la CNA evidenció desde el comienzo su debilidad técnico-política y la ausencia de una noción compartida sobre la universidad y el sentido del aseguramiento externo e interno de la calidad. Luego de reiteradas críticas respecto de sus lineamientos sobre el SEAC arribó, con ayuda de un Grupo Asesor externo el año 2021, a una propuesta de nuevos criterios y estándares con mayor grado de aceptación. En cuanto al SIAC, la CNA introdujo exigencias relativas a los responsables de su implementación, los mecanismos y a la sistematicidad en su aplicación. Por tanto, otorgó al SIAC un carácter burocrático y de control centralizado.

El tercer y cuarto capítulos analizan los hallazgos del trabajo de campo. El primero se adentra en la recepción de la reforma de la educación superior chilena, incluido el SEAC, por parte de las universidades que son objeto de este estudio y la manera cómo se han adecuado al nuevo entorno regulatorio. El segundo, profundiza en la configuración de los SIAC.

Para situar en contexto el caso de cada universidad estudiada, el tercer capítulo utiliza el marco conceptual de Tierney (1988); luego, para analizar la aproximación institucional se adoptan las tipologías de cultura de calidad de Harvey y Stensaker (2008) y los tipos de respuesta en función

de la gestión, el trabajo y la cultura de calidad que plantea el marco teórico desarrollado en el capítulo primero.

En el caso de la universidad estatal, ésta ha debido adecuarse a mayores exigencias respecto de las otras, pues a la reforma general introducida por la ley de 2018 se añade un nuevo marco regulatorio exclusivo para las universidades estatales. En general, en la universidad estatal predomina una noción de calidad que requiere mayor control y evaluación por parte de autoridades y administrativos. Visualiza un sistema integrado de aseguramiento de la calidad con una estructura burocrática de soporte, coherente con la cultura institucional. Se advierte una aproximación cultural receptiva en el sentido de buscar cumplir con el imperativo estatal, e identificar oportunidades de mejoramiento a partir de las nuevas exigencias. La institución ha reaccionado rápidamente para poder dar cuenta que ha institucionalizado aquello que la ley exige. Desde el año 2020, creó una nueva unidad administrativa especializada, dependiente directamente de su rectoría para responder al nuevo SEAC y SIAC, y aspira a completar un complejo cuadro de mando integral de todo el quehacer institucional.

Las respuestas de la universidad estatal suponen comprender la calidad de acuerdo con un marco externo al cual es necesario adherir, rendir cuentas y demostrar cumplimiento. Ello requiere una estructura organizacional, normas, instrumentos y procedimientos debidamente diseñados al interior de la institución. En efecto, la mayor parte de la literatura sobre aseguramiento de la calidad adopta esta perspectiva: se requiere una gestión y estructura institucional que se acople con el SEAC. Estas adecuaciones se dan al mismo tiempo en que se aplica la política de gratuidad universal y progresiva establecida por la misma reforma. La implementación de esta última política ha traído aparejado un paulatino desfinanciamiento de la universidad, que no alcanza a cubrir sus costos y la obliga a prestar servicios y competir por fondos concursables externos.

La universidad privada dependiente se aproxima de manera distinta a las adecuaciones exigidas por la ley: estando atenta a los requerimientos externos, parece priorizar y preservar su atención sobre su propio plan de desarrollo. Las características del entorno y los liderazgos explican, en gran parte, el contexto en el cual se sitúa esta institución. Similar a la universidad estatal, se halla preocupada por la sostenibilidad institucional en el contexto de la política de gratuidad. Adicionalmente, y distinto a la estatal, le preocupa también la disputa sobre lo público que ha vuelto a abrirse, siendo esta una universidad considerada tradicionalmente como proveedora de bienes públicos, condición que se habría vuelto dependiente de la mirada del gobierno de turno. Pese a las dificultades, destaca la cultura integrada (Sporn, 1996), que permite lidiar de mejor forma con la incertidumbre y complejidad.

La respuesta cultural de la universidad privada dependiente es más bien regenerativa, aunque no exclusivamente. Entre instancias regenerativa y receptiva, busca oportunidades de desarrollo, pero prima el plan interno inspirado por la misión institucional. Esta universidad creó una unidad centralizada que consolida las responsabilidades en torno al desarrollo estratégico, análisis institucional y aseguramiento de la calidad, que recoge lo que en la práctica acostumbran a hacer en estas instancias. En este caso, prima la perspectiva de la cultura académica por sobre la gestión o el trabajo de calidad. El quehacer universitario parece

impregnado de significado lo cual contribuye a nutrir la cultura institucional (Dill, 1982). Desde esta perspectiva, instrumentos y mecanismos gerenciales no constituyen evidencia de calidad necesariamente. Por ejemplo, la integración social e interdependencia de los miembros parece constituir el marco cultural dentro del cual se están resolviendo los cambios.

Por último, la universidad privada independiente evidencia aproximarse al SEAC y a los cambios normativos desde una perspectiva regenerativa con algunos rasgos reactivos. Incide el contexto de reacreditación institucional en el que se hallaba inserta al momento de realizarse el estudio de este caso. Se encuadra dentro del tipo ideal que, a partir de las exigencias externas, encuentra oportunidades para aprender y autoanalizarse. Al mismo tiempo, reacciona críticamente frente a nuevas demandas que, en ocasiones, son percibidas desmedidas e innecesarias (Newton, 2000). En general, adopta un enfoque práctico, funcional a lo que se espera con el fin de evitar generar mayor burocracia.

Las adecuaciones de la universidad privada independiente son más bien funcionales y dependen de la agencia de las personas que ostentan cargos de responsabilidad. Desde la perspectiva del trabajo de calidad, la noción de calidad es dinámica y resulta de acciones coordinadas de sus miembros y, habitualmente, depende de microculturas académicas. En este sentido, lo observado no alcanza a abarcar todo aquello que implica el trabajo de calidad, el cual se asegura, teóricamente, mediante una serie de rutinas y actividades que se dan por sentadas al interior de la institución, otorgándole sentido y estabilidad (Elken y Stensaker, 2020).

En general, se observa que el trabajo de ajuste institucional en torno al nuevo marco regulatorio ha sido un asunto disputado a nivel directivo y administrativo de cada institución. Los docentes, en cambio, no reportan mayor afectación, de hecho, muchos desconocen los contenidos e implicancias de la reforma. Por último, si bien todas las universidades anhelan la consolidación de una cultura de calidad, proceden de distintas maneras: la estatal modifica su organización y gestión sobre todo; la privada dependiente se esfuerza por cambios que susciten adhesión previo a ser institucionalizados y, en ese sentido, más coherentes con la propia cultura institucional; por último, la privada independiente se aproxima de modo más funcional, distante de la gestión y la cultura, *ad portas* de su proceso de reacreditación institucional.

Respecto a la configuración de los SIAC que aborda el cuarto capítulo, se identifican similitudes y divergencias entre los casos de las universidades chilenas y la experiencia comparada. El incremento de los SIAC formalizados y alentados por los SEAC (Martin, 2018); ideados a nivel central de las instituciones; y con algún nivel de afectación de la cultura universitaria (Vukasovic, 2014), parecen ser una tendencia global. No obstante, en el caso chileno los antecedentes ponderados para definir lo que se quería alcanzar fueron limitados y se desconoció la complejidad de los efectos que un determinado diseño de SEAC puede producir en las instituciones y en la configuración y desarrollo de sus SIAC. Asimismo, estos sistemas internos se vinculan en Chile preferentemente con la gestión y los procedimientos institucionales, ignorando la cultura y las características del quehacer académico donde —en teoría— se aplican. Posiblemente, el gran alcance que adquirió la provisión privada de educación superior en Chile contribuyó a relevar ese sesgo gerencial del aseguramiento interno de la calidad.

Para ahondar en este fenómeno, se analiza la aproximación al SIAC de vicerrectores y directivos bajo el enfoque de Bendermacher et al. (2017), aunque simplificado. Respecto de la cultura de calidad estos autores precisan que la interrelación entre variables de contexto internas y su orientación valórica está estrechamente vinculada con el liderazgo y la comunicación e incidirían en la cultura organizacional. En la medida que esas variables correlacionan positivamente se presume la existencia de una cultura de calidad institucional y el SIAC podría promoverla. De esta hipótesis, la investigación refrenda que las acciones que despliegan las autoridades de las tres universidades tienen por objeto principal responder al SEAC. La configuración del SIAC se ordena en tal sentido, pero existen diferencias según el énfasis puesto en el control o la flexibilidad para lograrlo; en su alcance y también respecto al grado de participación de los profesores y demás miembros de la universidad. Asimismo, es posible identificar liderazgos que exhiben una alternancia de rasgos transaccionales y transformacionales que inciden en el diseño e implementación del respectivo SIAC. No existe la opción de no poseer un SIAC y, por tanto, se opta por resolver este desafío centralizadamente y, en ciertas instancias, se congrega para ello a algunos decanos o profesores.

Bajo la premisa que un SIAC efectivo y promotor de calidad académica requiere ser ejercido por cuerpos académicos cohesionados y colegiados (Dill, 2018), el estudio indaga también la perspectiva de los decanos y profesores sobre la configuración de los SIAC. En términos generales, la pertenencia a un tipo específico de universidad no parece incidir en la opinión de los encuestados. La disonancia entre el cumplimiento legal y la perspectiva de los académicos afecta la cultura académica y arriesga socavar los esfuerzos que realizan en función de la calidad de la docencia e investigación. La optimización del quehacer académico es un trabajo complejo y por eso, históricamente, se ha delegado su resguardo a las facultades. En este sentido, Dill (2018) sugiere que, para preservar la cultura académica, los principios de bienes comunes de Elinor Ostrom (2009) pueden orientar el diseño del SIAC mediante acciones colegiales llevadas a cabo por los mismos académicos. Comunidades académicas activas, con capacidad de autogobierno, confianza y reciprocidad pueden decidir, adherir y aplicar reglas adecuadas.

En suma, las nociones del SIAC de los académicos de jornada entrevistados,[4] independiente de la universidad a la que pertenecen, son más bien colegiales que formalmente establecidas. Aún existen tradiciones colegiales y patrones colectivos de normas deontológicas que actúan como marco de referencia, pese a que las universidades se han complejizado. Además, la mayoría de los profesores alude a comités o consejos como instancias de cooperación, deliberación y decisión que inciden en la formación de los estudiantes. Asimismo, valoran las instancias de participación y coinciden en que para asegurar la calidad se requiere involucrar activamente el liderazgo colegiado de los académicos (Dill y Beerkens, 2012). Todo lo cual presupone la vinculación de los miembros, es decir un cierto nivel de integración o cohesión social en función del compromiso académico y liderazgos que lo alienten.

Culmina el cuarto capítulo con algunos dilemas entre estructuras organizacionales y culturas académicas. En efecto, en la tarea de definiciones e institucionalización de los SIAC contribuyen de manera directa las autoridades y directivos. Los docentes están escasamente involucrados

[4] Los 40 entrevistados corresponden a directivos y académicos denominados “jornada”, es decir que dedican 23 o más horas semanales al trabajo universitario.

en la formalización, pese a que tienen mucho que aportar para lograr un SIAC institucionalizado que no contravenga la cultura académica. En este proceso, las autoridades tienden al diseño de un sistema que se inserte visiblemente en la estructura organizacional. La gran mayoría de los profesores de todas las universidades identifican, en cambio, que el aseguramiento interno de la calidad ocurre en lo cotidiano, tanto en contextos formalmente establecidos como en instancias no establecidas prescriptivamente. En este sentido, visualizan con sorprendente claridad los riesgos y ventajas de los SIAC conforme a su configuración, sea esta más burocratizada o integrada en las prácticas colegiales propias de la cultura académica. En el caso de los decanos, que también ejercen docencia, adoptan una posición de cooperación y armonización de perspectivas, pues visualizan la conveniencia de balancear la tensión producida entre la fragmentación administrativa y la cultura académica. De todos modos, sus perspectivas, que son similares a las de los directores de doctorado, evidencian mayor complejidad argumentativa y se sitúan más próximas a las de los académicos.

Finalmente, el último capítulo discute e integra los hallazgos del trabajo en terreno a la luz del marco conceptual y, cuando es posible, los contrasta con algunas investigaciones recientes sobre cultura de calidad y desarrollo de los SIAC, fundamentalmente europeas y norteamericanas, por no existir estudios al respecto en Latinoamérica. De este modo, se explora la relación entre variables de contexto de cultura de calidad y su relación con los SIAC. Las tres variables analizadas- cohesión social, colegialidad académica y construcción de significados- repercuten sobre la cultura de calidad universitaria. Aunque inextricablemente imbricadas, en este capítulo ellas se separan en tres secciones para profundizar en cada una y estimar su potencial de orientación prospectiva para las universidades.

En primer término, se aborda la variable de la integración social y su vínculo con la cultura académica. Luego, la relación entre esa variable y la colegialidad académica. Y se concluye destacando su relevancia para la configuración de los SIAC de carácter transformacional. En efecto, el nivel de intensidad de la cultura de calidad estaría determinada, en gran parte, por los vínculos que se establecen entre los miembros de la organización (Dill, 2018). No es posible monitorear ni evaluar esta variable mediante los procedimientos utilizados por los SEAC. Distintamente, esta variable es continua, requiere de pares que se guarden respeto mutuo, no es vertical ni prescriptiva, es verbal y presencial. Las regulaciones públicas y las fuerzas del mercado muestran no ser suficientemente eficaces para gestionar y proporcionar bienes públicos complejos como es la educación superior de calidad (Hess y Ostrom, 2007). Por tanto, para incrementar la cultura de calidad es necesario resolver colectivamente los dilemas que enfrenta la academia y ello presupone compromiso e integración social.

La colegialidad como segunda variable de cultura de calidad, parece ser un atributo correlacionado con la cohesión social en el contexto organizacional y cultural de las universidades. Del trabajo de campo resulta claro que las condiciones clásicas o humboldtianas del trabajo académico, a saber, plena autonomía, libertad académica, diálogo entre pares, colegialidad y preocupación por la formación integral, siguen siendo anheladas como una constante de la tradición universitaria. Asimismo, lo que caracteriza al contexto social que hace posible la cohesión y colegialidad no es la ausencia de conflictos, si no el tipo de relaciones que establecen los individuos de la organización para trabajar conjuntamente. Podría argumentarse

que la colegialidad humboldtiana fue una especie de SIAC de la docencia y del aprendizaje de su tiempo, pues era la mirada académica la que prevalecía y en el poder de los catedráticos residían las decisiones universitarias. Un importante factor de protección de ese entramado colegial fue el reconocimiento de la autonomía universitaria por parte del Estado, así como el hecho que las universidades solían ser pequeñas y elitistas.

Por lo mismo, resulta razonable proponer para las universidades chilenas con capacidad de autogobierno, la adopción de un renovado formato colegial (Östling, 2018) que sirva como un marco meta regulatorio (Beerkens y Groeneveg, 2022) alternativo o complementario de SIAC, pues devuelve la responsabilidad personal y colectiva a las comunidades académicas (Dill, 2018). El ejercicio de la colegialidad en las universidades garantiza la calidad mediante el respeto a normas, criterios y valores que acuerdan y asumen quienes ejercen la docencia e investigación. De acuerdo con los hallazgos del trabajo de campo, actualmente ello ocurre, pero dentro de entornos universitarios burocratizados, en los cuales la jerarquía y las diferencias de poder entre niveles representan una realidad micropolítica con la que los organismos colegiados deliberan y deben lidiar. Consistente con este nuevo entorno universitario, este trabajo propone asumir el cambio de contexto y resignificar la colegialidad que sobrevive en él. En este sentido, el capítulo profundiza en la relación entre colegialidad académica y burocracia en las organizaciones contemporáneas. La coexistencia combinada de estos dos enfoques y la dinámica entre ellos permiten dilucidar un nuevo orden social específico, progresivamente más complejo, gerencial y tecnocrático a la vez que colegial entre pares expertos, en los distintos niveles de la organización (Lazega, 2020).

Como tercera variable de cultura de calidad, íntimamente relacionada con la cohesión social y la colegialidad, la construcción de significados coadyuva o acrecienta el sentido del trabajo académico, aunque paradójicamente ha sido subestimada por la investigación (Clark, 1991). Si se busca institucionalizar un SIAC de carácter transformador, necesariamente ha de ser conversado y acordado con el cuerpo académico, de modo que este comprometa su adhesión y le otorgue un sentido coherente con su cultura. En cambio, si sólo se busca cumplir con los nuevos criterios y estándares dispuestos por el SEAC, entonces podría configurarse un SIAC ceremonial y de mero cumplimiento, al alero de una unidad administrativa *ad hoc*. En la práctica, las universidades persiguen ambos objetivos respecto de los SIAC y, por tanto, los arreglos internos se mueven en un continuo entre un polo de carácter transformacional y otro de cumplimiento administrativo.

La interacción de las tres variables de cultura de calidad académica en base a los hallazgos de la literatura y del trabajo de campo, permiten concluir que, en su conjunto, ellas pueden resultar orientadoras para fortalecer la cultura de calidad y consolidar un SIAC transformador, independiente de la universidad de que se trate. Asimismo, el trabajo sugiere analizar prospectivamente los SIAC, en la medida que vayan institucionalizándose, considerando la cultura institucional y sus variables, además de las formas de organización y cooperación universitaria, más o menos burocratizadas y colegiales, conforme a las características propias y las políticas de SEAC aplicables según sea el caso.

La última sección de la tesis aborda algunas disquisiciones y proporciona elementos de juicio en base a la literatura y a los resultados de esta investigación. En primer lugar, desde la perspectiva de la política pública, el desafío en materia de aseguramiento de la calidad es balancear la necesaria función regulatoria del Estado con procesos e instrumentos ajustados y pertinentes a la institución universitaria. En segundo lugar, los responsables del aseguramiento de la calidad, a nivel del SEAC y al interior de las universidades, han de encontrarse en una tarea común: dar cuenta responsablemente de lo que hacen. Enseguida, la cuidadosa consideración y reflexiva ponderación de la cultura académica y del entorno universitario contemporáneo se constituyen en elementos claves si se desea avanzar en calidad académica o transformacional. Finalmente, se sugiere a las universidades un lente analítico para discutir en torno a sus SIAC más alineado con su cultura académica, de lo que habitualmente promueven los SEAC.

En ningún caso se propone transformar las variables de calidad investigadas en rutinas burocráticas ni en nuevos indicadores de los SIAC, sino de proveer un lente analítico que permita comprender con mayor profundidad la organización académica e indagar acerca de la proximidad o distancia que tienen los SIAC (en desarrollo) de las universidades chilenas respecto de su cultura de calidad institucional. Asimismo, discutir en qué medida se avanza con un SIAC de cumplimiento o un SIAC de características transformacionales. Posiblemente, ni el Estado ni el mercado den valor al análisis de estas variables de cultura de calidad, mas ellas resultan beneficiosas para las propias universidades y su anhelo de avanzar hacia una auténtica cultura de la calidad.

Para finalizar, se exponen sumariamente las principales conclusiones esperando que sirvan para motivar nuevas investigaciones y contribuir a la discusión que tienen en las agencias de calidad y las universidades.

Expectativa e incidencia paradójica de los SIAC: se espera que los SIAC incrementen la calidad de las instituciones y, con ese fin, se exige su existencia a través de los SEAC. No obstante, los SIAC tienen escasa incidencia en la optimización de la formación de los estudiantes si no logran alentar el compromiso académico. En la experiencia comparada, los SEAC exigen SIAC con un doble propósito: para enfatizar que las universidades son las primordiales responsables de su calidad y para morigerar la pesada carga burocrática que aquellos imponen a las instituciones. En Chile, en cambio, se exige los SIAC para fortalecer el SEAC y señalar que la calidad es importante en la educación superior. Independiente de las razones de origen, resulta discutible si los SIAC logran, o lograrán (en el caso chileno), cumplir los propósitos señalados y, en ocasiones, incluso podrían producir efectos no deseados.

Perspectiva miope de los SEAC y SIAC: en el caso chileno se espera incrementar la calidad mediante un fortalecido SEAC, que incluye una dimensión de SIAC, con nuevos procedimientos de carácter performativo, al alero de un Estado más poderoso y coordinador de la educación superior. Es cierto que los instrumentos de mercado no aseguran por si solos la calidad de la educación superior, al tiempo que la autorregulación puede generar una aplicación indulgente de estándares de calidad. No es fácil pues balancear adecuadamente estas dinámicas, pero tampoco es factible desprenderse de ellas. Adicionalmente, un SIAC efectivo ha de estar integrado a la cultura de calidad universitaria, que no se impone ni transfiere, pues es una

construcción de creencias y prácticas compartidas situadas en un contexto institucional. Desconocer la perspectiva cultural y los aspectos de contexto al configurar los sistemas de resguardo de la calidad, arriesga con reducirlos a meros mecanismos y dispositivos de control, rendición de cuentas y cumplimiento, sin incidencia en los significados del quehacer académico, núcleo de la calidad.

Falaz relación causa efecto entre los SIAC formalmente establecidos y la cultura académica: la configuración e institucionalización de los SIAC y el fortalecimiento de la cultura de calidad académica corresponden a procesos distintos. El primero dice relación con procedimientos de responsabilización y de rendición de cuentas; el segundo, con el crítico compromiso de los académicos para mejorar continuamente su trabajo. La cultura de calidad no se alcanza mediante un SIAC que se formaliza. En el caso chileno, los SIAC universitarios han de cumplir criterios y estándares de calidad preestablecidos que giran en torno a políticas y procedimientos administrativos. Por su parte, la evidencia indica que, desde el punto de vista cultural, la calidad queda a mejor resguardo si el énfasis está puesto en los profesores. Aunque hay pocos estudios acerca de las normas éticas colectivas que guían el desempeño académico, se observa que los acuerdos sobre prácticas adecuadas evolucionan al interior de las universidades y no por exigencias administrativas externas. El desarrollo de una cultura de calidad es un anhelo de las universidades, razón por la cual se proponen variables culturales como lente analítico para la configuración de SIAC de carácter transformador. Para ninguno de estos procesos (SIAC y cultura académica) existe un modelo ideal a seguir y tampoco sus desarrollos ocurren lineal, uniforme e irreversiblemente. En suma, lo relevante es que las variables de calidad que se sugieren reflejen el compromiso del cuerpo académico, asunto crítico para que una universidad desarrolle una cultura de calidad propia e, idealmente, establezca un SIAC de carácter transformacional coherente con ella.

Preservación e innovación de ideales clásicos universitarios: los académicos han de tener autonomía, libertad académica y capacidad de autogobierno para deliberar y resolver colegiadamente los asuntos relativos a la calidad del quehacer esencial de la universidad. La búsqueda colegiada e independiente de objetivos comunes está íntimamente ligada a la tradición humboldtiana. Adentrarse en los alcances contemporáneos de esta tradición permiten comprender y valorar el poder transformador de la cultura y del trabajo académico. De hecho, las discusiones y preocupaciones acerca del aseguramiento de la calidad en las universidades se alimentan de esa suerte de caja de resonancia histórica, en la que el pasado orienta el presente. No obstante, esa posibilidad de preservar y actualizar antiguos ideales académicos puede verse disminuida o fortalecida de acuerdo con los arreglos políticos y la estructura organizacional de las universidades. Es necesario ponderar que la universidad contemporánea se ha racionalizado, ha de ser eficiente y, en consecuencia, las condiciones académicas se han desacoplado del ideal tradicional. Así, en el entorno universitario se combinan actualmente dos modelos ideales de organización y cooperación, la burocracia y la colegialidad académica. Como se ha explicado, los modelos tecno-burocráticos resultan limitados en su capacidad para preservar, profundizar o reforzar la cohesión social, la colegialidad y la construcción de significados. Por lo mismo, es necesario asumir que ambos modelos han de regularse conjuntamente para balancear el trabajo rutinario y el académico. Es ese contexto, en el que los académicos se hallan insertos en sus unidades de trabajo y dentro de las cuales deliberan horizontalmente entre pares. Como

muestra esta investigación, allí es posible crear un ambiente que fomenta un modo de proceder hacia lo que se comparte como óptimo y que aspira a la calidad como un ideal académico.

Capítulo 1

Modelos conceptuales de aseguramiento externo e interno de la calidad en educación superior

Los sistemas de aseguramiento de la calidad han adquirido relevancia como políticas de control, evaluación y mejoramiento de las instituciones de educación superior. Este capítulo caracteriza y analiza los sistemas externos e internos de aseguramiento de la calidad, sus orígenes, propósitos, diferencias y su inextricable relación. También discute acerca de los efectos que estos sistemas producen en las universidades y cómo su diseño refleja aspectos nacionales, institucionales y culturales disímiles según sea la perspectiva de la calidad que tengan y el contexto del cual emergen.

La primera sección analiza los sistemas de aseguramiento de la calidad en medio de los cambios en la educación superior. Los sistemas externos de aseguramiento de la calidad (SEAC) llevan décadas de desarrollo, por iniciativa estatal o de las mismas instituciones de educación superior, ante la creciente demanda de rendición de cuentas y responsabilidad social sobre las certificaciones que las instituciones otorgan. En cambio, los sistemas internos de aseguramiento de la calidad (SIAC), se establecen de manera formal recientemente con el fin de impulsar la mejora desde dentro de las instituciones de educación superior. La literatura sobre estos sistemas gira en torno a si conducen, o no, a mejorar la educación superior y a promover una cultura de calidad. Como objetos de investigación, su dinamismo los vuelve desafiantes. Por un lado, exigen calidad y anhelan impulsar transformaciones pero, a su vez, cambian ante distintas demandas de la política pública que los sustenta.

La segunda sección compara y analiza políticas de aseguramiento interno de la calidad, fundamentalmente referidas a la docencia universitaria. Conceptualmente se distinguen al menos tres tipos: de fuerte alineación externa; de alta incidencia interna y, por último, uno que se sitúa entre los anteriores y que busca balancear ambas perspectivas. Asimismo, dentro de cada tipo existen diferenciaciones de acuerdo con enfoques gerenciales, instrumentales, culturales y prácticos. En suma, estas tipologías permiten caracterizar y analizar críticamente distintos SIAC, así como prever sus consecuencias cuando descuidan el desarrollo y compromiso académico en las universidades.

La tercera sección culmina con el marco conceptual para analizar los SIAC y la cultura de calidad en las universidades. Este marco permite indagar en las modificaciones organizacionales y de comportamiento que ocurren en las universidades al configurar sus SIAC, así como discutir acerca de la forma en que se resguarda la calidad y cómo se afecta o fortalece la cultura institucional (Harvey y Stensaker, 2008). Funcional a estos propósitos, el marco conceptual propone analizar un factor externo relevante: la regulación y régimen de regulaciones a las

cuales las universidades han de sujetarse. Del mismo modo, propone factores internos desde una perspectiva cultural integrada (Tierney, 1998) y de la interrelación entre variables de contexto internas y su orientación valórica (Bendermacher et. al., 2017). Por último, el marco conceptual sugiere tres variables de cultura de calidad académica (Dill, 2018) como lente analítico para argumentar acerca de la distancia entre dicha cultura y la configuración de los respectivos SIAC.

1.1 Dinámicas y relaciones entre sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior

Los sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior han adquirido relevancia creciente durante las últimas décadas en todas las regiones del mundo (Dill, 2003; Stensaker, 2003; Schwarz y Westerheijden, 2004; Brunner, 2012). La mayoría de los países cuenta actualmente con sistemas externos de aseguramiento de la calidad (SEAC), es decir, supra institucionales, pudiendo advertirse en ellos distintos grados de evolución, énfasis y propósitos, bajo definiciones diversas de resguardo de la calidad (Harvey y Green, 1993), que prefiguran y modelan institucionalidades *ad hoc* según los contextos nacionales o regionales de que se trate. Asimismo, los sistemas internos de aseguramiento de la calidad (SIAC), es decir, aquellos que las mismas instituciones de educación superior adoptan, también se han incrementado significativamente (INQAAHE, 2013), en principio para responder a los SEAC y, progresivamente, para fomentar el desarrollo de una cultura de calidad y de mejoramiento al interior de las organizaciones académicas (Tavares et al., 2017).

El impacto combinado de la globalización y la masificación de la educación superior (Trow, 2007; Verger, 2013) ha generado alteraciones radicales en la relación entre el Estado y las universidades, lo que —entre otras consecuencias— ha motivado a los responsables de las políticas públicas a buscar nuevos medios para otorgar garantías de calidad académica (Banco Mundial, 2003). Las sociedades contemporáneas están transformando sus organizaciones y se tiende a crear un nuevo tipo de orden social, más tecnocrático, construido con ayuda de tecnologías que reformatean las actividades individuales y colectivas (Lazega, 2020). Los procesos colegiales tradicionales, a través de los cuales las universidades aseguraron históricamente los estándares de calidad académica, se deterioraron, y —en su reemplazo o complementariamente— surgieron los SAC (Dill, 1999). Estos ponen su atención en los procesos y resultados de aprendizaje de los estudiantes y en los conocimientos, habilidades y actitudes que ellos alcanzan como consecuencia de cursar un programa en particular (Brennan y Shah, 2000). El rápido crecimiento del número de instituciones (sobre todo privadas), programas y modalidades, ante la demanda global de capital humano y certificaciones técnicas y profesionales, plantea nuevos desafíos a los sistemas e instituciones de educación superior y requiere la creación de SAC que resulten dinámicos y versátiles. A su vez, la competencia —en el contexto de masificación y globalización— contribuye a que las instituciones de educación superior se vuelvan más susceptibles a los vaivenes de los mercados (Brunner, 2006) y, asimismo, más atentas a los intereses cambiantes de los estudiantes. En la sociedad actual, crece el deseo por alcanzar los beneficios que provee la educación superior, la demanda por mayor transparencia y cambian también las formas del financiamiento de la educación superior. En

suma, los SAC vienen a responder a una preocupación pública y socialmente compartida (Dill, 2007) y en este contexto, los SEAC y SIAC, que se definen y explican a continuación, son manifestación de ello.

En lo esencial, la misión de los SEAC es cautelar la calidad de los procesos educativos y promover el mejoramiento continuo de los mismos en sus diversos niveles e instancias, con el fin de dar garantía pública respecto a la idoneidad de los certificados que confieren las instituciones de educación superior. En términos generales, comprenden un conjunto de políticas, procedimientos e instrumentos para cumplir esos cometidos. Durante las últimas décadas, el diseño e implementación de los SEAC ha sido fuertemente motivado por una mayor demanda pública de rendición de cuentas y responsabilidad social por parte de la educación superior (Jeliazkova y Westerheijden, 2004; Stensaker y Harvey, 2011; Williams, 2016). A su vez, los SIAC se establecen con el propósito de controlar, evaluar y mejorar —desde dentro de las instituciones— la calidad en distintos ámbitos y con distintos grados de formalidad, influidos por las exigencias de los SEAC y otros factores del entorno, como políticas y regulaciones públicas e institucionales, y la necesidad de obtener reputación y prestigio en los mercados y en la sociedad.

En la literatura especializada, es posible encontrar una variada y creciente complejidad de definiciones sobre calidad y, por tanto, también sobre enfoques e ideas para su aseguramiento (Harvey y Newton, 2007) y sobre los propósitos de los sistemas creados para ello. Sin consenso teórico respecto al término —que puede significar calidad excepcional, ajustada a propósitos, *value for money*,[1] transformadora o una combinación de ellas— tanto los SEAC como los SIAC tenderán a desarrollarse de maneras disímiles, ya sea a nivel de los sistemas nacionales como de las instituciones individuales (Harvey y Green, 1993; Biggs, 2001; Harvey, 2006). Asimismo, mientras los SEAC se han establecido prácticamente en todos los sistemas de educación superior, los SIAC también se han convertido en foco de reformas a nivel mundial, aunque sus políticas y procesos difieren de acuerdo al contexto del que se trate (Pratasavitskaya y Stensaker, 2010), reflejando con ello los diferentes aspectos nacionales, institucionales, tradiciones y culturas en que emergen (Harvey y Green, 1993; Harvey, 2009).

Si bien el estudio de las experiencias de los SAC es variado, la literatura gira en torno al contraste entre problemáticas singulares o ampliamente compartidas y discute si estos sistemas conducen o no a mejorar la educación superior y en qué medida (Newton, 2013; Kleijnen et al., 2013; Cardoso et al., 2016). También se plantea cuáles son los desafíos metodológicos para la investigación de estos sistemas y la necesidad de circunscribir con precisión el objeto de estudio en cada caso.

1.1.1 Perspectiva de los sistemas externos de aseguramiento de la calidad (SEAC)

Hasta la década de 1980, las instituciones de educación terciaria de los Estados Unidos y el Reino Unido eran las únicas en el mundo con una fuerte tradición de SEAC, en contraste con la mayoría

[1] Relación entre precio y calidad. En educación también se entiende calidad como retorno de la inversión.

de los sistemas de educación superior de otros lugares que evolucionaron sin mecanismos formales de garantía externa de calidad a nivel nacional (Salmi, 2017) hasta los años noventa.

El origen de los SEAC se remonta hasta un siglo atrás en los Estados Unidos, y con mayor fuerza en la etapa posterior a la Segunda Guerra Mundial (El-Khawas, 2001). En el Reino Unido surgen en la década de 1970 y en los Países Bajos —y otros de Europa occidental— se originan en los años ochenta (Van Vught y Westerheijden, 1994; Dill, 2007). En las demás regiones del mundo, la creación de estos sistemas tuvo lugar a partir de 1990 (Lemaitre, 2014), presentando diferencias en cuanto a sus propósitos, desarrollo y procedimientos e instrumentos utilizados (Schwartz y Westerheijden, 2007; Dill y Beerkens, 2010). En algunos países, los modelos de SEAC se desarrollaron por iniciativa estatal, en otros, por parte de las mismas instituciones de educación superior asociadas a ellos, por agencias privadas o ambas (CINDA, 2002). En cualquier caso, se han recomendado modelos de SEAC cuyas agencias reguladoras procedan con independencia de la política, de manera que su labor sea legitimada por las universidades (Dill y Beerkens, 2013).

Para dar cuenta de sus variadas características, cabe señalar que algunos SEAC se enfocan en *inputs*, otros en resultados, en procesos o en una combinación de ellos (Woodhouse, 1996); muchos ponen el énfasis en recursos de operación (Woodhouse, 2004; Stensaker y Harvey, 2011); utilizan métodos cualitativos, cuantitativos o una mezcla de ambos (Massy, 2016); existen procesos obligatorios y voluntarios, según la función que estos sistemas cumplen en relación a los respectivos Estados nacionales (Billing, 2004); en ocasiones predominan los procedimientos orientados al control, en otros, a la evaluación de la calidad, pudiendo conducir a la acreditación, a la satisfacción de las exigencias planteadas o al incremento de capacidades institucionales de autorregulación y mejora continua (Westerheijden, 2007).

Es posible advertir que no existen modelos ideales de SEAC y, de algún modo, estos han sido moldeados o influenciados entre sí. Inicialmente —los de Europa— por influencia de la evaluación desarrollada en los Estados Unidos, y luego —los de Latinoamérica— por las experiencias tanto norteamericanas como europeas (Koslowski, 2006). En cada caso, resultan cruciales las expectativas de la política pública, el ordenamiento legal, las prácticas académicas y el influjo de los diferentes y peculiares contextos políticos, sociales y culturales (Brennan y Shah, 2000; Brunner, 2007). Esto explica que el propósito prioritario de asegurar, regular y legitimar un mínimo de estándares de calidad a través de los SEAC, muchas veces se relativice o amplíe con otras intenciones, tales como proveer de información a la sociedad, evidenciar mayor desempeño en ámbitos de relevancia local o emergente, o demostrar avances en la internacionalización de las instituciones (Gvaramazde, 2008; Beerkens, 2015). Los distintos contextos nacionales dan cuenta también de la diversidad de trayectorias de estos sistemas, sus cambios y las tensiones que manifiestan (Harvey, 2004).

Suele sostenerse que los SEAC contribuyen a fomentar una cultura de calidad (EUA, 2006; Ehlers, 2009), bajo la premisa que esta puede ser estimulada externamente o, dentro de ciertos márgenes, impuesta a las organizaciones (Vettori, 2012). Lo cierto es que los SEAC requieren sintonizar sus exigencias con las creencias y valores institucionales, para coadyuvar al desarrollo de una cultura de calidad institucional (Irani et al., 2004; Bendermacher et al., 2016). Por su

parte, Billing (2004) advierte de la precaución requerida cuando se intenta aplicar el mismo tipo de SEAC en países con diferentes culturas.

Complementariamente, varios estudios indican que los SEAC tienden a impulsar —en las instituciones de educación superior— procesos de toma de decisiones más centralizados y estimulan el debate interno en torno a la calidad. De igual modo, estos propenden a profesionalizar la administración y las áreas de apoyo educativo, como también a crear nuevas rutinas y sistemas para manejar datos e información respecto al rendimiento y la calidad educativa (Stensaker, 2003; Westerheijden et al., 2007). En particular, los SEAC parecen influir, sobre todo, en las funciones administrativas y gerenciales de la enseñanza y gobernanza de las instituciones de educación superior (Stensaker et al., 2011). De hecho, la mayor parte de la literatura se focaliza en los SEAC y en cómo estos —en cuanto procedimientos de control de calidad— afectan al desarrollo de los sistemas de educación superior y a la organización y gestión de las instituciones que la imparten (Schwarz y Westerheijden, 2004).

El nivel y la forma de las exigencias de los SEAC derivan en consecuencias que, actualmente, están siendo cuestionadas con mayor frecuencia (Lomas, 2004; Dill y Soo, 2004; Stensaker et al., 2007 Westerheijden et al., 2014; Beerkens y Udam, 2015). Por ejemplo, se discute si la estandarización resulta adecuada para instituciones con trayectorias diversas y distintas también en sus propósitos, misión, tamaño o tipo de estudiantes (Hodson y Thomas, 2003). Asimismo, las regulaciones provenientes del sistema externo generan reticencia en los académicos, quienes perciben un incremento del trabajo en aspectos burocráticos, en desmedro de la docencia e investigación que les son propias (Newton, 2000 y 2001; Anderson, 2006). En cuanto a los efectos sobre el comportamiento organizacional, muchas veces se evidencia un cumplimiento ceremonial de normativas desde los organismos internos de la administración central de las instituciones, los que establecen procedimientos para cumplir con las regulaciones exigidas (Power, 1997 y 2003). Por último, se sostiene que las preocupaciones gerenciales y de mercado han adquirido creciente relevancia en el sistema de educación superior y, consecuentemente, los SEAC exigen a las instituciones muchos valores que son extrínsecos a las preocupaciones académicas, en comparación con aspectos académicos disciplinarios (Brennan y Shah, 2000).

Respecto al impacto que los SEAC generan en la mejora de los procesos de aprendizaje, existen debates y dudas (Harvey y Stensaker, 2010). La evidencia indica que los propios procesos de los SEAC adquieren —de acuerdo con el contexto y las disciplinas— trayectorias y significados distintos, provocando con ello diferentes resistencias en diversos niveles (Andreani et al., 2019). Varios autores destacan la poca atención que los SEAC han prestado a la experiencia de los estudiantes en general (Leiber et al., 2015), la forma en que estos sistemas pueden condicionar las conceptualizaciones de calidad desarrolladas por las propias instituciones y la implementación de iniciativas internas para el resguardo de la calidad (Bendermacher et al., 2017).

Las políticas de los SEAC ocupan un lugar relevante en prácticamente todas las agendas de las instituciones (Altbach et al., 2009) y en ese contexto surge la pregunta, principalmente en países occidentales, sobre la medida en que estas regulaciones afectan la autonomía institucional

(Schwarz y Westerheijden, 2004). Sin embargo, muchos autores reportan los méritos de los SEAC y reconocen su necesaria existencia en los sistemas de educación superior, sobre todo en un contexto donde se encuentran desafiados para incrementar su transparencia, mejorar sus indicadores de desempeño, involucrar y comprometer a los estudiantes con su aprendizaje y mejorar la efectividad de la docencia (Kleijnen et al., 2014; Lillis, 2012). El estudio realizado por el Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) sobre el impacto de los SEAC en las universidades de la región iberoamericana, muestra que —en general— estos han tenido un efecto positivo, tanto sobre los sistemas nacionales como sobre la gestión institucional y los procesos de enseñanza-aprendizaje (CINDA, 2012; Brunner y Miranda, 2016). Sin embargo, para Dill y Beerkens (2013), las políticas públicas diseñadas para asegurar y mejorar la calidad a través de los SEAC, en la práctica, tienen un impacto híbrido, con resultados positivos y otros no deseables.

Como objeto de investigación, los SEAC resultan muy dinámicos (Beerkens, 2018). Por una parte, estos sistemas exigen condiciones de calidad y, a su vez, sufren cambios ante distintas demandas del sector o la política pública que los sustenta; por otra, generan comportamientos de respuesta de las instituciones educativas y causan tensiones cuando las condiciones esperadas distan de las concepciones de calidad que subyacen en ellas, o del trabajo propiamente académico, o de la gestión acostumbrada, entre otros. Así, cuando un SEAC se renueva o actualiza, se generan interrogantes y adecuaciones en el sistema y en las propias instituciones de educación superior (Goff, 2016).

Como los SEAC operan en contextos particulares e involucran una variedad de procedimientos, las dificultades teóricas y metodológicas para estimar su impacto se intentan resolver mediante estudios específicos y delimitados. En este sentido, el trabajo de Beerkens (2015; 2018) entrega ejemplos de estudios circunscritos, los que priorizan objetivos específicos y formas alternativas para recoger y seleccionar información que permita reunir evidencias sobre estos sistemas, así como orientar la política pública que los ampara. De igual manera, el modelo de Goff (2017) sobre el comportamiento de las instituciones ante los SEAC y el enfoque de cultura de calidad institucional de Harvey y Stensaker (2008), resultan orientadores para elaborar marcos conceptuales de análisis que observen— desde perspectivas complementarias y distintivas— las respuestas de las universidades ante la incidencia de los SEAC.

1.1.2 Perspectiva de los sistemas internos de aseguramiento de la calidad (SIAC)

Los sistemas internos de aseguramiento de la calidad (SIAC) son aquellos creados por las mismas instituciones de educación superior, habitualmente bajo la influencia de las normas y exigencias provenientes de los SEAC, pero orientados por comportamientos y valores intrínsecos de cada institución (Harvey y Stensaker, 2008), y cuya perspectiva de resguardo de la calidad se espera sea más prospectiva que retrospectiva (Biggs, 2001). En otras palabras, el foco de los SIAC está más orientado a la mejora y desarrollo institucional, mientras que el de los SEAC se acercaría más a la rendición de cuentas (Smeby y Stensaker, 1999). En comparación con los SEAC, son menos las investigaciones dedicadas a profundizar en los SIAC (Harvey y Williams, 2010).

Desde una perspectiva conceptual sobre la calidad (Harvey, 2006), los SIAC serían más consistentes con la noción de calidad transformadora y más acordes a la misión y metas particulares de cada institución (Santos, 2011); de manera análoga, algunos autores estiman que el énfasis de los SEAC se encontraría en el ajuste a propósitos y el *value for money* (Stensaker, 2003). De acuerdo con la Red Internacional de Agencias de Garantía de Calidad en la Educación Superior (International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education, INQAAHE), los SIAC corresponderían a los procesos de revisión interna realizados dentro de las instituciones y para sus propios fines (INQAAHE, 2013). En consecuencia, los SIAC se desarrollan y gestionan de manera autónoma, con los recursos y capacidades disponibles de las instituciones (Paintsil, 2016). Según el Consejo de Acreditación para la Educación Superior de los Estados Unidos (Council for Higher Education, CHEA), el primer principio de calidad en la educación superior consiste en que sus propios proveedores deben ser los primeros responsables de asegurar y lograr la calidad de la formación que imparten (CHEA, 2015).

En conformidad con la información precedente, se observa que el origen de los SIAC se encuentra en las mismas agencias supranacionales de calidad, que en las últimas décadas tienden a indicar que las instituciones de educación superior no deben ser receptoras pasivas de los controles y exigencias de los SEAC (EUA, 2002). En consecuencia, las organizaciones son incentivadas a asumir institucionalmente la responsabilidad sobre la calidad como contribuyentes activos en la tarea que les es propia (ENQA, 2005; Harvey y Stensaker, 2008; EUA, 2012; ESG, 2015). De hecho, es posible observar que tanto los SEAC de los Estados Unidos como de Europa han cambiado su trayectoria en los últimos años, desde sistemas más prescriptivos de acreditación y evaluación para obtener la certificación de calidad, hacia sistemas más cercanos a la auditoría y mecanismos que combinan la verificación externa con el reconocimiento de que la calidad es responsabilidad de las mismas instituciones (Lemaitre y Zenteno, 2012).

En varios países, los SEAC requieren explícitamente que las instituciones cuenten con un SIAC, e incluso —en algunos de ellos— les asignan recursos estatales para establecerlos (Woodhouse, 2013). Algunos autores estiman que, para desarrollar sólidos mecanismos y procesos de aseguramiento de la calidad, es necesario contar con algún tipo de SIAC, pues el SEAC sólo sería un incentivo para el desarrollo de algunos procedimientos (Lemaitre, 2018). De esta forma, se evidencia un incremento progresivo en la configuración de los SIAC a nivel mundial, con sus propias políticas, estructuras y procesos internos, los que varían entre instituciones y países (Pratasavitskaya y Stensaker, 2010; CINDA, 2007), reflejando distintas concepciones de calidad influidas por sus respectivos contextos (Harvey y Green, 1993) y tradiciones culturales (Bendermacher, 2016). En medio de la diversidad de procedimientos e instrumentos de los SIAC, es posible identificar un elemento común: su alineación con los estándares exigidos por los SEAC, lo cual evidencia que ambos están inextricablemente interrelacionados (Vroeijenstijn, 2008).

Tanto en Australia como en países asiáticos, los SIAC son concebidos como procesos de autoacreditación, aun cuando en la mayoría de los casos deben responder igualmente al respectivo SEAC. De todas formas, estudios sobre dichos SIAC concluyen que la información resultante de esos procesos es más significativa y, en consecuencia, facilitadora para el

mejoramiento institucional en comparación con los SEAC (Sanyal y Martin, 2007; Kinser, 2011). Sin embargo, para que los SIAC sean adecuados y orienten al mejoramiento institucional sin ser percibidos como nueva burocracia, requieren de la preexistencia de una cultura institucional de calidad (Vettori et al., 2007; Harvey y Stensaker, 2008), la que se manifiesta, esencialmente, en actitudes de compromiso y participación de los distintos miembros universitarios en el trabajo relativo a estos sistemas internos (Bendermacher et al., 2016).

En el contexto descrito, algunos SEAC (como los europeos) han comenzado a prestar mayor atención al esfuerzo de las instituciones de educación superior por lograr una cultura de calidad interna, materializada en algún tipo de SIAC, bajo la premisa que el potencial para el mejoramiento de la organización se encuentra primordialmente en su interior (EUA, 2006). Cabe señalar que, en la década de los noventa, Clark (1991) concluyó que la perspectiva simbólica de las organizaciones modernas había sido vastamente subestimada por la investigación, pese a que el rasgo estructural más determinante de la naturaleza y fuerza de la cultura de una institución de educación superior era —a juicio del autor— su rigor interno. Clark advertía que las creencias institucionales reflejan cuan profundamente es valorada la institución y, en consecuencia, que la falta de una cultura institucional determinaba la débil autoidentificación de sus miembros y una alta fragmentación interna. Tales aseveraciones coinciden con la definición de Kuh y Witt (1988), en cuanto a que la cultura institucional es el patrón colectivo de normas, valores, prácticas, creencias y supuestos, que se modelan mutuamente, que guían el comportamiento de los individuos y grupos, y proporcionan un marco de referencia para interpretar el significado de eventos y acciones dentro y fuera del campus. En buena parte, también son consistentes con las conclusiones de otros autores, que señalan que los SIAC resultan exitosos en la medida que están en sintonía con la cultura organizacional (Irani et al., 2004; Maull et al., 2001; Prajogo y Mc Dermott, 2005). Por tanto, la definición de cultura de calidad en la educación se introduce para expresar la idea de que la cultura de una organización y la cultura de calidad no deben verse como entidades independientes, si no que la calidad —que daría origen y alero al SIAC— se deriva de una perspectiva cultural más amplia (Harvey y Stensaker, 2008).

La mayoría de las instituciones de educación superior que desarrollan un SIAC lo hacen mediante la creación de unidades de apoyo para distintos ámbitos académicos y de gestión, entre ellas: cumplir con las exigencias administrativas, mejorar la docencia o innovar el currículum. Con frecuencia, estas unidades se combinan con otras de recopilación de datos, investigación institucional, estadísticas u oficinas de planificación institucional (Sharager, 2018). El problema surge cuando estos SIAC se ubican muy cerca de lo administrativo, porque, en general, son percibidos por los académicos como una "burocracia de la calidad", entendiéndolo como algo irrelevante e inútil para el verdadero trabajo universitario (Woodhouse, 2013). Contrariamente, y en la línea de Bendermacher (2016), algunas instituciones de educación superior se han resistido a establecer el SIAC como una unidad aislada, argumentando que la calidad debe ser asumida por todos los miembros de la comunidad universitaria, como una responsabilidad personal, que implica iniciativas desde la base y que involucra a todos. En consistencia con esta perspectiva, Dill (2018) señala que la configuración de los SIAC debe basarse en un gobierno colectivo compartido y tender a fortalecer el papel de los académicos, en lugar de transferir poder de los académicos a los administradores. Ello considera que los procesos del SIAC deben

ser discutidos con los académicos, revisados y analizados críticamente y en conjunto a partir de evidencias (Dill, 2018).

En cuanto al efecto de los SIAC en las instituciones, hay consenso en la literatura respecto a que el diseño de estos sistemas estimula la reflexión institucional y permite analizar en qué grado se tiene desarrollada una cultura o contexto de calidad al interior de las organizaciones académicas. Asimismo, se reporta que incentiva la generación de un marco de referencia de calidad propio que se sustenta en la cultura particular y que sirve como herramienta institucional analítica (Harvey y Stensaker, 2008). Existe coincidencia en que los SIAC son sistemas de alto potencial para apoyar y mejorar cambios institucionales en los procesos de enseñanza-aprendizaje, la empleabilidad, la gestión universitaria y el desarrollo de una cultura de calidad (Martin, 2018).

Los SIAC que se diseñan armónicamente con la cultura institucional se pueden examinar desde tres dimensiones comunes: (i) estrategias y políticas; (ii) instrumentos y prácticas; (iii) principios y supuestos subyacentes (EUA, 2012). La primera dimensión refiere al construir desde la propia identidad y valores, como también a la alineación entre los requerimientos externos (SEAC) e internos (SIAC). En la segunda, referida a las herramientas y procedimientos, la variedad y funciones adquieren distintas formas (Sursock, 2011), pero lo relevante es que cada instrumento sea propio, sirva a un claro propósito y sea a la vez efectivo y eficiente (EUA, 2012). Los principios, a menudo incuestionados, y los supuestos subyacentes (Schein, 2004), componen la tercera y más fundamental dimensión, que explica, en gran medida, las características de las otras dos. Cuando se hace caso omiso a esta última dimensión cultural y no se delibera sobre ella al interior de la institución —o no lo suficiente—, se acrecienta el riesgo de convertir el SIAC en una herramienta que sólo sirve para salvaguardar y hacer cumplir las exigencias externas (Laske et al., 2000), desmereciendo su potencial para el mejoramiento interno institucional.

De acuerdo con Harvey (2020), la noción de calidad intrínseca ha sido “engullida” por el aseguramiento de la calidad, en la medida que esta ha llegado a representar procesos mediante los cuales se gestiona la calidad, en lugar de asegurar efectivamente la calidad de la formación.

1.1.3 Dinámica y relaciones entre SEAC y SIAC

En la literatura es posible constatar una variedad de definiciones sobre calidad y, por tanto, también sobre enfoques para su aseguramiento y sobre los propósitos de los sistemas creados para ello (Harvey y Green, 1993; Harvey, 2006; Harvey y Stensaker, 2008). Sin consenso teórico respecto al término, la calidad de los SEAC y de los SIAC evidencian énfasis disímiles (Martin y Lee, 2018). Así, por ejemplo, si las exigencias de un determinado SEAC son percibidas como un problema que se requiere enfrentar, es probable que la configuración del SIAC sea, al menos en parte, reactiva a este respecto (Harvey y Stensaker, 2008). Y si, por ejemplo, la reputación es la noción de calidad que converge fuertemente al interior de una institución, es posible que genere respuestas al correspondiente SEAC en relación con ello, ya sea salvaguardando ciertas tradiciones o demostrando y defendiendo dicho prestigio a través del SIAC (Goff, 2017). Al respecto, este apartado distingue las necesidades a las que responden los SEAC y los SIAC. Se

revisa el comportamiento de las instituciones de educación superior, influido por la propia cultura institucional, que varía en función de dichas diferencias, pudiendo determinar la configuración del SIAC, ya sea con énfasis en el cumplimiento del SEAC, o bien, con rasgos de calidad transformadora.

Distinguir las necesidades a las que responden los SEAC y los SIAC, permite contextualizar el análisis de sus énfasis y la relación entre ambos sistemas. Por una parte, resulta innegable e indispensable que las universidades den cuenta sobre su quehacer en una plataforma común y que sean coherentes con los proyectos que declaran, es decir, que sean externamente responsables. Para ello se requiere una gobernanza a nivel de cada sistema nacional, que incluye un SEAC, que regule y promueva dicha responsabilidad. Por otra, y estrechamente vinculado a la necesidad externa, las universidades poseen y/o desarrollan —según sus capacidades y cultura de calidad— sus propias estrategias internas para garantizar la calidad. Todo lo anterior configura dos tipos de marcos de aseguramiento de la calidad, uno externo y otro interno, que funcionan simultáneamente, pero en "dos pasos", ambos en búsqueda de la calidad, aunque con diferencias significativas en su definición, estructura y modos de operación (Paintsil, 2016).

Los SEAC, más ampliamente investigados, cumplen la función de evaluar retrospectivamente, y en base a estándares preestablecidos de aplicación periódica, el desempeño de una institución o programa y, en función de dichos resultados, otorgan fe pública a la sociedad (Woodhouse, 1996). Estos sistemas externos proporcionan el marco nacional o regional, según sea el caso, dentro del cual operan los diversos SIAC. Los sistemas internos, menos investigados (Harvey y Newton, 2007), se originan y se orientan para responder a las exigencias de los SEAC y, además, a otros propósitos de carácter más bien prospectivo (Biggs, 2001). Funcionan con otros énfasis, conforme a lo que cada universidad conceptualiza como formación de calidad, el sentido que le otorga y la forma de organización y gestión que implementan en consistencia con ello (Harvey y Stensaker, 2008; Bendermacher et al., 2016; Tavares et al., 2017). Los SIAC se generan en contextos institucionales específicos, cuyos marcos no resultan fácilmente transferibles a otras organizaciones. En términos generales, tanto los SEAC como los SIAC buscan ayudar a las instituciones a responder a las circunstancias externas cambiantes que afectan la educación superior (Altbach, 1999; Thune, 2000; Thight, 2012); al mismo tiempo, los dos sistemas anhelan impulsar transformaciones y cambios pertinentes para ello (CINDA, 2010; Brennan, 2018). Por tanto, es posible advertir cierta dependencia de los SIAC respecto a sus correspondientes SEAC. A su vez, los SIAC son diversos, no así los SEAC, en cuanto a que las respuestas institucionales son particulares y evidenciarían una capacidad autorregulatoria que les sería propia.

Ahora bien, bajo la premisa que la configuración de los SIAC responde —en alguna medida y tal vez principalmente— a los SEAC, las definiciones y creencias institucionales otorgan, en mayor o menor grado, una respuesta ponderada a las exigencias de los SEAC. Al respecto, cabe consignar tres consideraciones sobre este supuesto, referidas a las respuestas de los SIAC a los SEAC, al factor cultural de calidad institucional y a la configuración del SIAC:

1. Respecto a los tipos de respuestas de las instituciones de educación superior al SEAC, estas son variadas de acuerdo con la institución, pero resulta útil distinguir los procesos de resguardo de la calidad (que emanan del SEAC y que pueden coincidir en algunos aspectos con el respectivo

SIAC) de aquellos que provienen sólo del SIAC. En el primer caso (SEAC), es a nivel de universidad central desde donde se construyen mecanismos de monitoreo y resguardo de la calidad, y —cuando alcanzan a los programas— estos muestran respuestas variadas que, en muchos casos, cumplen formalmente (Ziegele, 2016). En el segundo caso, las políticas y mecanismos de resguardo interno provienen de la administración central y también de las unidades académicas. En este sentido, un análisis multinivel en la línea del estudio clásico de cultura organizacional de Clark (1983), contribuye a precisar los tipos de respuestas internas desagregadamente. En general, a nivel de los programas, se puede otorgar al SEAC respuestas más declarativas que factuales, alcanzando así los requisitos reglamentarios mínimos, pero respecto al SIAC ocurre de otra manera, dependiendo del compromiso y la relevancia que los miembros de la comunidad universitaria le otorguen.

Por otra parte, si la institucionalización del SIAC en las universidades responde principalmente a exigencias externas, sobre todo provenientes de los SEAC, Goff (2017) corrobora que las políticas externas conducen al desarrollo de alguna forma de respuesta institucional. Su marco de análisis, basado en Harvey y Greens (1993) y luego en Biggs (2001), permite caracterizar dicho comportamiento de las instituciones. Los primeros autores precisan cinco conceptos de calidad en educación superior: calidad excepcional; calidad como consistencia; calidad como retorno de inversión (*value for money*); calidad como ajuste a propósitos y calidad transformadora. Biggs (2001) discute sobre el aseguramiento retrospectivo y prospectivo de la calidad, destacando que la primera perspectiva responde fundamentalmente a la demanda de rendición de cuentas, al gerencialismo y burocracia, todo lo cual posee escasa relación con la calidad de la docencia y el aprendizaje. En cambio, la mirada prospectiva es pivote de la calidad transformadora, que procura mirar hacia adelante, para asegurar la docencia y el aprendizaje con el fin de cumplir de mejor forma los propósitos de la universidad. Resulta razonable argumentar, en base a Goff (2017) y Harvey y Stensaker (2008), que las características de los SIAC responden a las exigencias de los SEAC, pero a su vez son consistentes con ciertas nociones de calidad que las mismas universidades poseen. Para profundizar en los SIAC, es posible complementar modelos y enriquecer la caracterización de estos sistemas al interior de las instituciones. En suma, los SEAC conducen a que las instituciones de educación superior configuren y desarrollen alguna forma, más o menos institucionalizada, de SIAC según su enfoque. De esta manera, es posible hallar en la realidad una combinación de visiones y respuestas.

2. Respecto al factor cultural, de acuerdo con Clark (1983), las creencias y el trabajo son dos dimensiones fundamentales de la organización académica. Sin embargo, en las investigaciones en educación superior, la cultura institucional comenzó a ser mayormente vinculada a la calidad de las universidades desde la década del noventa del siglo pasado (Välimaa, 1995; Maassen, 1996). Desde entonces, los estudios señalan que los valores y creencias institucionales y la calidad, aunque son entidades que difieren, se relacionan estrechamente en el proceso del trabajo de calidad (Bodley, 1994; Bastova et al., 2004; Rozsnyai, 2003), porque la calidad en realidad proviene de una perspectiva cultural más amplia (Harvey y Stensaker, 2008). De hecho, las creencias y relatos compartidos coadyuvan a que los miembros de las organizaciones académicas definan quiénes son, qué hacen, por qué lo hacen, y sus implicancias (Clark, 1991).

La definición de cultura de calidad formulada por la Asociación Europea de Universidades (EUA, 2006 y 2010) refleja cambios en la línea anticipada por Clark (1983, 1986 y 1991) en sus estudios sobre las organizaciones académicas y las transformaciones en educación superior. La EUA precisa interrelaciones sinérgicas entre los elementos estructurales y gerenciales de la institución con los culturales y psicológicos de la misma, y el deseo de mover el SEAC desde el control de la calidad, la rendición de cuentas y la regulación, hacia el fomento de una mayor autonomía, credibilidad y mejora educativa, basadas en las experiencias y valores de las mismas instituciones de educación superior (EUA, 2011). En este sentido, los elementos estructurales y gerenciales —que actúan en sinergia con aquellos culturales y sicológicos— pueden ser promotores de la cultura de calidad en las instituciones de educación superior (Bendermacher et. al, 2016).

El concepto de cultura de calidad también se refiere a la búsqueda de excelencia y prestigio (Harvey y Stensaker, 2008). Surge entonces una conciencia dominante respecto de la necesidad de desarrollar una cultura interna de calidad en las instituciones de educación superior. Sin embargo, es importante aclarar que, dado que la cultura de la calidad es un fenómeno complejo y socialmente construido, no puede verse aislado del contexto específico en el que está inserto y, en consecuencia, no es posible transferirla de una institución a otra (Tavares et al., 2017). Es posible concluir que la cultura de la calidad, embebida en una organización, posee una impronta propia —y tal vez única— que emana de dicha institución de educación superior y podría explicar o aproximar a una caracterización de su SIAC.

3. La configuración del SIAC, a cargo de las propias instituciones, se ha extendido los últimos años, motivada por exigencias explícitas del SEAC respectivo (Martin, 2018), como es el caso de los estándares y orientaciones de calidad europeos (ESG, 2015)[2] de la Asociación Europea para el Aseguramiento de la Calidad (ENQA), que junto a otros actores del sistema lo determinaron como criterio de evaluación externa de las instituciones. Al mismo tiempo, se incrementan las iniciativas para fomentar el desarrollo de la cultura de calidad al interior de las instituciones (Harvey y Stensaker, 2008; Bendermacher et al., 2016). Ahora bien, las prácticas institucionales asociadas al logro de la calidad (SIAC o algún grado de desarrollo de este) en las universidades, responden, por una parte, a comportamientos y valores internos y, por otra, a exigencias y estímulos externos. Esta ponderación entre variables externas e internas encuentra respaldo en los planteamientos teóricos que vienen siendo desarrollados por varios autores dedicados a estudiar la cultura en general (Bodley, 1994) y, posteriormente, las culturas organizacionales (Schultz et al., 2000; Goodman et al., 2001) de las universidades (EUA, 2006; Harvey y Stensaker, 2008). De distintas maneras, los estudios culturales argumentan que el conocimiento, la interpretación y la comprensión en torno a las acciones de los SIAC, están arraigados culturalmente.

Por lo tanto, los SIAC desarrollan trayectorias diversas dependiendo de las instituciones, fuertemente influenciados por demandas políticas y sociales externas y también por creencias y culturas de calidad internas. En este contexto, se generan debates en las instituciones, sobre

[2] https://enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf

todo en aquellas complejas y de mejor desempeño, tanto en torno a los sistemas externos e internos en particular, como en relación a las dinámicas interactivas entre ellos. Ejemplo de ello son algunas asociaciones de universidades que deliberan y desarrollan estrategias para ponderar las dinámicas señaladas. Algunas señalan que contar con un SIAC sería la medida necesaria para salvaguardar sus estándares académicos (Russell Group, 2014, 2015 y 2016). Incluso algunas instituciones argumentan que el SEAC podría focalizarse en verificar la existencia y efectividad del SIAC para otorgar la certificación de calidad y que otros criterios, en rigor, no serían necesarios. De manera similar, algunas universidades abogan por un SEAC "corregulado", haciendo alusión a la necesaria exigencia externa y, además, a las políticas y mecanismos que las mismas universidades poseen (AAU, ACE, Association of Public Land-Grant Universities, 2015). La League of European Research Universities (LERU) enfatiza el desarrollo de culturas institucionales que alienten la creatividad y el rigor, desarrolla iniciativas para apoyar y valorar el trabajo académico y está preocupada de los liderazgos en las instituciones, que tengan la capacidad de señalar cómo se contribuye al cumplimiento de la misión de la universidad (LERU, 2017).

En conclusión, los SIAC pueden contribuir al incremento de la cultura de calidad institucional, con todas las consecuencias positivas que ello reviste para la mejora y la transformación institucional, pero también pueden ser sistemas para el mero cumplimiento del SEAC. El desafío para desarrollar un SIAC es significativo, porque debe ser estructurado con la participación y compromiso de los académicos y ponderar adecuadamente las exigencias externas con los aspectos gerenciales y la cultura académica institucional interna. El riesgo es que estas estructuras internas no logren ajustarse adecuadamente a las prácticas universitarias (Salto, 2017).

1.2 Políticas de aseguramiento interno de la calidad de la docencia

Las políticas de educación superior, tanto a nivel nacional como supranacional y regional, desempeñan un papel crucial en el desarrollo de marcos apropiados dentro de los cuales los SIAC de las instituciones pueden lograr el resultado de mejora previsto (Martin, 2018). En este contexto, y desde distintas perspectivas, estudios sobre educación superior coinciden en que el sistema y las instituciones de educación superior se encuentran hace más de dos décadas en medio de un entorno caracterizado por cambios profundos, de distinta índole, que llevan a modificar definiciones institucionales tradicionales, *modus operandi* y estructuras organizacionales (Altbach et al., 2009). Dentro de los patrones que empujan a la adaptación institucional, se encuentra la sustentabilidad financiera y la competencia, la diversidad estudiantil, la irrupción tecnológica y las políticas regulatorias para incrementar la calidad, sobre todo de la docencia y el aprendizaje estudiantil (Gumport y Sporn, 1999).

Desde los años 1990, las políticas de educación superior se esfuerzan por alcanzar mayores niveles de calidad (Ewell, 1991). Dicho de otro modo, algunos autores afirman que cuando los gobiernos regulan cualquier aspecto de la educación superior, indefectiblemente ello involucra algún proceso de aseguramiento de la calidad (Dill, 2001; Blackmur, 2007). En términos generales, el movimiento por la educación de calidad ha cambiado la mirada que los Estados

tienen sobre las instituciones, los cuales han ido adoptando políticas de mayor control y supervisión sobre el sistema (Van Vught, 1994); ha requerido la contratación de más y nuevos administradores y gestores que monitorean y analizan estratégicamente los indicadores de desempeño al interior de las instituciones (Gumport y Sporn, 1999; Enders y Westerheijden, 2014) y han tensionado el trabajo académico (Dill, 1995; Stensaker, 2011). Los SEAC, y en especial el énfasis en los procesos de acreditación (Schwarz y Westerheijden, 2004), y los SIAC, ambos formalmente establecidos, son producto de esas políticas supranacionales, nacionales o institucionales que buscan responder, no sin dificultades, a las nuevas demandas de la agenda del entorno global y cambiante. A nivel de las universidades, el énfasis de la calidad se ha puesto en la rendición de cuenta pública a la sociedad, el aprendizaje estudiantil, el desempeño y la productividad académica, la efectividad y coherencia entre la docencia y los programas y la evaluación institucional (Peterson y Dill, 1997).

Como se analizó en apartados anteriores, a menudo los SIAC de las instituciones tienden a seguir las exigencias de los SEAC. Al mismo tiempo, se espera que dichos sistemas internos contribuyan al desarrollo y mejoramiento de la misión esencial o primaria de la universidad, que es la docencia y el aprendizaje (Tavares et al., 2017). Consistentemente, la literatura evidencia que un impacto inequívoco de las políticas de aseguramiento de la calidad, tanto internas como externas, es la generación de procesos y procedimientos estructurales y organizativos en torno a nuevos sistemas de monitoreo y rutinas para gestionar datos e información sobre el desempeño educativo (Stensaker et al., 2011). De esta forma, se ha tendido hacia la profesionalización de la gestión académica (Beerkens, 2018) y a la racionalización del trabajo docente (Huusko y Ursin, 2010). El número creciente de artículos especializados sobre aseguramiento interno de la calidad evidencia que este campo de estudio se encuentra progresivamente más regulado, tanto a nivel institucional como de sistema, y se vuelve cada vez más relevante para la educación superior y las políticas públicas de este nivel educativo (Steinhardt et al., 2016).

No obstante haberse incrementado la atención de las políticas gubernamentales y de las mismas instituciones sobre el aseguramiento de la calidad de la docencia (Teichler, 2003), existe un amplio debate en torno a la efectiva mejora de esta y, en consecuencia, sobre si los graduados están mejor preparados en virtud de ellas (Beerkens, 2018). Efectivamente, estimar el impacto de las políticas de aseguramiento de la calidad, en general o sobre un ámbito en particular, resulta especialmente desafiante (Biggs, 2001; Gordon, 2002; Bendermacher et al., 2017; Deem y Baird, 2019). Además, empíricamente, la realidad rara vez permitiría estudiar cuál sería la situación actual de los académicos y de los estudiantes estando o no sujetos a políticas de aseguramiento de la calidad (Beerkens, 2018). De todas formas, conforme se han acumulado experiencias e investigaciones al respecto, el entusiasmo inicial sobre estos sistemas de resguardo ha sido reemplazado, gradualmente, por visiones más críticas y realistas (Stensaker, 2007). En este contexto, surge la necesidad —tanto del sistema como de las instituciones— de analizar, reflejar y evidenciar los efectos de las políticas sobre sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior implementadas. Consistente con ello, la demanda de la sociedad y de las naciones por una mayor rendición de cuentas de los resultados de aprendizaje de los estudiantes, se ha intensificado a nivel global (Brunner y Miranda, 2016; Altbach et al., 2019).

En general, las investigaciones sobre aseguramiento de la calidad de la docencia a través de la implementación de los SEAC arriban a conclusiones más bien críticas, pues señalan que las políticas y la burocracia asociada con la recopilación de indicadores de desempeño, resultan en percepciones de monitoreo, control y pérdida de libertad académica por parte de los profesores (Biggs, 2001; Harvey, 2006; Cartwright, 2007; Harvey y Newton, 2007; Tuchman, 2009; Williams, 2016). Sin embargo, otros estudios identifican efectos positivos relevantes, a saber: mayor transparencia, solidez e intencionalidad de las actividades académicas que desarrollan los docentes (Huusko y Ursin, 2010); el inicio de un cambio cultural que abre el diálogo respecto de los desafíos de la enseñanza y la reflexión en torno al aprendizaje efectivo (Tavares et al., 2016); mayor conciencia de la perspectiva estudiantil (Baldwin, 1997; Brennan y Shah, 2000; Sin, 2012) y rigurosidad en el ejercicio de la docencia. Por otra parte, que los SEAC y los SIAC se implementen y funcionen no es suficiente. Es necesario analizar cómo y bajo qué condiciones, qué buscan resolver, cómo lo logran y en qué contextos, cuáles son las alternativas, en fin, su estudio reviste especial complejidad. No obstante las diferencias señaladas, existen coincidencias en cuanto a que la motivación de los académicos (Harvey, 2018), individualmente o en forma colectiva (Dill, 2018), constituyen un factor intrínseco determinante para el logro de los efectos beneficiosos de las políticas de aseguramiento de la calidad de la docencia (Cardoso et al., 2015).

Harvey y Williams (2010) señalan que es difícil desenredar la relación entre los procesos de garantía de calidad y las mejoras de la docencia y el aprendizaje. A juicio de los autores, las variadas dinámicas interactivas que se producen entre los procesos de aseguramiento interno y externo derivan en resultados dispares y marginales respecto a la calidad de la docencia. En efecto, las prácticas institucionales o nacionales que se generan o adaptan al alero de políticas de educación superior globales, suelen llegar a procesos y conceptos de aseguramiento de la calidad heterogéneos (Rhoades y Sporn, 2002). En términos generales, la literatura da cuenta que las organizaciones responden a las políticas reguladoras de formas diferentes y a veces superpuestas, dependiendo de factores externos e internos (motivacionales, económicos, sociales y normativos), que amplían o reducen las posibilidades de cumplimiento (Nielsen y Parker, 2012). Además, en las instituciones, el nivel de cumplimiento de los SEAC puede dar lugar a efectos sustantivos, formales o ritualistas, y también pueden darse casos de exceso de cumplimiento (Salto, 2018), por ejemplo, a través del establecimiento de un SIAC.

En el amplio espectro de posibilidades, las iniciativas que se desarrollan al alero de las exigencias de políticas externas para el aseguramiento de la calidad pueden generar desde el efecto “jaula de hierro” (*iron cage*), que impone una pasiva conformidad con la estandarización, pasando por respuestas o adecuaciones en diferentes grados, dependiendo de múltiples factores relacionados con las instituciones y su entorno, hasta el otro extremo alejado de la homogeneidad y la convergencia (Paradeise y Thoenig, 2013).

En suma, factores institucionales y externos generan respuestas diversas a las políticas de aseguramiento de la calidad de la docencia; en consecuencia, es necesario analizar caso a caso su adopción por parte de las instituciones de educación superior —considerando la complejidad que las caracteriza como organizaciones débilmente acopladas (Weick, 1976; Clark, 1983)— para juzgar su nivel de cumplimiento y efectividad. También las políticas regulatorias dirigidas a

un objetivo, en este caso, resguardar la calidad de la docencia, pueden generar respuestas en otros ámbitos o niveles de la organización o en toda la universidad (El-Khawas, 1998; Brennan y Shah, 2000). Sin pretender exhaustividad, en los siguientes apartados se revisan algunas políticas de aseguramiento de la calidad de la docencia. El caso de Reino Unido se distingue por la fuerte incidencia de la política externa, mientras que, en otros casos, grupos académicos en las universidades destacan por su compromiso, trabajo y motivación intrínseca. En tanto, la Asociación Europea para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (ENQA) intenta balancear ambas perspectivas (externa e interna). A través de los casos ejemplares que siguen, es posible ampliar la mirada a los dispares escenarios y comprender con mayor profundidad las dinámicas de relación entre el SEAC y los SIAC.

1.2.1 Fuerte alineación externa: el caso de Reino Unido

Destaca en Europa el caso del Reino Unido, como uno de los primeros líderes en aseguramiento de la calidad, tanto externo como interno, referido a la docencia (Deem y Baird, 2019). A principios del siglo XIX existía en Inglaterra un proceso de revisión externa de las universidades, una práctica alentada por ellas mismas, pero no regulada ni codificada, hasta que en 1986 se publicó el primer Código de Práctica; investigaciones posteriores han demostrado que esos "estándares profesionales" fueron efectivos para mejorar las prácticas (Warren Piper, 2004). El Código de Práctica, junto a otras regulaciones del gobierno —por ejemplo, publicar la síntesis de los resultados de la revisión—, dan cuenta de la larga tradición del Reino Unido en esta materia. Antes que la mayoría de los países de Europa occidental, el Reino Unido ya estaba creando mecanismos de aseguramiento de la calidad de la docencia a mediados de 1980, tales como estándares y auditorías independientes (Van Vught, 1988). Es altamente probable que la relativa cercanía del sistema de educación superior del Reino Unido con el modelo de Estados Unidos y el uso de un mismo idioma, sumado a un contexto de economía política centrada en la reducción de gastos gubernamentales e incremento en la rendición de cuentas de los organismos públicos, expliquen este liderazgo en la materia (Rhoades y Sporn, 2002).

Al igual que en otros sistemas de educación superior, el mayor énfasis en la rendición de cuentas trajo aparejado el incremento del poder de los gerentes y administrativos sobre la academia, el gobierno y las instituciones de educación superior (Harvey y Green, 1993; Harvey y Knight, 1996). En la década de 1990, Reino Unido estableció su SEAC con organismos gubernamentales autónomos: el Higher Education Quality Council (HEQC), predecesor de la Quality Assurance Agency (QAA, creada en 1997), y el Higher Education Funding Council for England (HEFCE) (Higher Education Act, 1992), reemplazado recientemente por las nuevas entidades UK Research and Innovation (UKRI) y Office for Students (OfS, creada el 2018) (Higher Education and Research Act, 2017), para realizar auditorías sistemáticas de calidad institucional, evaluaciones de la calidad de la docencia (Rhoades y Sporn, 2002) y distribuir fondos públicos para la docencia y la investigación.

Actualmente, la OfS es la autoridad regulatoria estatal e independiente para el sector de la educación superior, heredera también de las funciones de la Oficina de Acceso Justo (Office for Fair Acces). Tiene la responsabilidad legal sobre la calidad y los estándares del sistema, aprueba

a las nuevas instituciones de educación superior y está facultada para evaluar la calidad de la docencia mediante el Marco de Excelencia Docente y Resultados Estudiantiles (Teacher Excellence and Student Outcomes Framework, TEF), instrumento que califica a las instituciones de acuerdo a sus resultados y que fue puesto en marcha hace pocos años. El QAA configura y monitorea los estándares de calidad establecidos, provee orientación sobre ellos y establece el marco de referencia que explicita a los proveedores de educación superior los resultados que se espera a través del Quality Code.[3] El Quality Code se desarrolla y actualiza junto al Comité Permanente de Evaluación de la Calidad (UK Standing Committee for Quality Assessment) y en consulta con los otros actores del sector. De esta forma, se espera proteger los intereses de los estudiantes y resguardar el prestigio de calidad en las instituciones del Reino Unido. UKRI, por su parte, tiene la misión de convertir al Reino Unido en un país innovador por medio del trabajo conjunto, tanto con el gobierno como con universidades y empresas, para lo cual se han definido nueve consejos y el incremento sostenido del gasto e inversión en I+D hasta el año 2027.[4]

En síntesis, Reino Unido se encuentra actualmente en proceso de cambio de marco regulatorio e implementación de la nueva institucionalidad de la educación superior. Ello, sumado al prematuro panorama post-Brexit, sitúa en un contexto que plantea muchas preguntas para las cuales sólo hay respuestas hipotéticas y preliminares. Dada esta situación, este trabajo aborda el caso de Reino Unido desde una perspectiva más amplia y retrospectiva, cuyo propósito es analizar la configuración de políticas de aseguramiento de la calidad y de SIAC de la docencia en las últimas décadas.

Si bien la educación universitaria inglesa fue determinada originalmente para una elite muy reducida, y para quienes la materia de estudio se circunscribía esencialmente a las artes liberales y a los clásicos, la incidencia de distintas políticas gubernamentales, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, propendió al fomento del estudio de las ciencias y la investigación, la expansión del estado de bienestar y la concepción de la educación superior como un bien estatal gratuito (Education Act, 1944), un mayor acceso y gradual masificación (Trow, 2005), así como el ingreso de otras instituciones de educación superior al sistema. Hasta 1980, hubo escasa movilidad académica y pocos incentivos para que las universidades compitieran en la provisión de docencia e investigación (Dill, 2001). Hasta entonces, el aseguramiento de la calidad se delegaba a los mismos académicos y los estándares se alcanzaban a través de los mecanismos colectivos internos y el sistema de examinación externa ya mencionado (Dill, 2007). Según Johnstone (2004), la ayuda estatal contribuía a atenuar o eliminar las eventuales críticas de los estudiantes sobre la calidad de la docencia.

Las políticas conservadoras desplegadas durante los gobiernos de la primera ministra Margaret Thatcher fueron el inicio visible y evidente de la reforma de esa trayectoria, bajo un cuidadoso control estatal. Las universidades del Reino Unido, aunque autónomas, funcionaron en ese tiempo de forma más similar a los sistemas de monopolio estatal de Europa occidental que al mercado competitivo de Estados Unidos (Dill, 2007). Sin embargo, estas no lograban producir los niveles de beneficio social e innovación que usualmente los economistas esperan de un

[3] https://www.qaa.ac.uk/en/quality-code
[4] https://www.ukri.org/

mercado de proveedores privados (Williams, 2004). Con el fin de aumentar la eficiencia, el gobierno determinó dos políticas generales que, como consecuencia, modificaron sustantivamente el comportamiento de las instituciones de educación superior.

En primer lugar, se redujo el apoyo estatal. El gasto público por estudiante disminuyó cerca del 35% entre los años 1980 y 2000 (Williams, 2004). De hecho, la reelección del gobierno conservador en 1984 motivó a las instituciones a buscar agresivamente el ahorro de costos, la eficiencia y otras fuentes alternativas de ingreso. Para lograrlo, se volvieron más proactivas en su gestión interna, desarrollaron modelos de asignación de recursos y reestructuraron las unidades académicas para fomentar mayor responsabilidad sobre la docencia e investigación (Dill, 1999; Williams, 2004). En sus asuntos externos, persiguieron nuevas estrategias para generar ingresos, incluyendo el reclutamiento de estudiantes extranjeros, venta de servicios de docencia e investigación y alquiler de instalaciones académicas disponibles (Williams, 1992).

En segundo término, se introdujeron "cuasimercados" (Le Grand y Bartlett, 1983; Barr, 2004), mercados internos que difieren de los privados porque no evolucionan naturalmente de la oferta y demanda, sino que son creados por el Estado y financiados con fondos públicos para superar las imperfecciones del monopolio estatal o la burocracia, en particular, la ineficiente y reducida capacidad de responder a cambiantes demandas (Dill, 2007). Sin embargo, el foco en la competencia entre proveedores estatales no parece haber incrementado la calidad, y las mismas universidades comenzaron a reclamar que ello erosionaba los estándares académicos.

Evidentemente, las fuerzas del mercado introdujeron un cambio en las estrategias de comportamiento de las universidades, tanto antiguas como nuevas, lo que es posible evidenciar en gastos sustanciales para el reclutamiento de estudiantes con ayuda de agencias profesionales; el desarrollo de la "imagen de marca" y la preocupación por la posición en *rankings* (Dill y Soo, 2005). Incluso, pese a que HEFCE promovía ayudas para los estudiantes más desfavorecidos, las universidades siguieron más preocupadas de atraer a los estudiantes a tiempo completo y mejor preparados (Rolfe, 2003 y 2013). Asimismo, las universidades estaban interesadas en mejorar su posición respecto a la investigación, bajo la premisa que la calidad de la docencia dependía —en última instancia— del desempeño investigativo. El mercado competitivo había creado fuertes incentivos para que todos los miembros de las facultades fueran más activos en investigación, y el resultado de este desempeño se correlacionaba con decisiones de ascenso académico. Estas circunstancias alteraron la función tradicional académica y el equilibrio entre docencia e investigación, generando mayor individualismo y fragmentación. Muchas universidades redujeron la carga de docencia de los académicos para atraer a los investigadores y, por tanto, académicos más visiblemente prestigiosos, lo que en consecuencia requirió de la contratación de más académicos a tiempo parcial para cubrir los cursos necesarios. Fue emergiendo una estructura académica diferente, caracterizada por programas más atomistas, menos coherentes, y aumentaron los desafíos y costos para mantener y mejorar los estándares académicos (Dill, 2007).

Complementariamente, las trayectorias de desarrollo y remodelación organizacional de las instituciones de educación superior británicas eran dirigidas —directa y respectivamente— por el contexto ideológico y la estrategia organizacional del *New Managerialism* (NM) y del *New*

Public Management (NPM) (Reed 2002; Reed y Deem, 2002). La cultura de la auditoría y la transparencia transformó a las "comunidades de académicos" en "lugares de trabajo" (Deem y Johnson, 2000; Reed, 2002), cuyas consecuencias han tenido implicancias profundas (Deem et al., 2007). La tradición de alta estabilidad y baja movilidad de los académicos comenzó a cambiar y fue derivando en menos cohesión de los académicos. La originaria forma de aseguramiento de la calidad de la docencia —es decir, SIAC sin la institucionalización exigida— en base a nociones compartidas sobre la enseñanza y una coordinación efectiva —aunque informal— entre académicos, inevitablemente llevó a un decrecimiento en la calidad de la docencia, que motivó la creación de políticas y procesos formales en torno a ella.

El SEAC, implementado en los años 1990, consistía fundamentalmente en auditorías institucionales y revisiones externas a las disciplinas. En este último caso, un grupo de pares especializados visitaba la respectiva facultad o programa durante una semana. En las visitas se producían discusiones con académicos, administrativos y estudiantes, se examinaba el material escrito y se observaba una muestra de enseñanza dictada por el departamento pertinente. Concluía con una evaluación sumativa acerca de la calidad de la docencia en la disciplina correspondiente. El proceso no fue exactamente igual en todo Reino Unido, sin embargo, sus efectos fueron similares en cuanto a que las calificaciones obtenidas estaban vinculadas a la entrega de fondos suplementarios (Sharp, 1996). Una revisión realizada por HEFCE (HEFCE, 1999) y luego un *White Paper* sobre educación superior del gobierno (DfES, 2003), reforzaron la idea sobre la relevancia de la docencia, al advertir las consecuencias del subsidio cruzado de esta para la investigación y se solicitaron mayores esfuerzos para fortalecer el SEAC de docencia (Dill, 2007). Estos resumidos antecedentes dan cuenta de muchas variables en la ecuación, pero permiten explicar los activos esfuerzos del gobierno británico, sostenidos en el tiempo, para regular la calidad académica de las universidades a través del sistema externo (Brown, 2004).

Como consecuencia de lo anterior, se introdujo el Teaching Quality Assessment (TQA), diseñado por QAA, específicamente para informar a los estudiantes sobre la calidad de la docencia de las instituciones de educación superior. En respuesta, las universidades británicas iniciaron un desarrollo y gestión de SIAC, con procesos cada vez más sofisticados para responder a la inspección externa. Inicialmente, el TQA logra el objetivo de llamar la atención sobre la calidad de la docencia, sin embargo, fue motivo de disconformidad entre los académicos por muchas razones: la simplificación de un instrumento para estimar un proceso complejo como es la enseñanza y el aprendizaje; la incapacidad de ponderar diferencias disciplinares y entre instituciones; las calificaciones llevadas a *rankings* con validez cuestionable y aparentemente sesgadas hacia la reputación de la investigación y el prestigio académico; la cuestionable interpretación que podrían hacer los estudiantes a partir de los resultados, entre otros. Desde esta perspectiva, resulta debatible si este SEAC lograba, y en qué medida, mejorar los estándares de la docencia en las universidades (Brewer et al., 2002; Dill y Soo, 2005) y la configuración de SIAC efectivos para el resguardo de la misma.

Desde los años 2000, similar al caso de Estados Unidos, en el Reino Unido se ha debatido en torno a los medios más apropiados para regular el sistema de educación superior en franca expansión. Existe una cierta frustración respecto a los SEAC, al mercado y a la competencia como medios alternativos de control y evaluación externa (Dill, 2007). Muchos economistas han

considerado que, en los sistemas masivos de educación superior, la coordinación de un mercado competitivo resulta más eficiente que la coordinación por medio de los otros dos vértices del triángulo de Clark (1983); esto es, la regulación estatal o la autorregulación académica (Teixeira et al., 2004). Sin embargo, para que ese mercado funcione de manera eficiente y no de pie a una variedad de niveles de calidad académica, los estudiantes deben poder estimar el valor agregado relativo de una institución y, del mismo modo, los encargados de formular las políticas deberían focalizarse en facilitar el acceso, la calidad de la docencia y los resultados de aprendizaje (Massy, 2003).

Iniciado el siglo XXI, los países del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) desarrollaron sus Marcos Nacionales de Cualificaciones (MNC), originalmente para reconocer los títulos internacionalmente y facilitar la movilidad estudiantil. Durante el trabajo de elaboración de los descriptores de resultados de aprendizaje, específicos para cada grado académico, algunos pensaron en Reino Unido que podrían ser potenciales componentes para un actualizado marco de referencia de SEAC (McInnis, 2005). Algunos de los hacedores de las políticas de educación superior así lo desearon y, por el contrario, los académicos temieron que el MNC se convirtiera en un dispositivo regulador adicional del SEAC. La experiencia británica sorteó los deseos de unos y los temores de otros. Finalmente, esta evaluación comparada de grados académicos demostró ser más formativa que regulatoria (Williams, 2005), por cuanto ayudó a definir y legitimar nuevos programas académicos; generó debates sobre estándares entre los mismos académicos que elaboraron los descriptores; y focalizó la atención en la docencia y los resultados de aprendizaje. Además, fortaleció las capacidades internas para la aprobación de nuevos cursos, de acuerdo a estándares académicos consensuados (Dill, 2007).

Esgrimiendo la búsqueda de excelencia, se han impulsado políticas nacionales de evaluación y medición en torno a la academia en Reino Unido (Welch, 2016). El Research Excellence Framework (REF), que reemplazó la larga trayectoria de evaluación de la investigación del Research Assessment Exercise (RAE, formado en 1986), y el recién promulgado Marco de Excelencia Docente (Teaching Excellence Framework, TEF) son ejemplos de ello (Higher Education Act, 2017). REF tiene por objeto rendir cuentas sobre la inversión pública en investigación, proporcionar información del desempeño comparado en este ámbito e informar sobre la asignación de fondos. La evaluación considera el impacto de la investigación y otras medidas adicionales, entre ellas, paneles asesores específicos para alcanzar mayor equidad en la diversidad e interdisciplinariedad. Se ha suscitado amplio debate en torno a REF: sobre qué medidas han de ser incluidas o excluidas; sobre el impacto no académico que considera (Watermeyer, 2012); y sobre el subsidio de la docencia a la investigación, entre otros. En ese contexto, el gobierno ha vuelto a sostener que la investigación ha de ser el centro de la actividad académica en Reino Unido y ello explica que TEF se haya introducido como antídoto para balancear el énfasis de REF (Deem y Baird, 2019) y, supuestamente, elevar la calidad de la docencia.

La nueva política de resguardo de la calidad de la docencia mediante TEF, también suscita debate dentro de la academia (Perkins, 2018; Russell Group, 2015, 2016 y 2017), acrecentado por la aproximación y expectativa gubernamental sobre el sistema e inquietudes en torno al intercambio y colaboración entre académicos, el financiamiento, el acceso, entre otros, en el

contexto post-Brexit. Con TEF, se espera proporcionar una base de información sobre las instituciones de educación superior, para que los estudiantes puedan elegirlas de acuerdo con su clasificación o tipo de premio recibido (en categorías Gold, Silver, Bronze y Provisional), de acuerdo a un conjunto de datos (vinculados a la calidad de la enseñanza, el entorno de aprendizaje y resultados de los estudiantes),[5] y documentos institucionales evaluados por un panel experto. Si bien la preocupación por la calidad es siempre loable, las presiones y tensiones en competencia asociadas a esta política están y siguen modificando la naturaleza del trabajo académico (Boyd y Smith, 2016; Perkins, 2018). Adicionalmente, para Inglaterra, los resultados de TEF condicionan los aranceles.

La investigación en el campo indica errores técnicos en la configuración del índice TEF y su contribución a una mayor competencia interinstitucional, en lugar de mejorar la docencia *per se* (Deem y Baird, 2019). Más específicamente, sugiere la consideración de factores que TEF no incluye, como por ejemplo: diseño curricular, evaluación, pedagogía y liderazgo (Ashwin, 2015). Por otra parte, TEF considera la empleabilidad, los salarios de los graduados, la satisfacción del estudiante, todos factores que no tienen relación, al menos no directa, con la calidad de la docencia (Spooren et al., 2013). Si los indicadores utilizados no son los correctos, se podrían generar consecuencias perversas, por ejemplo, relacionadas con la competencia versus la colaboración entre académicos (O'Neill, 2002 y 2013; Sahlberg, 2013).

Puede decirse que las instituciones británicas llevan extenso tiempo aprendiendo a responder estratégicamente al "juego" del SEAC (Deem, 2016). Poseen vasta experiencia en análisis institucional, utilizando estándares académicos comparados de acuerdo con la configuración de procesos de SEAC por parte de la QAA (O'Donovan et al., 2009). Las instituciones de educación superior de alto desempeño valoran contar con un sistema de garantía centralizado y la importancia de contar con uno interno propio (Russell Group, 2015). Los sucesivos gobiernos han continuado ininterrumpidamente, con aciertos y errores, con políticas de aseguramiento de la calidad de la docencia mediante mecanismos de supervisión, control y evaluación vinculados al cofinanciamiento del sistema, que ya se encuentra totalmente mercantilizado. Ahora bien, la preocupación por los altos costos de la educación superior se ha transformado en el foco prioritario de la agenda del último tiempo, aunque en ocasiones parece no reconocerse (Deem y Baird, 2019).

En suma, las vías para mejorar la calidad de la docencia resultan de interés a nivel mundial, pero hay un extenso debate en torno a cómo estimarla y fomentarla (Landon y Gordon, 2015). El caso de Reino Unido puede entregar ideas y orientaciones para ello. Muchos economistas y formuladores de política suponen que la competencia de mercado puede proporcionar un marco institucional para las universidades, que maximice el bienestar de la sociedad. Sin embargo, estas expectativas son teóricas, pues la competencia entre la variedad de universidades es imperfecta y no produce eficientemente el "capital humano" esperado por la sociedad (Dill, 2007). Esta es la falla clásica de mercado, en la que los crecientes costos sociales de la educación superior no se corresponden con beneficios sociales equivalentes (Texeira et al., 2004). Aunque los estudiantes realicen su elección de universidad racionalmente, es improbable

[5] https://www.officeforstudents.org.uk/advice-and-guidance/teaching/what-is-the-tef/

que sean capaces de ejercer presión suficiente para mejorar la calidad de la docencia, sobre todo en pregrado. Los estudiantes de alto rendimiento del Reino Unido eligen la universidad fundamentalmente en base al prestigio académico, en lugar de medidas como TEF, porque creen —acertadamente— que la titulación de esas casas de estudios les asegura su estatus profesional futuro (Dill y Soo, 2004).

La evidencia de Reino Unido indica que los *rankings*, u otras clasificaciones, no abordan eficazmente las deficiencias y asimetrías de información en el mercado de la educación superior. La particular naturaleza de los mercados en este sector sugiere que la información válida sobre calidad académica para los estudiantes, por sí sola, no es suficiente, y que la intervención del gobierno mediante políticas de aseguramiento de la calidad no fortalece necesariamente la capacidad de las universidades para desarrollar un SIAC efectivo. A su vez, los indicadores de prestigio académico estimados a través de la investigación obstaculizan las señales de calidad de la docencia, al tiempo que la búsqueda agresiva de prestigio desplaza las actividades destinadas a mejorarla. En efecto, lo pernicioso de la búsqueda de prestigio académico es que desvía recursos y atención administrativa y docente de las acciones colectivas al interior de las universidades para mejorar la calidad de la docencia (Kuh y Pascarella, 2004).

El desafío que enfrenta Reino Unido —y también otras naciones— es diseñar un marco de políticas que utilicen de manera efectiva y eficiente las fuerzas del Estado, la profesión académica y el mercado, para asegurar en conjunto los estándares académicos (Dill, 2007).

1.2.2 Alineación interna: el caso de Taiwán, LERU y microculturas académicas

Una de las creencias sobre el aseguramiento de la calidad es que indirectamente, como resultado de sus procesos y actividades, estimula el cambio en las prácticas de docencia y aprendizaje en la educación superior. Sin embargo, pocos estudios proporcionan evidencia empírica de la existencia de dicho vínculo (Beerkens, 2018). La distancia que existe entre los sistemas que se diseñan con aquello que se implementa y el impacto final de las iniciativas, resulta innegable (Westerheijden et al., 2007). En efecto, se sostiene que los SEAC, en general, han tendido a crear una división entre las normas y estándares exigidos y las prácticas diarias de la academia asociadas a la docencia (Martensson et al., 2012).

La presente sección revisa diferentes casos de aseguramiento interno de la calidad en el ámbito de la docencia. Aunque no pueden abordarse con la profundidad que ameritan, en cada uno se puede observar que subyace algún grado de convicción respecto de cómo dar cumplimiento internamente a los requerimientos de los SEAC, aunque se considere que ellos descuidan el desarrollo académico necesario para asegurar la docencia y el aprendizaje, invisibilizan prácticas locales de calidad y pueden provocar un cierto estancamiento institucional.

El primer caso estudiado corresponde al sistema de aseguramiento de la calidad de Taiwán, que adopta una perspectiva gerencial del SIAC. El segundo corresponde a la Liga Europea de Universidades de Investigación (LERU), que posee un enfoque más bien cultural. Finalmente, se

revisan microculturas de grupos académicos locales que responden a una visión más pragmática del SIAC.

El SEAC de Taiwán fue establecido el año 2005 por el gobierno de ese país, a través del Consejo de Evaluación y Acreditación de Educación Superior (HEEACT), único organismo del sistema para estos efectos. El marco jurídico estableció entonces la obligatoriedad de la acreditación institucional y a nivel de programas. Para ello, las universidades debían someter periódicamente a autoevaluación su docencia y enseñanza, la investigación, el servicio, la administración y *student engagement*.[6] Asimismo, las pautas o instrumentos de evaluación debían ser elaboradas por cada universidad (Ministerio de Educación de Taiwán, 2013; Hou et al., 2014). Transcurridos algunos años de la implementación de esta política, y por solicitud de las mismas universidades que reclamaban menores regulaciones para no ver afectada su gobernanza, el Ministerio de Educación decidió reemplazar el sistema de aseguramiento externo por uno de autoacreditación, que incrementara la autonomía de las instituciones y la capacidad de configurar su propio SIAC (Ministerio de Educación de Taiwán, 2013).

Además de Taiwán, procesos denominados de autoacreditación han sido implementados en varios países de Asia Pacífico. Australia, Hong Kong y Malasia cuentan con esquemas de esta naturaleza, bajo la premisa de que las universidades son organizaciones que aprenden a resolver complejos problemas de calidad, como por ejemplo el desarrollo del quehacer académico a través del establecimiento de un adecuado SIAC (Stensaker et al., 2011). Adicionalmente, se supone que las mismas instituciones de educación superior que son capaces de configurar sus SIAC, para autoacreditarse de acuerdo con su naturaleza, pueden conducir procesos mejor informados de autosuperación institucional (Sanyal y Martin, 2007; Kinser, 2011).

El primer país asiático en adoptar un sistema de autoacreditación fue Australia, luego Hong Kong y Malasia (TEQSA, 2013; Wong, 2013). En Australia, los procesos de acreditación y los de autoacreditación se llevan a cabo simultáneamente. Las universidades deben lograr registrarse como organismos capaces de autoacreditarse ante la Agencia de Calidad y Normas de la Educación Terciaria (TEQSA, Tertiary Education Quality and Standards Agency), y sólo con dicho registro pueden eximirse de la auditoría externa que realiza TEQSA cada siete años. Similar a Australia, Hong Kong también optó por un sistema de doble vía, pero el estado de autoacreditación sólo se otorga a universidades públicas financiadas por el Comité de Subvenciones a la Universidad (UGC, University Grants Committee). Las universidades autoacreditadas pueden acreditar sus propios programas, pero de todas formas deben ser evaluadas por dos organismos externos: el Consejo de Garantía de Calidad (QAC, Quality Assurance Council), para programas que otorgan grado, y por el Comité Conjunto de Revisión de Calidad (JQRC, Joint Quality Review Committee), para los demás programas. Estas agencias, en lugar de certificar la acreditación o denegarla, brindan informes de recomendación para las instituciones que se autoacreditan (Wong, 2013; UGC, 2014; Cheng y Leung, 2014). Las otras instituciones de educación superior, sin acreditación propia, corresponden en general a universidades privadas que deben ser acreditadas regularmente por el Consejo de Hong Kong

[6] Similar en español sería: compromiso estudiantil.

para la Acreditación de Cualificaciones Académicas y Vocacionales (HKCAAVQ, Hong Kong Council for Accreditation of Academic and Vocational Qualifications).

Malasia, por su lado, inició procesos de autoacreditación el año 2008 y al 2014 sólo nueve instituciones habían alcanzado el estadio que las habilita para la autoacreditación, reconocido por la Agencia de Calificaciones de Malasia (MQA, Malaysian Qualifications Agency). La mayoría de las instituciones no autoacreditadas deben someterse regularmente, cada cinco años, a la revisión por parte de los organismos de SEAC (MQA), según códigos de buena práctica preestablecidos para el nivel institucional y de programas. Las instituciones autoacreditadas logran dicho estatus cuando evidencian cumplir esos mismos códigos de buenas prácticas. De todas formas, algunos programas profesionales, como medicina y derecho, deben acreditarse obligatoriamente ante la MQA.

En conclusión, en estos tres países los sistemas son de doble vía, es decir, se llevan a cabo tanto procesos de SEAC como de autoacreditación. Es el Estado quien concede la certificación de calidad interna y, por lo general, ha sido otorgada a las instituciones de educación superior del sector público con SIAC bien establecidos, una vez cumplidos los estándares y criterios desarrollados por los respectivos SEAC a través de las agencias nacionales (Hou et al., 2018). Sin embargo, el caso de Taiwán difiere de ellos, ya que asume íntegramente la definición de Harvey (2014) sobre autoacreditación como el estatus otorgado a una institución de educación superior madura y que se halla exenta de los procesos de acreditación externa.[7] En este caso, la nueva política de autoacreditación se estableció como piloto el año 2012, cuando Taiwán alcanzaba una tasa de matrícula bruta del 84% (Chang, 2015). Su propósito explícito fue incrementar la autonomía de las universidades y su capacidad de autorregulación, así como el diseño e implementación de sus SIAC, bajo marcos referenciales propios y acordes a las características institucionales (Chen y Su, 2014; Hou et al., 2018). Inicialmente, se seleccionaron algunas instituciones y se avanzó con el sistema de doble vía, mientras las demás instituciones se acreditaban bajo el SEAC. El proyecto piloto partió con un número reducido de universidades elegibles, pues debían haberse adjudicado alguno de los siguientes proyectos como requisito:

i) Proyecto del Ministerio de Educación para universidades de clase mundial o centro de excelencia en investigación
ii) Proyecto “Top University” del Ministerio de Educación
iii) Proyecto de Excelencia Docente, con al menos 6,7 millones de dólares durante cuatro años consecutivos, otorgado también por el Ministerio de Educación (Hou et al., 2018)

A diferencia de los otros países, Taiwán autorizó a las universidades para desarrollar sus propios estándares internos de evaluación, desde la perspectiva institucional y a nivel de programas. Un estudio de Chen y Hou (2016) arrojó que el 37% de los indicadores de autoacreditación que utilizaban las instituciones eran nuevos, es decir, no estaban considerados en el proceso de acreditación del SEAC. Particularmente, las universidades de investigación prestigiosas adaptaron el marco de acreditación original y añadieron nuevos estándares. Los resultados

[7] http://www.qualityresearchinternational.com/glossary/selfaccreditation.htm

también indicaron que las instituciones de educación superior tienden a estructurar sus SIAC de manera única y, por tanto, la política alentaba a las universidades a desarrollar sus propios SIAC de acuerdo con sus directrices estratégicas y sus características institucionales específicas (Chen y Hou, 2016). El año 2017, el Ministerio de Educación de Taiwán actualizó la política de autoacreditación, pasando a ser un proceso voluntario y elegible por todos los proveedores de educación superior del país que fueran capaces de configurar un adecuado y efectivo SIAC. Como condición mínima, las instituciones de educación superior deben alcanzar al menos el 80% de los estándares indicados en procesos anteriores, ya sea del SEAC o de los SIAC, según sea el caso (The MOE New Policy over Self-Accreditation, 2017).

Con el fin de facilitar la configuración de los SIAC, el Joint Comittee on Standars for Educational Evaluation (JCSEE) entrega a las instituciones algunas pautas y estándares bajo una clara definición de calidad, de acuerdo a propósitos sobre: i) servicio público, ii) viabilidad, iii) propiedad, iv) precisión o información adecuada y v) responsabilidad de la evaluación. De acuerdo con este Comité de Normas para la Evaluación Educativa (JCSEE), un SIAC sano y equilibrado debe expresar tanto objetivos educativos como expectativas sociales. Para lograr esos objetivos, la calidad debe entenderse como parte integral de la misión y visión institucional, evidenciándose en las actividades de docencia, aprendizaje e investigación, en conformidad con las reglamentaciones y estatutos pertinentes. De acuerdo con el JCSEE, a través de una gestión institucional efectiva y un SIAC bien estructurado, surgirá gradualmente una cultura de calidad (Hou et al., 2018). Dado que el aseguramiento interno de la calidad debe identificarse claramente con la estructura y el arreglo general de gestión institucional, es fundamental que los líderes universitarios sean quienes inicien y apoyen las actividades referidas a los procesos y procedimientos con la participación de profesores y de quienes colaboran en ellas (Hou, 2016).

El proceso de esta autoacreditación consta de dos etapas. En la primera, de revisión, las universidades deben presentar una propuesta, junto con evidencia relacionada que demuestre las capacidades para llevar a cabo el proceso de autoevaluación y cumplir con las siguientes ocho normas:

1) Establecer sus propias normas y regulaciones de autoacreditación, consensuadas por la comunidad universitaria.
2) Estándares de autoacreditación desarrollados en conformidad con las características y objetivos propios de la institución.
3) Conformación de un comité directivo de autoacreditación, que considere al menos tres a cinco expertos externos.
4) Todo el proceso de autoacreditación adecuadamente diseñado, con múltiples mecanismos de recolección de datos y posibilidades de automejoramiento.
5) Los revisores o evaluadores deben ser expertos bien entrenados, académicos y representantes de la industria.
6) El sistema debe ser completamente respaldado por la universidad, con suficiente apoyo financiero y humano.
7) La universidad debe implementar un sistema de retroalimentación y autosuperación, de acuerdo con los comentarios de la revisión y sus resultados.
8) Los resultados de la autoacreditación deben ser accesibles y comunicarse públicamente.

La segunda etapa se centra en la implementación del SIAC, de acuerdo con los resultados de la autoevaluación. Si el agente regulador externo aprueba ambas etapas, el Ministerio de Educación otorga el registro de autoacreditado y la institución de educación superior puede publicar las decisiones adoptadas en torno a la institución y sus programas (Chen y Hou, 2016).

Transcurridos algunos años de implementación de la política, existen estudios que arrojan hallazgos sobre esta experiencia (Hou et al., 2015 y 2018; Chen y Hou, 2016; Hou, 2017). Los autores analizan este caso desde la perspectiva de la gestión de la calidad, porque —aunque la política fomenta la configuración del propio SIAC— su definición actual está dada en gran medida externamente por los estándares del SEAC. En términos positivos, la política incrementa la capacidad de las instituciones de educación superior para construir su propio SIAC y facilita la emergencia de una cultura de calidad integrada en los campus. Respecto a los desafíos, en la definición y selección de indicadores para la revisión se perciben las mayores inconsistencias. En cuanto a su proyección, la política ha ido modificando ligeramente el ecosistema de aseguramiento de la calidad de Taiwán. El acreditador externo tradicional tendrá que transformarse en un ente diferente, tal vez un instigador o asesor de la mejora de la calidad. Al interior de las universidades, las oficinas de aseguramiento de la calidad juegan un rol clave en la gestión del SIAC, requieren identificar las funciones y responsabilidades que se distribuyen al interior de las instituciones con cautela, de lo contrario, el valor de configurar el propio sistema puede verse comprometido (Hou et al., 2018).

Distinto es el caso de la Liga Europea de Universidades de Investigación (LERU, League of European Research University*)*. Fundada en 2002, está conformada por 23 universidades europeas intensivas en investigación, que comparten el ideal de la docencia y enseñanza de alta calidad. LERU busca que los encargados de hacer políticas públicas, los líderes de opinión y los políticos, comprendan la relevancia de las universidades de investigación para la innovación y el progreso de la sociedad. La creación de nuevos conocimientos y la promoción de investigación en asociación con la industria y la sociedad en general, presupone para LERU una docencia de alta calidad. Para ello, las universidades de la asociación comparten sus prácticas, buscando aprender mutuamente unas de otras y diseñan políticas en conjunto.[8] Convencidas del impacto de su quehacer en términos individuales, sociales y culturales, y también con suficiente apoyo en evidencia para el desarrollo económico de sus países y región, se organizan en alrededor de treinta grupos de trabajo en torno a políticas en distintas disciplinas.[9] Todo con el fin de discutir y elaborar posicionamientos de política, documentos, notas y declaraciones que promocionen un *ethos* colectivo, tomando los necesarios resguardos para que el material escrito sea de alto nivel académico y exhaustivamente revisado previo a su difusión en la sociedad. Con frecuencia, a través de estos medios comunican formal y argumentadamente sus puntos de vista; recomendaciones para los formuladores de políticas públicas, universidades e investigadores; sus preocupaciones y agudos análisis del sector académico respecto al futuro de las universidades en Europa (LERU, 2019) y el cumplimiento de la legislación que les es aplicable,[10] entre otros temas de alta importancia para las universidades.

[8] https://www.leru.org/about-leru
[9] https://www.leru.org/leru-groups
[10] Ver por ejemplo LERU, noviembre, 2017; diciembre 2017; marzo 2018; abril 2018; julio 2018; diciembre 2018 en https://www.leru.org/publications/p2?q=

LERU reconoce que el apoyo financiero externo, tanto del Estado como del entorno, resulta crítico para la sostenibilidad de las universidades de investigación y procura que el marco regulatorio sea adecuado para ello. Sin embargo, aunque requiere cooperación del exterior, LERU precisa en su toma de posición que el desarrollo de las universidades se genera desde el interior de ellas y, más precisamente, desde las comunidades académicas de las instituciones, con visión estratégica, trabajo de excelencia y con investigadores con talento que atraigan "como imanes" a graduados excepcionales (LERU, 2017 y 2018). Respecto a los SEAC, LERU recomienda a los gobiernos que eviten diseños que reducen la calidad de la enseñanza a la medición de simples métricas y reconozcan que las características de la docencia, el aprendizaje en general y la investigación, se evalúan mejor a través de estudios de impacto cualitativos (Fung, Besters-Dilfer y Van der Vaart, 2017).

El rápido avance de la investigación implica, bajo el ideario de la LERU, una dedicación igualmente dinámica respecto de la docencia. En otras palabras, las universidades intensivas en investigación están idénticamente dedicadas a la docencia que a la investigación y, en consecuencia, investigar presupone una docencia de alta calidad. Refiriéndose a los estudiantes y al tipo de docencia que hoy se requiere, recientemente el director de la LERU señaló que "tienen que aprender a aprender, con una reflexión crítica sobre lo que hacen. Tenemos que entregarles conocimientos y datos que les permitan entender lo que observan en diferentes trabajos a lo largo de sus carreras. Más que enseñar hechos, se trata de transmitir esta cultura de investigación del pensamiento creativo y crítico" (LERU, 2019: 7).[11]

Al igual que otros grupos de asociaciones de universidades intensivas en investigación del mundo, LERU es crítica con la política pública instrumentalista que muchos países han adoptado. De acuerdo a ella, la función universitaria se restringe a formar en las habilidades necesarias para operar en una economía moderna y a realizar investigación que apoye el desarrollo nacional. Si bien esos objetivos son necesarios y deseables, el creciente énfasis en ellos excluye otros y lleva a que las políticas de educación superior y de investigación sean de corto alcance, enfocadas en resultados altamente específicos que no capturan —o sólo lo hacen en una mínima parte— la contribución que hace la universidad a la sociedad y su bienestar general.

Las universidades de investigación se distinguen por la calidad, amplitud y profundidad de su compromiso con la investigación y la forma en que la cultura de investigación permea todas sus actividades, desde la enseñanza y el aprendizaje hasta su vínculo con la industria, el gobierno y la sociedad. En general, las universidades de investigación constituyen sólo una parte de las instituciones de educación superior de una nación, pero representan una proporción sustancial del esfuerzo de investigación del respectivo país. Son centros para el desarrollo de nuevas ideas y descubrimientos. Expanden la comprensión probando y desafiando el conocimiento existente. También son centros de creatividad que desarrollan nuevas tecnologías y formas de hacer las cosas. A través de la docencia y la erudición, hacen contribuciones significativas a la cultura artística, a las comunidades locales, a la nación e internacionalmente. La investigación universitaria impulsa la innovación, ayuda a responder los principales problemas nacionales y

[11] https://www.leru.org/files/LERU-Briefing-Paper-Universities-and-the-future-of-Europe.pdf

mundiales, y proporciona la narrativa que hace posible comprender un mundo rápidamente cambiante y cada vez más volátil.

Además, las universidades de investigación son puntos focales de colaboración internacional, se suman a la reputación global del país y atraen talento de otras partes del mundo. También son depósito de conocimientos y de amplias capacidades que proporcionan una infraestructura de preparación, que ayudan a enfrentar lo desconocido e inesperado. El enfoque universitario de investigación consiste en expandir el conocimiento, conduciendo hacia nuevas comprensiones, productos y procesos que fortalecen las economías nacionales, mejoran la calidad de vida de los ciudadanos y enriquecen su cultura. Los beneficios del conocimiento avanzado son extraordinarios, pero a menudo su desarrollo toma tiempo. Las universidades de investigación corren el riesgo de perder su efectividad si la política nacional y global continúa enfocándose en lo inmediato, más que en el largo plazo, "en los conocimientos, en lugar de las incógnitas, en la estrechez en vez de la amplitud" (HEFEI Statement, 2013: 2).[12]

Las universidades de LERU incorporan, por medio de experiencias distintas y con diversos énfasis, la enseñanza de la integridad de la investigación en todas las disciplinas académicas. Advierten que dicha integridad no incluye sólo procesos mecánicos de verificación o procedimientos contra el plagio, sino —sobre todo— capacitación para reconocer y tratar problemas o potenciales dificultades de integridad de la investigación y su relevancia (LERU, 2020). De esta forma, buscan promover, implantar e incrementar una cultura de integridad en la investigación en las universidades.

De acuerdo a la LERU, la cultura de investigación impregna la docencia, porque los estudiantes se benefician aprendiendo de profesores investigadores que trabajan en la vanguardia del conocimiento. Según datos de las universidades miembros de LERU, estas cuentan con políticas y prácticas internas respecto a la docencia y su mejoramiento continuo en distintos ámbitos: metodológicos, en relación al currículum e infraestructura. Además, las universidades intensivas en investigación tienen un buen sistema de desarrollo profesional continuo, que no se limita a los fundamentos de una buena docencia, sino que incluye una amplia gama de programas avanzados de becas. En general, las universidades de la LERU también premian formalmente la excelencia docente y otorgan reconocimientos por departamentos o facultades. De acuerdo a la LERU, estas posibilidades permiten a los académicos desarrollar su propia filosofía de la docencia, implementarla en su práctica y reflexionar sobre su progresión como docentes. La LERU señala que se requieren liderazgos fuertes al interior de las universidades para implementar todas estas iniciativas en medio de los diferentes "microclimas" académicos (Roxa y Martensson, 2011). Advierte que la presión externa por rendición de cuentas y la tendencia a separar la docencia de la investigación generadas por las políticas nacionales, pueden erosionar los climas internos (Fung, Besters-Dilfer y Van der Vaart, 2017).

A modo de síntesis, la mayoría de las características que distinguen a las universidades de investigación, de acuerdo con el HEFEI Statement (2013), están vinculadas al aseguramiento interno de la calidad de la docencia. Entre ellas destacan:

[12] Suscrito por LERU, AAU, Group of 8 y C9, 10 de octubre del año 2013.

- Búsqueda independiente de la excelencia en todo el quehacer, evaluada por pares externos; compromiso con sistemas transparentes y meritocráticos para seleccionar profesores y estudiantes, creando un ambiente interno favorable al aprendizaje, a la creatividad y al descubrimiento, que permite el desarrollo de los académicos, estudiantes de pre y postgrado y administrativos.
- Compromiso con la formación en investigación, sobre todo a través de programas de doctorado, lo cual genera un flujo permanente de graduados altamente competentes y respetados, que pueden avanzar en las fronteras del conocimiento y contribuir a la innovación y al desarrollo nacional e internacional en todos los sectores.
- Compromiso de apoyo a las comunidades locales y nacionales y contribuir al bienestar de la comunidad internacional, desarrollando una cultura que maximiza los beneficios de la docencia e investigación a corto y largo plazo.
- Compromiso con la docencia, tanto de pregrado como postgrado, para formar graduados con amplia formación y capaces de contribuir al bienestar nacional en una amplia gama de ocupaciones.
- Derecho a establecer sus propias prioridades en términos académicos, sobre qué y cómo se enseña e investigar de acuerdo con su misión, plan estratégico y su evaluación de las necesidades actuales y futuras de la sociedad; el derecho a determinar a quién se contrata y admite, incluida la posibilidad de reclutar internacionalmente al personal académico y directivo, con el fin de atraer a las mejores personas para alcanzar estas prioridades.
- Un conjunto abierto y transparente de acuerdos sobre la gobernanza, que proteja y apoye el compromiso con las características propias de las universidades de investigación de clase mundial y, al mismo tiempo, asegure que las instituciones de educación superior cumplan con sus responsabilidades públicas.
- Ejercicio responsable de la libertad académica, para producir y difundir conocimiento a través de la investigación, la docencia y el servicio, sin restricciones indebidas, dentro de una cultura basada en la investigación abierta, que se extiende más allá de lo profesional e instrumental, porque trasciende las necesidades inmediatas y busca desarrollar las habilidades y experiencias necesarias para diseñar el futuro y ayudar a interpretar un mundo cambiante.

De acuerdo con lo anterior, y dicho de manera simple, se puede constatar que hay dos aproximaciones generales de las universidades respecto de las exigencias de los SEAC y sus propios SIAC. El primer tipo de respuesta está relacionado con la necesidad de desarrollar y fortalecer el control administrativo sobre la gestión de la calidad. Como se ha visto, durante las últimas décadas, muchas instituciones de educación superior, en todo el mundo, han desarrollado algún tipo de SIAC con énfasis en la gestión de calidad, destinado a establecer reglas y rutinas organizacionales formales relacionadas con la gobernanza de la provisión educativa (Brennan y Sha, 2000). Tal sería el caso del sistema de autoacreditación de Taiwán. El segundo tipo de respuesta institucional se basa en la creencia de que se necesitan cambios culturales más amplios en toda la institución, y que las universidades pueden construir en su interior una cultura de calidad, basada en un compromiso más amplio con la calidad y su mejora. Este enfoque cultural ha ganado considerable aceptación con el tiempo, como alternativa a las percepciones de una universidad más burocrática, centralizada y con rutinas rígidas de calidad

(Burnes et al., 2014). El fomento del desarrollo de culturas de calidad también ha sido respaldado por la Asociación Europea de Universidades (EUA, 2006; Rosa et al., 2011), según se menciona en apartados anteriores. Las universidades de la LERU adoptan más bien esta última perspectiva, que enfatiza aspectos sustanciales de mejora de la calidad antes que su justificación por reglas, procedimientos y enfoques gerenciales (Harvey y Stensaker, 2008). En este caso, la lógica subyacente está arraigada sobre valores, ideales y normas académicas (Clark, 1998).

En el contexto descrito, el trabajo sobre la calidad que llevan a cabo microculturas académicas constituye algo así como el "eslabón perdido" entre la administración y la cultura (Elken y Stensaker, 2018). Se denominan microculturas a aquellos departamentos, programas o grupos académicos que trabajan juntos y cuya reputación señala que su docencia y/o su nivel de investigación son de alta calidad (Martensson, Roxa y Stensaker, 2012; Martensson et al., 2014). Las rutinas de gestión y las normas y valores compartidos pueden ser importantes para fomentar la calidad, pero en realidad no ofrecen ninguna garantía de prácticas de calidad de los académicos. Además, la gestión y las normas y valores culturales no son entidades fijas, sino construcciones dinámicas que se forman y transforman a medida que se desarrollan las acciones específicas de los individuos en la organización (Elken y Stensaker, 2018). De hecho, la gestión y la cultura de las instituciones no deben entenderse como entidades predefinidas y codificadas, sino como procesos iterativos y dialécticos, caracterizados más por la evolución que por la estabilidad (Harvey y Stensaker, 2008). Las investigaciones sobre trabajos o prácticas de calidad que se abordan a continuación identifican acciones y enfoques de lo que funciona en las universidades (Massy, 1999; Newton, 2000 y 2002; Sha y Nair, 2013; Bollaert, 2014).

La relación entre *quality work* o "trabajo o práctica de calidad" con los SEAC, fue estudiada por Massy en microculturas académicas prestigiosas (1999) y luego otros autores han ido desarrollando este enfoque también respecto a los SIAC. La preocupación por el desarrollo de la docencia, influenciada por la cultura, emerge como parte de una saga (Clark, 1998), leyenda o tradición institucional y se expresa dentro de dichas microculturas. El trabajo de calidad de las microculturas puede contribuir al aseguramiento interno de la calidad de las actividades académicas que impactan y agregan valor a la docencia. La forma en que se realizan y cómo se concretan en la práctica, deriva en tradiciones que se encarnan en regímenes de docencia y aprendizaje, influyendo en las opiniones de los individuos sobre métodos de enseñanza, de investigación y perspectivas epistemológicas, entre otros (Trowler, 2008). Lo anterior explica también por qué las microculturas académicas reaccionan tan adversamente frente a las políticas que desde el exterior buscan ejercer el aseguramiento de la calidad (Massy, 1999).

El trabajo de calidad de las microculturas encuentra correlato en una gama de actividades y prácticas cotidianas que se llevan a cabo para mejorar y mantener la calidad (Hulpiau y Waeytens, 2003) y que no son capturadas integralmente por los SEAC y, en ocasiones, tampoco por los SIAC. La noción de *quality work* permite abordar esta brecha en la literatura. Se define como un conjunto de actividades y prácticas dentro de las instituciones de educación superior, que abordan la calidad de su provisión educativa (Lawrence et al., 2013). Este enfoque analiza los diversos tipos de procesos y prácticas que se llevan a cabo bajo la etiqueta de calidad, no para discutir la definición de calidad como tal, sino asumiendo que las concepciones de calidad estarían situadas en —y contextualizadas por— las microculturas.

El enfoque orientado a la práctica puede abarcar distintos niveles organizacionales y arenas dentro de las instituciones. Incluye procesos formales e informales e involucra a una variedad de actores dentro de las organizaciones académicas. Inherentemente, al tener como punto de partida a los actores y su práctica, este enfoque proporciona espacio para la disrupción, la creación, la adaptación y el dinamismo que se encuentra en las universidades, pese a que las instituciones tienden a desarrollarse de forma más centralizada y estratégica (Stensaker et al., 2014). Esta manera de conceptualizar el trabajo de calidad puede parecer demasiado amplia, pero cuando se demarca en relación con la gestión de la calidad y la cultura, que son los conceptos más reconocibles, proporciona una tercera línea de análisis que viene a complementar las anteriormente tratadas en esta sección (Elken y Stensaker, 2018).

La perspectiva del trabajo de calidad reconoce que las personas, y los académicos en particular, tienen una influencia considerable sobre su propio trabajo, influjo menos visible desde la gestión de la calidad, pero muy relevante en los procesos de docencia y aprendizaje (Martensson, Roxa y Stensaker, 2012). Esta perspectiva ofrece una visión dialéctica sobre la causalidad; los actores no son el resultado de fuerzas institucionales, sino que tienen un papel activo en la creación, mantención e interrupción de las instituciones de educación superior que habitan (Hwang y Colyvas, 2011).

Desde la perspectiva del trabajo de calidad, la atención se desplaza de grupos amplios hacia la agencia de actores específicos dentro de las instituciones. Sus acciones están guiadas por diversas normas y nociones respecto a lo que consideran como educación de buena calidad y también por preferencias e intereses idiosincráticos (Elken y Stensaker, 2018). Inicialmente, el trabajo institucional se conceptualizó vinculado al emprendimiento institucional (Garud et al., 2007), sin embargo, el emprendimiento institucional se ocupa principalmente de los actores que buscan modificar los arreglos institucionales existente. En cambio, la mantención de las instituciones de educación superior y las posibles consecuencias no deseadas (Lawrence et al., 2009) son aspectos del trabajo de calidad institucional. Lawrence et al. (2011), basados en el trabajo de Emirbayer y Mische (1998), destacan dos características centrales del trabajo institucional: intencionalidad y esfuerzo. Las dos sugieren que el trabajo institucional tiene un propósito y refuerza la perspectiva del proceso. El énfasis en el esfuerzo diferencia al trabajo de calidad de las nociones de emprendimiento institucional, que tienden a concentrarse en los éxitos (Hwang y Colyvas, 2011). Por lo tanto, el trabajo de calidad no está necesariamente relacionado con ejemplos exitosos de mejora de la calidad ni con un buen resultado respecto al SEAC. De hecho, el trabajo de calidad puede corresponder a iniciativas que se han iniciado, pero han fallado. Aunque tenga propósito y sea intencionado, sus resultados no están predeterminados. El trabajo de calidad no concierne a un solo proceso, sino que puede verse como un conjunto de prácticas centradas en la calidad de los programas que se imparten. Por eso pueden involucrar a una variedad y cantidad de actores diferentes, cuyos esfuerzos colectivos pueden tener múltiples propósitos y las reglas que los integran se negocian o acuerdan continuamente. En este contexto, los elementos claves a discutir en torno al trabajo de calidad son: la noción de agencia, cambio, intencionalidad, esfuerzo y una visión procesal de múltiples prácticas de trabajo de calidad (Elken y Stensaker, 2018).

Martensson et al. (2012) estudiaron casos de sólidas microculturas académicas en distintas universidades europeas, es decir, con alto prestigio en docencia, aprendizaje e investigación. Analizaron sus resultados desde tres perspectivas no excluyentes entre sí: formal (procedimientos que se encuentran en las estructuras organizacionales formales), política (documentos de política) y cultural (creación de significados y valores en la práctica cotidiana). Roxa y Martensson (2011 y 2013) realizaron estudios similares. Ambos grupos de autores se focalizaron, predominantemente, en la perspectiva cultural referida a la calidad de la docencia. A continuación, se consolidan las conclusiones más relevantes de estas investigaciones.

Las microculturas evidencian altas expectativas respecto de la docencia, y aunque esta es una práctica distinta a la investigación, ambas están íntimamente conectadas, pues son considerados medios para avanzar en el campo de estudio y para tener impacto más allá de ellas (Roxa y Martensson, 2011). Cuando los cuerpos académicos no ponen suficiente esfuerzo en la docencia o los resultados de aprendizaje disminuyen, las microculturas suelen abordar el problema de inmediato —y colegiadamente—a través de intercambios de posibles soluciones y consensos. Lo notable es que ninguna microcultura de calidad ignora este tipo de dificultad (Martensson et al., 2012; Roxa y Martensson, 2011).

El autocontrol, el automonitoreo y la práctica reflexiva sobre el propio quehacer se materializan en variedad de estrategias, con las cuales las microculturas avanzan en sus prácticas. La comunicación y la confianza entre las personas parecen esenciales para mantener y mejorar la práctica en función del interés compartido. Las microculturas académicas se esfuerzan por implementar prácticas de aseguramiento de la calidad, introduciendo perspectivas y rutinas como tradición (Roxa y Martensson, 2011). El SIAC formalmente establecido se combina con las prácticas cotidianas.

Los conflictos, o potenciales dificultades, se abordan rápidamente por las microculturas, antes de que se intensifiquen, sobre la base de la confianza mutua y de acuerdo a su tradición o paradigma educativo. La tradición no petrifica la práctica, por el contrario, exige su desarrollo y mejora constante, aunque dentro de los límites paradigmáticos que le dan estabilidad (Clark, 1979), su razón de ser (Schein, 2004) y un sentido compartido del propósito del trabajo (Roxa y Martensson, 2011). Todas las microculturas están preocupadas del cambio y su desarrollo, pero siempre dentro de los marcos de una tradición (Martensson et al., 2012).

Las microculturas interactúan con la organización circundante, pero casi siempre en sus propios términos (Roxa y Martensson, 2011): según la microcultura de que se trate, ellas deciden cuándo, cómo, con quién y para qué. Son abiertas a diversas formas de colaboración, tanto dentro de la institución como con actores externos a ella. Sin embargo, son selectivas a la hora de elegir colaboradores, en función de las similitudes epistemológicas u otros rasgos que hacen que el potencial asociado sea o no interesante (Martensson et al., 2012).

Las evaluaciones de los estudiantes se utilizan en todas las microculturas como material e inspiración para el cambio; se analizan los instrumentos, se solicita colaboración a los representantes de los estudiantes y se brinda apoyo pedagógico a los académicos. Cuando los

alumnos plantean problemas con la docencia en las microculturas, estos son escuchados y tomados en cuenta seriamente (Martensson et al, 2012).

Las políticas externas promueven iniciativas de cambio en las microculturas, pero de manera muy diversa. Por ejemplo, después de Bolonia y la consecuente política de reescribir los programas en formato de resultados de aprendizaje, se evidenció que algunas microculturas reestructuraron todo; otras sólo una parte. Pero, en la práctica, sólo cambió el plan formal o *Syllabus* del curso o módulo. En consecuencia, parece ser que las microculturas evalúan el Proceso de Bolonia[13] a la luz de sus propios intereses, en función de avanzar en su campo. Conforme a ello, juzgan si la política tiene o no impacto, por tanto, las microculturas son, en definitiva, los agentes que controlan el proceso (Martensson et al., 2012).

Al finalizar esta revisión de casos de configuración de SIAC tan diversos, y más o menos formalizados, conviene recordar que el enfoque del trabajo de calidad ocurre *vis a vis* con la gestión y la cultura de calidad (Elken y Stensaker, 2018). Si bien en todos ellos es posible observar la búsqueda y fomento de la cohesión interna para el logro de sus propósitos, las perspectivas que adoptan llevan a resultados distintos. Aunque la naturaleza prescriptiva de los SEAC varía entre países, a menudo establecen un marco para lo que se desea medir y cómo las instituciones de educación superior deben demostrar sus SIAC (Harvey y Stensaker, 2008; Stensaker y Harvey, 2011; Dill y Berkeens, 2010). Desde la perspectiva de la cultura de la calidad, el supuesto consiste en contar con un compromiso compartido hacia la calidad, nociones y algunas normas sobre lo que implica la calidad y excelencia (Bendermacher et al., 2016), dentro de la autonomía sustancial de las instituciones (Yorke, 2000). Desde la perspectiva del trabajo de calidad, la noción de calidad adquiere un carácter más dinámico y su resultado proviene de la coordinación y comunicación de los actores, dentro del contexto de la universidad en particular. Por lo tanto, si bien puede haber algunas nociones de calidad acordadas institucionalmente, estas también se redefinen continuamente y se mezclan con las preferencias de los individuos (Elken y Stensaker, 2018). Estas conceptualizaciones diferentes conducen a expectativas de resultados que también difieren entre sí. Para la gestión de calidad, lo relevante es la rendición de cuentas y la capacidad de legitimar externamente la formación impartida (Stensaker y Harvey, 2011); desde la perspectiva cultural, es probable que la expectativa esté más orientada a construir una reputación académica (Clark, 1998), a través de un compromiso compartido entre los individuos; desde la mirada del trabajo de calidad, no suponen resultados predeterminados, sino que estos emanan de las diferentes microculturas, cada una regulada por sus propias tradiciones y leyendas que orientan las prácticas. Bajo cualquiera de estas perspectivas, lograr equilibrio entre regulación, rendición de cuentas y autonomía en el proceso de configuración de los SIAC, resulta desafiante y complejo.

1.2.3 Búsqueda de balance entre SEAC y SIAC, el caso de ENQA y los ESG

Diversos factores han contribuido a aumentar la preocupación por la calidad de las instituciones y la calidad de la docencia que estas imparten. Ello ha llevado a la aparición de nuevas medidas

[13] https://education.ec.europa.eu/es/education-levels/higher-education/inclusive-and-connected-higher-education/bologna-process

y adecuaciones de los SEAC, a la búsqueda de nuevos indicadores, procesos e intentos de importar modelos de otros sectores (Sarrico et al., 2010), como también a debates sobre los principios, metodologías y herramientas de calidad aplicables en la educación superior y respecto a la docencia. A muchos investigadores les preocupa que se incorporen elementos cuyo *ethos* nada tiene que ver con este nivel educativo (Harvey, 1995; Massy, 2003; Pratasavitskaya y Stensaker, 2010), mientras otros evidencian aproximaciones discrepantes entre académicos (Cardoso et al., 2013). Finalmente, algunos han dado una visión más matizada, señalando que, si los nuevos dispositivos son capaces de ponerse al servicio de las universidades y su misión académica, bien pueden contribuir a la educación superior (Williams, 1993; Dill, 1995; Rosa y Sarrico, 2012).

Aunque esta discusión lleva varias décadas y las conclusiones no son unívocas, las Normas y Directrices para el Aseguramiento de la Calidad (Standars and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area, ESG) en el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), de la Agencia Europea para el Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior (European Association for Quality Assurance in Higher Education, ENQA), intentan balancear estas perspectivas reconociendo la relevancia de los SIAC que se configuran de acuerdo a una misión, objetivos y cultura institucional (Santos, 2011). El desarrollo de SEAC ha llevado a la profesionalización del campo, incluida la definición de principios y directrices de buenas prácticas (INQAAHE, 2006; ENQA 2015). Uno de los principios más importantes, citado con frecuencia, es que la calidad es responsabilidad de las propias instituciones de educación superior. De allí se explica que los ESG han de promover el desarrollo de SIAC con procesos sólidos, evaluados por el SEAC, y que posibiliten la calidad efectiva (Lemaitre, 2018).

Dado que el EEES congrega a distintos sistemas políticos, de educación superior, tradiciones socioculturales, idiomas y expectativas, los resultados de la indagación sobre las modificaciones que ocurren en la recepción y adecuación de los ESG, a nivel nacional e institucional, resultan disímiles de acuerdo al contexto. En este caso, más que revisar casos particulares de adopción de estas orientaciones, cuya implantación ha sido muy dinámica según sea el país del que se trate (Sin y Manatos, 2013), se analiza cómo los ESG buscan resguardar la calidad de la docencia, preocupación que ha sido una constante desde el inicio del Proceso de Bolonia (Declaración de Bolonia, 1999; ENQA, 2009; McAleese et al., 2013) y su potencial para contribuir al desarrollo de una cultura de calidad institucional (ESG, 2015).

Los ESG no definen la calidad monolíticamente, tampoco establecen cómo se implantan procesos de aseguramiento de la calidad, sino que sirven de orientación razonablemente genérica, cubriendo ámbitos fundamentales como lo son la docencia y el entorno de aprendizaje satisfactorio. Los ESG parten del principio de que las instituciones de educación superior son las principales responsables de la calidad de su oferta académica (Kristensen, 2010; Loukkola y Zhang, 2010) y del aseguramiento de la misma. Operan junto a las otras políticas del EEES, como los marcos de cualificaciones y los sistemas de créditos transferibles, que constituyen otras líneas de actuación del Proceso de Bolonia desde el año 2005.

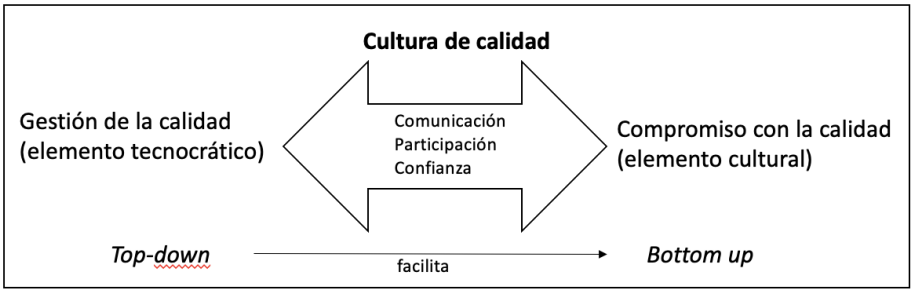
El año 2002, la recién fundada Asociación de Universidades Europeas (European University Association, EUA) advertía que el sector europeo de educación superior estaba en riesgo de

desarrollar SEAC que podrían ser extremadamente gravosos, y que la única forma de evitar ese riesgo era desarrollar SIAC robustos, guiados por imperativos académicos en lugar de meramente económicos (Harvey, 2018). Muchas agencias de la calidad se movieron en ese sentido, a evaluar si las instituciones contaban con SIAC que funcionaran de manera eficiente para implementar y mejorar la calidad de sus programas. Este fue el objetivo esencial y original buscado por los ESG, las orientaciones de ENQA (ENQA, 2015).

Coherente con su preocupación inicial, la EUA congrega actualmente a más de ochocientas universidades europeas y focaliza su trabajo en el desarrollo y buenas prácticas para mejorar la docencia y el aprendizaje. Para ello, se organiza en grupos temáticos de trabajo interinstitucionales, en torno a ámbitos como la docencia basada en evidencia, el diseño curricular, la evaluación de los estudiantes, entre otros,[14] y publica reportes técnicos periódicamente en relación con ellos y los ESG.

En este contexto, es relevante la noción de cultura de calidad que la EUA ha promovido como resultado del diálogo y consenso entre universidades. Se sostiene que cada universidad posee un perfil institucional particular —fundado en principios— con incidencia en la definición (a veces implícita) que, de forma autónoma, se da acerca de los estándares de calidad que anhela. Se ha descrito que la cultura de calidad se refiere a un tipo de cultura organizativa que busca mejorar la calidad de forma permanente. Esa cultura se caracteriza por dos elementos distintos: por un lado, un elemento cultural o sicológico de valores, creencias, expectativas y compromisos compartidos acerca de la calidad; por otro, un elemento de estructura organizacional, con procesos definidos que buscan coordinar los esfuerzos individuales. La figura siguiente resume esta noción de calidad y de cultura de calidad, premisa teórica para la configuración de los ESG.

Figura 1.1 Cultura de calidad en la EUA



Fuente: elaboración propia, en base a *Quality Culture in European Universities: a bottom-up approach*, EUA, 2006: 22.

Lo cultural o sicológico refiere a las personas, miembros de la universidad; la estructura organizacional y de gestión, a la institución. A juicio de la EUA (2006), una cultura de calidad consolidada y eficaz requiere la autonomía institucional necesaria y que el SEAC focalice su mirada en los procesos internos que desarrollan las universidades, evitando que se vea

[14] https://eua.eu/

influenciada por la dinámica cambiante de las políticas externas de calidad. Asimismo, subraya que alentar una cultura de calidad requiere un equilibrio de aspectos descendentes y ascendentes. En este sentido, se señala la necesidad de que las bases se apropien del proceso, que la cultura se integre a la organización y se vuelva operativa. Los miembros de la EUA han llegado a concluir que factores claves para lograr lo anterior sería contar con una organización institucional que lo facilite, una misión con claras prioridades y adecuado liderazgo (EUA, 2006).

ENQA nació el año 2000 como una red para promover la cooperación europea en el campo del aseguramiento de la calidad, pero adquirió fuerza a contar del año 2004, al convertirse en Asociación Europea para el Aseguramiento de la Calidad en todos los países signatarios del Proceso de Bolonia. Los miembros de ENQA son agencias de aseguramiento de la calidad del EEES y todas adscriben a los ESG, cuya primera versión data del año 2005, y la última, de mayo de 2015. Su misión es promover la mejora de la calidad y el desarrollo de una cultura de calidad en la educación superior.[15] ENQA ha jugado un papel fundamental con el marco general de acción de los ESG, porque permite que cada país pueda elaborar sus propias respuestas, acordes a las políticas externas fundamentales (Perellon, 2007), y concentrarse en que los académicos tengan las habilidades y la experiencia necesaria para transmitir su conocimiento y comprensión de manera efectiva a los estudiantes (Cardoso et al., 2015).

Los ESG se delinearon tras un cuidadoso proceso de reflexión y consulta pública, en el que se analizó su calidad, aplicabilidad y utilidad (ANECA, 2015). Son fruto de un extenso y participativo trabajo entre los siete grupos de interés que conforman el EEES: EUA; ENQA; Unión de Estudiantes Europeos (European Student´s Union, ESU), la Asociación Europea de Instituciones de Educación Superior (European Association of Institution of Higher Education, EURASHE), Business Europe, Education International (EI) y el Registro Europeo de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior (European Quality Assurance Register for Higher Education, EQAR).

Los ESG se consensuaron como orientaciones de carácter general, de aplicación flexible, ideados para ser útiles en un gran número de contextos y tradiciones académicas y en momentos históricos determinados. Uno de los objetivos clave de los ESG es contribuir al entendimiento común del aseguramiento de la calidad de la enseñanza en cualquier país y entre todas las partes interesadas. En este sentido, los ESG han desempeñado un papel fundamental como marco de referencia para el desarrollo y evaluación de los SEAC y los SIAC, al alero de las políticas nacionales (Prikulis et al., 2013; Sarrico et al., 2013; Veiga y Sarrico, 2014). Las agencias de aseguramiento de la calidad y la entidad responsable de los registros de las mismas en el EEES (EQAR), también utilizan los ESG como marco conceptual para verificar o evaluar los SEAC y los SIAC, según el proceso que corresponda (ENQA, 2009). En el año 2010, la mayoría de los países del EEES contaba con una política de SEAC que incluía alguna forma de SIAC (Kohoutek y Westerheijden, 2014). El año 2015, el reporte de la EUA informó que el 87% de las instituciones de educación superior contaba con una política de aseguramiento de la calidad propia o SIAC en diversos grados de desarrollo (EUA, 2015).

[15] https://enqa.eu/index.php/about-enqa/enqa-mission-statement/

En su presentación, los ESG explicitan un doble propósito: responsabilidad y mejora institucional. Argumentan que si el SEAC se implementa satisfactoriamente, proporciona información que otorga confianza a la sociedad, e internamente, sobre la responsabilidad de la calidad de las actividades académicas. Asimismo, proporcionan asesoría y recomendaciones sobre cómo se puede perfeccionar lo que cada institución de educación superior está haciendo para mejorar. Concluyen que ambos propósitos interrelacionados pueden contribuir al desarrollo de una cultura de calidad institucional (ANECA, 2015).

Los ESG se estructuran en tres partes complementarias con sus criterios, entendidos como la práctica acordada y aceptada, y directrices que señalan la relevancia de dichos criterios y cómo implantarlos. El primer apartado de los ESG refiere a los SIAC, definidos como políticas y procesos institucionales formales, diseñados por las mismas universidades para el resguardo de la calidad. Se espera que el SEAC respalde la responsabilidad institucional y reconozca el desarrollo de sus SIAC. Estos primeros lineamientos han sido los que más han impactado a nivel institucional. Sin embargo, la configuración de los SIAC no se corresponde necesariamente con un marco de calidad institucional propio e independiente del exigido (Loukkola y Zhang, 2010; Sursock y Smidt, 2010; ENQA, 2011).

El segundo apartado refiere a los SEAC, cuya función es verificar externamente el funcionamiento del SIAC, que puede adoptar diferentes formas y centrarse en distintos niveles organizativos, según sea el caso. Por último, los ESG concluyen con un tercer apartado aplicable a las agencias responsables de implementar el SEAC mediante actividades de evaluación, certificación, acreditación y auditoría (ESG, 2015). A las agencias de aseguramiento de la calidad se les exige definir los procesos con todas las partes interesadas —incluidos los estudiantes—, actuar con autonomía e independencia y poseer su propio SIAC.

La versión vigente de los ESG (2015) se inicia con la exigencia de contar con una política pública de aseguramiento institucional de la calidad, es decir, un SIAC desarrollado por los grupos de interés internos (académicos, estudiantes y administrativos) de las instituciones de educación superior e implantado implicando a los grupos de interés externos.[16] En esta versión también es posible advertir la progresiva importancia que han adquirido los resultados de aprendizaje (*learning outcomes*), su reconocimiento y fomento (Sursock, 2015), con el fin de contribuir a un cambio de paradigma en favor de un enfoque directo sobre la docencia y el aprendizaje, centrado en el estudiante y grupos de interés,[17] conceptos y procesos que los ESG iniciales (del 2005) no tenían claramente incorporados.

Inicialmente, los ESG fueron percibidos como una nueva presión externa, porque forzaban a las instituciones de educación superior a configurar o formalizar sus respectivos SIAC. Lamentablemente, se contaba con escasos estudios sobre los SIAC en ese momento (Pratasavitskaya y Stensaker, 2010). Sin embargo, en general, esta iniciativa fue apoyada, pues se visualizó su potencial para inducir mejoras en las instituciones de educación superior, especialmente en la calidad de la docencia y el aprendizaje (Rosa et al., 2012).

[16] Ver criterio 1.1 de ESG, 2015.
[17] Ver criterios 1.2 a 1.10 de ESG, 2015.

Los ESG han logrado incrementar la conciencia sobre el aseguramiento de la calidad y la capacidad de gestión para responder a los SEAC y configurar los SIAC, pero la implementación no resulta lineal ni efectiva como aspiran los estándares en sus declaraciones (Sin y Manatos, 2015). Varios estudios sobre la implementación de las orientaciones europeas contribuyen al análisis comparado de distintos ejercicios institucionales y, eventualmente, podrían ayudar a mejorar el desempeño de las universidades (Rosa et al., 2015). Para algunos, el hecho de que los estándares no sean prescriptivos ha complicado su adopción; para otros, la insuficiente o inadecuada comunicación de estos ha producido aplicaciones fragmentadas (Loukkola y Zhang, 2010). Estas dificultades son, al mismo tiempo, el mayor desafío de los ESG, porque las universidades deben aprender a interpretar, adaptar y traducir los criterios a su propio contexto y a su audiencia interna para comprometerla con el proceso (Veiga y Sarrico, 2014).

Un estudio de casos de instituciones de educación superior da cuenta que, al inicio de la adopción de los ESG, tiende a prevalecer el énfasis de alineación externa para lograr el cumplimiento, pero, superado aquello, se observan significativas diferencias entre las instituciones y países, sobre todo a nivel de gobernanza (Kohoutek, Veiga, Rosa y Sarrico, 2017). Loukkola y Zhang (2010) enfatizan que las instituciones no sólo deben gestionar los procesos de aseguramiento de la calidad, sino también desarrollar una cultura de esta, y ese es el verdadero y profundo desafío a nivel institucional. Y siendo aún más precisos, como sugieren Harvey y Stensaker (2008), la realidad de la cultura institucional de calidad está lejos de ser homogénea, pudiendo ser prospectiva y creativa, pero igualmente conservadora y reproductiva. Evidentemente, el concepto de cultura institucional de calidad está captando mayor interés dentro de los investigadores y los encargados de formular políticas públicas en educación superior (Bendermacher et al., 2017).

La gran mayoría de las instituciones de educación superior europeas ha desarrollado un modelo de gestión para sus SIAC (EUA, 2015), con énfasis en la calidad de la docencia y que involucra los diferentes niveles organizacionales y de programas (Manatos et al., 2018). Los SEAC o SIAC que no contemplan mejorar la docencia se vuelven rápidamente obsoletos, ya que su propósito se restringe a la responsabilidad de rendir cuentas, sin entender íntegramente el sistema de educación superior y la función de las instituciones (Huet et al., 2011). También resulta clave la participación efectiva de la comunidad académica para promover una cultura de calidad institucional (Kristensen, 2007) y esta ha sido la deficiencia de los sistemas reportada por muchos autores (Newton, 2002; Huusko y Ursin, 2010). Sin embargo, las percepciones de los académicos sobre los ESG y su institucionalización son más bien positivas, aunque en términos más declarativos que factuales, y con aproximaciones diferenciadas de acuerdo con la disciplina o campo de estudio (Vukasovic, 2014; Manatos et al., 2015).

Para Westerheijden (2007), los ESG no tienen relación con estándares académicos, si no con prescribir que todas las instituciones de educación superior han de ser evaluadas externamente, a través de sus SIAC, y evidenciar que poseen mecanismos e instrumentos adecuados para el resguardo de la calidad, lo cual puede cumplirse de muchas maneras. Concluye que el logro de ENQA es la honestidad que exhiben las instituciones, que en definitiva es una medida común de regulación de mercado con una base legal establecida (Westerheijden, 2007). De manera

complementaria, Segerholm (2019) concluye que el efecto de los ESG constituye la base del desarrollo de una noción instrumental de la educación superior.

El mayor acceso a la educación superior supone, según la Comunidad Europea, una oportunidad para que las instituciones de educación superior tomen en consideración sus distintas experiencias, para responder a las diversas y cada vez mayores expectativas sobre sus programas. Métodos de docencia centrados en el aprendizaje del estudiante, que incluyan vías de aprendizaje flexibles y que reconozcan las competencias obtenidas fuera de los planes de estudio oficiales, son parte relevante de la demanda. En virtud de ellas, las instituciones han diversificado sus misiones, oferta, cooperación, internacionalización y han incluido nuevas modalidades de impartición.[18] En este contexto, es posible observar que las encuestas a los estudiantes (y sus resultados) han emergido como una herramienta transversal, utilizada para informar la evaluación del desempeño docente (EUA, 2015) y que las instituciones de educación superior desarrollan dispositivos adicionales (Cardoso et al., 2015), posibles de identificar a través de sus SIAC. También se ha visto una clara tendencia a desarrollar espacios y recursos de aprendizaje por parte de las instituciones, de uso individual o grupal, que contribuyan al ambiente de aprendizaje (Sursock, 2015).

En suma, las instituciones han tomado medidas para asegurar la calidad de la docencia mediante el cumplimiento de los ESG, pero este cumplimiento es parcial desde la perspectiva de su efectividad. En efecto, existen mecanismos de selección y evaluación de los académicos, pero otras medidas destinadas a mejorar continuamente, como el apoyo institucional para desarrollar ciertas habilidades, la formación pedagógica, la infraestructura, los recursos y estrategias de motivación, tales como premios y reconocimientos, son todavía incipientes (Cardoso, Tavares y Sin, 2015).

Los ESG han sido considerados como *soft law*, es decir, permiten amplias posibilidades de decisiones discrecionales a nivel de agencia y de las instituciones, lo cual genera un rendimiento mixto (Kohoutek et al., 2017). Adicionalmente, el carácter orientador y no prescriptivo de esta política involucra a muchos actores y, por tanto, su implementación se diluye y se dispersa dentro de un gran marco conceptual. Transcurridos varios años de implementación de los ESG, algunos autores han concluido que, si los SIAC evidencian capacidad efectiva de resguardo de la calidad, entonces resulta conveniente replantear lo que razonablemente deben exigir los SEAC (Rosa et al., 2015).

[18] Comunicación de la Comisión Europea: Opening up Education: Innovative teaching and learning for all through new Technologies and Open Educational Resources, COM (2013) 654 final: http://ec.europa.eu/education/news/doc/openingcom_en.pdf

1.3 Marco conceptual

En general, las instituciones se han preocupado de configurar sus SIAC para cumplir con el SEAC (McAleese, 2014), no obstante, al campo de estudio de los SIAC le falta mucha exploración o está en etapa inicial (Harvey, 2016). Tampoco se puede adoptar una visión simplista de los SIAC, como un conjunto de procedimientos de gestión que conducen automáticamente al desarrollo de una cultura de calidad académica (Harvey, 2009). Por el contrario, un SIAC efectivo debe estar integrado a la cultura de calidad de la universidad y basarse en un enfoque transformador, que incida en la formación de los estudiantes, todo lo cual requiere participación, propiedad y compromiso de todos los interesados (Bendermacher et al., 2016; Harvey, 2018; Dill, 2018). Por esta razón, investigaciones más recientes sugieren elaborar modelos más complejos y sensibles a las características particulares de las universidades (Sarrico, 2010; Manatos et al., 2017), aun cuando para algunos autores no resulta claro qué implican estos nuevos enfoques en la práctica (Stensaker, Hovdhaugen y Maassen, 2019). En efecto, el SIAC, la cultura de calidad y la calidad de la docencia, son conceptos que se utilizan en la discusión sobre aseguramiento interno de la calidad, pero frecuentemente se invocan sin precisión (Harvey, 2009).

El diseño de los SIAC por parte de las universidades se sustenta en un tipo de cultura institucional que, como se explicó, según Harvey y Stensaker (2008) genera un marco de referencia de calidad propio y que sirve como herramienta institucional analítica. Ahora bien, según la estructura organizacional, los miembros de la comunidad universitaria cooperan en la implementación y desarrollo del SIAC de distintas maneras (Lazega, 2020). Por una parte, la institución universitaria ha tenido seriamente arraigada en su misión y visión un cierto orden que busca custodiar la virtud del quehacer universitario (Nybom, 2003). Por otra, la universidad contemporánea, similar a otras organizaciones complejas, también debe llevar adelante distintos tipos de tareas burocráticas y otras que no se ordenan rutinariamente, y que conviene resolver de manera colectiva o colegiada (Dill, 2018; Lazega, 2020).

Hasta acá, el primer capítulo ha definido conceptualmente a los SEAC y a los SIAC, realizando un análisis interpretativo de las dinámicas de relacionamiento entre ellos a través de la observación de distintos casos, particularmente referidos al aseguramiento de la calidad en lo que respecta a la docencia. En lo que sigue, se propone un marco conceptual de análisis que permite indagar en las modificaciones organizacionales, de comportamiento y cultura, que ocurren en las universidades al configurar sus SIAC. Asimismo, el marco contribuye a la discusión acerca de la forma en que se resguarda la calidad y cómo se afecta o fortalece la cultura institucional cuando se configuran los sistemas internos.

Funcional a estos propósitos, el marco de análisis considera factores externos e internos que inciden y ayudan a caracterizar el contexto de la organización y su cultura académica. Los externos se refieren fundamentalmente a la regulación y régimen de regulaciones a los cuales la institución de educación superior ha de sujetarse. Los factores internos se abordan desde una perspectiva cultural integrada (Tierney, 1988; Tierney y Landford, 2018) y de la interrelación entre variables de contexto internas y su orientación valórica (Bendermacher et al., 2017), que permiten una mirada comprensiva de las instituciones de educación superior. Por último, se

proponen tres variables de cultura de calidad académica, íntimamente vinculadas, como lente analítico para argumentar acerca de la distancia entre dicha cultura y la configuración del SIAC.

Teóricamente, un SIAC que ignora el conjunto de valores y normas propiamente universitarios, difícilmente podría contribuir a consolidar una cultura de calidad institucional (Bendermacher et al., 2017). Del mismo modo, para incidir positivamente en la calidad académica, el SIAC requiere ser ejercido por cuerpos académicos colegiados y cohesionados (Dill, 2018), o bien, microculturas que son reconocidas por su compromiso y esfuerzo para lograr un trabajo de calidad (Roxa y Martensson, 2011; Elken y Stensaker, 2018).

1.3.1 SIAC y calidad docente

Muchas universidades de todo el mundo han establecido sus SIAC (Pratasavitskaya y Stensaker, 2010; Manatos et al., 2017) o se encuentran en proceso de configuración e implantación de estos (Ehlers, 2009; Harvey, 2016). A menudo se señala que uno de los objetivos de los SIAC consiste en asegurar y mejorar la enseñanza y el aprendizaje, aunque en la práctica las exigencias de responsabilidad y rendición de cuentas tienden a sobreponerse en la configuración de tales sistemas (Gosling y D'Andrea, 2001; Stensaker, 2008).

Confirma lo anterior un estudio reciente (UNESCO, 2018), en el que participaron distintas universidades de los cinco continentes que han diseñado formalmente sus SIAC, del cual emerge la prominencia de la docencia y el aprendizaje como un enfoque prioritario respecto de otros. Sin embargo, y análogo a lo que ocurre con los SEAC, ese énfasis compartido y declarado mayoritariamente por los casos estudiados, no se refleja de igual forma en las conceptualizaciones, comprensiones, herramientas, formas y nivel de formalización de los SIAC. Asimismo, los estudiantes tienden a vincular el SIAC con la empleabilidad y con la satisfacción de demanda del mercado laboral, mientras que el personal administrativo y académico lo relaciona con la formación que se imparte, con una base de competencias y conocimientos amplios, genéricos y con el contexto disciplinario; y a nivel institucional, en general se le vincula con la gestión (Martin y Lee, 2018). En suma, los SIAC parecen interpretarse diferenciadamente al interior de las instituciones de educación superior.

Por otra parte, la preocupación por la calidad de la docencia ha sido uno de los fundamentos invocados por los responsables de las políticas públicas de muchos países, al momento de introducir políticas estatales como las de los casos analizados en secciones anteriores. De hecho, la investigación indica que los gobiernos están prestando mayor atención a la función docente (Brennan y Shah, 2000; Stensaker, 2008; Zenteno y Lemaitre, 2012), aunque pocos estudios revelan evidencia sustancial sobre cambios en ella (Dill y Beerkens, 2013).

En general, las evaluaciones o acreditaciones de los profesionales docentes que derivan de los SEAC, han demostrado ser costosas, requerir mucha energía del profesorado, fomentar una cultura de cumplimiento formal y producir rendimientos decrecientes en el tiempo. Adicionalmente, tienen el potencial de disminuir incentivos para que las propias universidades

desarrollen iniciativas académicas colectivas para resguardar la docencia y el aprendizaje de los estudiantes (Dill, 2018).

Los *rankings* y las métricas de satisfacción estudiantil tampoco han demostrado ser indicadores adecuados para estimar la calidad de la docencia (Spooren et al., 2013; Deem y Baird, 2019). En este contexto, O'Neill (2002) sugiere una rendición de cuentas basada en el autogobierno institucional, que considere una evaluación interna, un juicio independiente y que no involucre únicamente medidas estandarizadas. En un trabajo posterior, el mismo autor (O'Neill, 2013) enfatiza en la necesidad de trabajar directamente con las unidades académicas para que el foco sea la calidad más que la posición relativa, la formación más que la rendición de cuentas y que los juicios evaluativos sean informados e independientes.

Parece ser que sólo cuando las universidades enseñaban a una pequeña elite, la docencia era incuestionable. Contrariamente, en la actualidad las instituciones de educación superior han debido cambiar y adaptarse para atender una masiva demanda de calidad (Altbach, Reisberg y Rumberg, 2009). A medida que los sistemas se vuelven masivos, se presta mayor atención a la educación general de pregrado, a formas modulares de instrucción y evaluación, y se desplazan las normas e incentivos que inciden en el trabajo académico (Dill, 1999). Consecuentemente, la cultura académica se vuelve más atomista (Dill, 2013). Una de las causas esgrimidas es la preponderancia de la investigación especializada en un entorno competitivo y el aumento de tiempo que los académicos deben dedicarle (Ehrenberg, 2012; Dill, 2018). Todo lo anterior ha generado un progresivo cambio cultural en la academia, cuyas consecuencias son más amplias, pero que indiscutiblemente han mermado la calidad de la docencia y los procesos colegiales para resguardar estándares académicos (Dill, 1999 y 2013).

Existe un volumen considerable de literatura sobre docencia de calidad que indica que el vínculo con los estudiantes, la idoneidad de los equipos académicos y los componentes de la enseñanza —tales como el diseño curricular, los contenidos de las asignaturas, la evaluación, la pedagogía y el liderazgo transformacional o distribuido— son factores relevantes (Elton, 1998; Gibbs et al., 2009; Ashwin, 2015; Robin y Hilli, 2016; Wood y Su, 2017; Rodríguez-Ponce et al., 2022) para una docencia de calidad en las universidades. Por tanto, la evidencia sugiere restaurar la responsabilidad académica al interior de las instituciones, bajo la premisa que los estándares académicos deben permanecer donde existe la posibilidad cierta de controlar y cambiar las prácticas académicas (Dill, 2013).

Según Harvey y Williams (2010), los SIAC siguen siendo desarrollados en función de los procesos externos y las mejoras en la docencia resultan ser tenues y desiguales. En consecuencia, en general los SIAC, al menos en sus etapas iniciales, priorizan la perspectiva de la gestión para el cumplimiento externo (Kohoutek et al., 2017) y se perciben menos integrados y vinculados a las actividades académicas (Tavares et al., 2016; Stensaker, Hovdhaugen y Maassen, 2019). Más que otorgar valor al quehacer de los docentes, este desacoplamiento entre la gestión de la calidad y la docencia ha tendido a fomentar una mayor burocracia en los procesos de aseguramiento de la calidad (Watty, 2006; Stensaker, 2008; Cardoso et al., 2016).

En la práctica, los SIAC ayudan a garantizar que se cumple con los SEAC y a señalar que los académicos y los administrativos han de hacerse responsables formalmente de sus cursos y acciones, pero no parece ser un vehículo para alentar el compromiso académico. El compromiso se produce cuando los procesos internos se centran en el desarrollo, la mejora y la creatividad. Efectivamente, un SIAC tiene potencial para proveer las condiciones para que ello suceda, pero los académicos son personas inteligentes y eluden cualquier requisito de cumplimiento que desaprueben (Harvey, 2018).

Adicionalmente, conforme al análisis contenido en las primeras secciones de este capítulo, estos sistemas internos varían considerablemente entre universidades y evolucionan de acuerdo al contexto y sus respectivos propósitos. En cada caso, depende de la comprensión de la calidad, la cultura académica y sus subculturas internas; las capacidades humanas, materiales y financieras y su relación con otros dominios de la administración institucional. Estos hallazgos sugieren que los SIAC pueden adoptar distintas perspectivas y enfocarse en áreas funcionales diversas de la universidad, tales como la gobernanza y la gestión, la investigación, los servicios comunitarios, la docencia u otros (Brennan y Shah, 2000). También refrendan la inexistencia de modelos ideales de SIAC y la debida cautela para analizar, comparar e interpretar sus semejanzas y diferencias. Desde la perspectiva de Vukasovic (2014), para la institucionalización de los SIAC se requiere un enfoque que considere todas sus dimensiones: la regulatoria, normativa, cognitiva y cultural, sin dar ninguna por sentada, especialmente la última.

En suma, el análisis de la configuración de los SIAC requiere considerar múltiples elementos o circunstancias que afectan el desarrollo de la cultura académica que anhela y trabaja por una docencia de calidad, lo que se sostiene sobre tres premisas:

1) La calidad de la docencia y su mejora se sustenta en las experiencias y valores de las mismas instituciones de educación superior (ENQA, 2005; Harvey y Stensaker, 2008; EUA, 2011; 2012; ESG, 2015).
2) Todas las universidades, incluidas las mejor calificadas y respetadas, pueden mejorar sus procesos internos para garantizar y mejorar la calidad de la docencia y el aprendizaje (Dill, 2018).
3) Por último, de acuerdo con los casos revisados de políticas de SIAC de alineación predominantemente interna, estos pueden ser analizados desde la gestión de la calidad, la cultura académica y el trabajo de calidad. Las tres perspectivas se explican sumariamente en la tabla más adelante.

La mayoría de los estudios sobre aseguramiento de la calidad adoptan una perspectiva desde el cumplimiento y rendición de cuentas, y refieren a los efectos en la gestión y estructuras organizacionales de las instituciones, pero no alcanzan a abordar la docencia y experiencias transformadoras de aprendizaje de los estudiantes (Harvey y Newton, 2004). En esa línea, este estudio intenta aportar esencialmente desde la perspectiva del trabajo de calidad y de la cultura académica (tercera y cuarta columna de la tabla 1.1), que ponen su foco en aspectos prácticos y simbólicos de la docencia de calidad (Clark, 1983, 1986, 1991 y 1998) y cuyo centro prioritario es el aprendizaje de los estudiantes (Harvey y Newton, 2007; Harvey, 2009; Dill, 1992, 2012 y 2018).

Tabla 1.1 Síntesis perspectivas SIAC de docencia

Perspectivas de Análisis de SIAC de Docencia	Gestión de la calidad	Trabajo de calidad	Cultura de calidad académica
Supuestos sobre calidad	Marco de calidad establecido y sobre el cual las instituciones deben actuar y demostrar ser responsables.	Marco de calidad situado. Puede haber nociones de calidad acordadas, pero se mezclan con preferencias individuales.	Marco de calidad compartido. Existe compromiso, nociones y normas compartidas sobre lo que implica la calidad y excelencia académica.
Enfoque	Gerencial (normas, instrumentos y procedimientos).	Práctico (actividades y prácticas académicas cotidianas).	Simbólico (valores, creencias, ideales, significados y experiencia).
Caracterización SIAC	Esencialmente como respuesta y cumplimiento al SEAC, al alero de un SIAC formalmente establecido.	Fomento y desarrollo de lo que funciona respecto a la docencia y del aprendizaje, independiente de la formalización del SIAC.	Relevancia del quehacer académico, docencia e investigación, emerge como saga o paradigma educativo, como SIAC informal o tradición que sobrevive.
Función académica	Rendición de cuenta y cumplimiento.	Comunidad de aprendizaje activa para la formación de estudiantes críticos y reflexivos.	
Efectos sobre la docencia	Debatido y escasamente comprobado.	Altas expectativas sobre la docencia y aprendizaje, impacta y busca agregar valor.	Tradiciones con potencial para transformar la docencia y el aprendizaje.

Elaboración propia, en base a Roxa y Martensson, 2011; Elken y Stensaker, 2018 y Dill, 2012 y 2018.

1.3.2 Factores de SIAC

Los factores de SIAC son aquellos múltiples elementos o circunstancias que contribuyen o inhiben la configuración de estos sistemas, en coherencia con la cultura académica institucional. A continuación, se presentan los factores más relevantes, tanto externos como internos, que de acuerdo con la literatura permiten indagar en los SIAC.

1.3.2.1 Regulación estatal y régimen de regulaciones

El factor externo se refiere a la incidencia del Estado, a través de sus marcos regulatorios y las funciones que desempeña la institucionalidad gubernamental para preservar la calidad académica de la oferta formativa de las instituciones de educación superior (Dill y Beerkens, 2010; Dill y Van Vught, 2010). Desde una perspectiva teórica, la calidad de la educación superior requiere de la intervención estatal por varias razones (Blackmur, 2010). En primer lugar, la sociedad requiere resguardar que la formación impartida cumpla con mínimos estándares, el Estado debe proteger “al consumidor”. En segundo término, el Estado ha de salvaguardar la calidad de la educación para que pueda cumplir su función social y no sólo responder al interés privado de los estudiantes o del personal universitario (IESALC, 2020). En este contexto, cabe

recordar que, en general, el gobierno jerárquico tradicional ha tendido a desplazarse en dirección al llamado Estado regulador o evaluador (Neave, 2012, 2018), que tiende a controlar a la distancia (Schwarz y Westerheijden, 2004), de cara al mercado que ocupa un espacio cada vez más amplio en el triángulo de coordinación de Clark (1986) (Brunner et al., 2020). De acuerdo con la intensidad de la intervención estatal, esta puede afectar en distintos grados a la autonomía de las instituciones de educación superior (Bernasconi, 2014).

Desde una perspectiva histórica, la mayoría de los países desarrollados ha confiado la calidad de su docencia universitaria a las normas de las profesiones académicas y a los procesos colegiales de las universidades (Dill y Beerkens, 2012). Sin embargo, los cambios a nivel global y las reformas a la educación superior en general, han alterado el entorno de las instituciones de educación superior y, junto con ello, las expectativas de la política pública, los marcos regulatorios (Brunner, 2007) y los incentivos para una docencia de calidad. Como consecuencia, los países buscan y experimentan distintos instrumentos y complejizan su política para mejorar su marco institucional, con el fin de asegurar la calidad académica (Santiago et al., 2008; Dill y Beerkens, 2010).

En términos generales, las políticas públicas han asumido principalmente tres formas de control sobre la calidad académica: supervisión o regulación directa; competencia o dirección de las fuerzas del mercado; y reciprocidad o autorregulación profesional a través de la influencia horizontal entre pares (Hood, 2004). En la primera, la calidad académica es asumida por el Estado, que adopta diferentes enfoques y despliega instrumentos de supervisión y control; en la segunda, el mercado debe funcionar eficazmente y para ello es necesario disponer de información acerca de la calidad académica para los estudiantes y los responsables de las políticas; en la tercera, los propios académicos son los responsables de definir y hacer cumplir las reglas y normas que garantizan la calidad de la docencia y enseñanza. No resulta fácil diseñar políticas que logren equilibrar adecuadamente las fuerzas del Estado, las del mercado y las de la profesión académica, y que, además, se sitúan en particulares contextos. Por tanto, con frecuencia, el diseño de políticas de aseguramiento de la calidad se convierte en un campo de disputa entre los gobiernos y las universidades (Dill y Beerkens, 2010; Dill, 2018), como los casos analizados anteriormente.

En el contexto descrito, en forma progresiva las instituciones de educación superior han tendido a percibirse más como organizaciones emprendedoras en mercados competitivos (Brunner, 2006) y se ha intentado resguardar estándares académicos mediante el suministro de información, la identificación de indicadores de desempeño y una evaluación gubernamental más directa de los programas académicos (Dill y Beerkens, 2012). Esta situación conduce, en muchas ocasiones, al desincentivo académico para cooperar voluntariamente en el logro de objetivos comunes (Dill, 2007).

En efecto, la evidencia ha demostrado que los instrumentos de mercado no aplican adecuadamente en el ámbito de la educación superior, pues no es posible disponer de información perfecta y racional requerida por las partes. Es imposible estimar la “calidad del producto” antes de “comprarlo” y, por tanto, las dificultades con la calidad de los datos, reportes de información, evaluaciones, clasificaciones, cuestionarios y otros instrumentos utilizados por

las políticas de resguardo de la calidad no pueden corregirse del todo. Según Dill y Beerkens (2012), finalmente las diferencias entre sujetos e instituciones son modestas y proporcionan una guía limitada a los futuros estudiantes. Además, se tiende a enfatizar en nociones de prestigio a expensas de los estándares académicos y se crean incentivos disfuncionales y recurrentes como, por ejemplo, priorizar la investigación sobre la calidad de la docencia (Dill y Soo, 2005). Por otra parte, la mayoría de los estudiantes reportan que los *rankings* o clasificaciones tienen poca influencia a la hora de elegir un programa o institución. Es decir, los sistemas de educación superior masivos sugieren más bien el comportamiento de "consumidores miopes" (Gandhi, 2007). Por último, el costo y la complejidad para desarrollar *rankings* e indicadores de calidad académica válidos son significativos.

Así, el papel que desempeñan los gobiernos exigiendo información o alentando oportunidades, incide en los tipos de herramientas utilizadas y afecta los procesos de aseguramiento de la calidad de la docencia. Por una parte, resulta deseable contar con agencias nacionales que velen por la calidad académica, que provean información socialmente beneficiosa sobre ella, subsidiadas y reguladas por el gobierno, pero independientes de él y de las instituciones de educación superior (Dill y Beerkens, 2012). Por otra, es necesario balancear la regulación estatal y la autorregulación institucional, porque la excesiva regulación por parte del Estado puede inhibir la innovación académica, mientras que la dependencia de instrumentos de autorregulación puede generar una aplicación demasiado indulgente de estándares académicos (Gugerty y Prakash, 2010). Como reflejo de este dilema entre la autonomía académica y la rendición de cuentas, el caso de los ESG grafica la adopción de un diseño de política pública que busca balancear la autonomía e independencia, tanto de los gobiernos como de las instituciones de educación superior (ENQA, 2005).

Considerando las deficiencias en los mecanismos de mercado, han surgido algunas propuestas alternativas que conviene observar. El Centro para la Educación Superior de Alemania (Centrum Für Hochschulentwicklung, CHE) proporciona clasificaciones de programas académicos prestando especial atención al modelo subyacente para seleccionar y combinar indicadores (Beerkens y Dill, 2010). Ocurre algo similar con la Encuesta Nacional de Compromiso Estudiantil (National Survey of Student Engagement, NSSE), que busca medir la experiencia de los estudiantes con las mejores prácticas de docencia y aprendizaje en los Estados Unidos (Ewell, 2010). A diferencia de las dos alternativas anteriores, la Encuesta de Graduados de Australia, compuesta por el Cuestionario de Experiencia del Curso (Course Experience Questionary, CEQ) y la Encuesta de Graduados (Graduate Destination Survey, GDS), son herramientas patrocinadas por el Estado que recopilan información sobre la satisfacción de los graduados en diversos aspectos de sus estudios universitarios, así como sobre su éxito en el mercado laboral (Harris y James, 2010). CHE, NSSE y la evaluación australiana proporcionan información más válida sobre la calidad académica, así como información relevante para los intereses de los futuros estudiantes, que la mayoría de otras clasificaciones y *rankings*. Sin embargo, los análisis concluyen que inciden en las decisiones de un segmento pequeño, aunque creciente, de estudiantes, principalmente de aquellos con mayores expectativas y menos vulnerables (Dill y Soo, 2005).

A nivel de la gobernanza de las universidades, también presenciamos un giro hacia una creciente y sofisticada burocratización y racionalización, donde la reciprocidad y solidaridad se distribuye de distintas maneras (Lazega, 2020) e imperan los valores del gerencialismo y las modas administrativas tomadas en préstamo de la empresa privada (Birnbaum y Snowdon, 2003). Surgen nuevos desafíos, sobre todo para los órganos colegiados que comúnmente funcionan en las organizaciones académicas para su integración y rendimiento (Lazega, 2020). Tanto el gerencialismo como la burocratización han tendido a debilitar el estatus académico, a desplazar la autoridad hacia los administradores profesionales y a fomentar diversos procesos de remodelación institucional, en los distintos niveles de la universidad, para adaptarse al nuevo entorno del *New Public Management* (Veiga, Magalhaes y Amaral, 2015). Un ejemplo elocuente de estos influjos lo constituye un estudio econométrico en universidades de los Estados Unidos. Dentro de sus hallazgos, se descubrió que las decisiones tomadas principalmente por administradores universitarios condujeron a una sobre inversión en la calidad no académica de la universidad, por ejemplo, servicios para la vida estudiantil, así como mayores costos totales para los estudiantes de pregrado. Por el contrario, las decisiones en las cuales medió mayor participación y consenso entre los académicos condujeron a una inversión menor no académica y a una mayor calidad académica, medida por el alcance y el rigor de la oferta de programas académicos, así como por las calificaciones de los docentes (Carroll, Dickson y Ruseski, 2012).

En suma, las regulaciones externas inciden significativamente en las universidades y en el diseño e implementación de sus SIAC, aunque diferenciadamente de acuerdo con el país o región, conforme a marcos reguladores diversos, mediados por agencias estatales u otros organismos privados o públicos, nacionales o internacionales de aseguramiento de la calidad (Martin y Stella, 2007). Asimismo, otras exigencias nacionales o regionales externas también pueden incidir en la configuración y desarrollo de los SIAC, tales como marcos de cualificaciones; reportes de información sistemática en aspectos financieros, académicos y estudiantiles; la aplicación de ciertas encuestas y clasificaciones institucionales, entre otras.

Pese a la relativa efectividad de los distintos instrumentos de la política pública para fomentar la calidad de la docencia, ellos han tenido algún nivel de impacto positivo al interior de las universidades y sus facultades. Han logrado llamar la atención sobre la función de docencia e investigación, iniciar debates sobre planes de estudio, objetivos de enseñanza, fortalezas y debilidades de un programa (Harris y James, 2010; Ewell, 2010). Adicionalmente, existe consenso internacional respecto a que los resultados de los estudiantes, tales como indicadores de retención, progreso y resultados de los graduados, son valorados socialmente (Santiago et al., 2008). Esa información permite realizar comparaciones entre diferentes universidades y podría ser valiosa para los estudiantes y, eventualmente, para debatir y consensuar mejoras al interior de las universidades.

En conclusión, los requisitos reglamentarios externos, nacionales o regionales, pueden resultar beneficiosos para el desarrollo de los SIAC de las universidades y, al mismo tiempo, pueden limitarlos (Brennan, 2018). En general, los SEAC condicionan y traen aparejada una mayor carga de trabajo administrativo que suele fatigar a los académicos (Westerheijden, 2007), e incluso algunas experiencias reportan cierta falta de autonomía al momento de la implementación de sus SIAC (UNESCO, 2018). Las regulaciones externas son necesarias para ofrecer confianza y

legitimidad a la sociedad (Beerkens y Groeneveg, 2022), pero no parecen incidir verdaderamente en el núcleo de la calidad (Enders y Westerheijden, 2017). El riesgo es que las universidades desarrollen una cultura de cumplimiento, en lugar de una mayor capacidad de autorregulación y mejora de los aprendizajes, como teóricamente se espera de un SIAC transformador y centrado en la formación estudiantil.

1.3.2.2 Autonomía institucional y académica

La autonomía, como factor interno que incide en los SIAC, requiere ser precisada desde dos perspectivas. La primera, autonomía institucional, se refiere a aquella que el Estado otorga a la universidad para diseñar e implementar sus SIAC. Por tanto, se refiere al grado de independencia, flexibilidad y margen de posibilidades con que cuenta la institución de educación superior para asegurar una docencia de calidad. La segunda, autonomía académica, implica la independencia que la administración central de las universidades otorga a las unidades académicas (facultades, departamentos y programas) y a los académicos para resguardar la calidad de la docencia (Martin y Lee, 2018). Ambas perspectivas de la autonomía presuponen que las instituciones de educación superior funcionan y se desarrollan en democracia; al alero de un sistema de educación superior que admite la participación de las universidades y, asimismo, sistemas de gobernanza institucional que, dentro de una estructura definida, permiten a las unidades académicas ejercer la colegialidad académica y el diálogo con la administración central (Lazega, 2020). Por lo tanto, la noción de autonomía para este estudio se vincula, esencialmente, con quién o quiénes toman las decisiones en cuanto al aseguramiento de la calidad, y ello depende del sistema de educación superior, la estructura organizacional y el contexto particular de la universidad y su cultura organizacional.

Este factor también dice relación con la forma en que los SIAC son percibidos por los académicos. Pueden estimar que estos sistemas constituyen una forma de imponer el gerencialismo que quita autonomía tanto individual como a nivel de unidades académicas. La percepción académica depende de cómo se conciben y diseñan los procesos y herramientas de los SIAC, cuán centralizados o descentralizados sean, de acuerdo a las circunstancias y necesidades locales, y en qué medida permiten a las facultades o escuelas adoptar el SIAC en función de su contexto disciplinario local. De acuerdo con Ganseuer y Pistor (2017), en ocasiones la centralización del SIAC puede ser necesaria inicialmente, pero luego, habiendo adquirido experiencia, puede operar de forma descentralizada y aumentar la autonomía de las unidades académicas que aprenden a hacer uso de resultados.

1.3.2.3 Estructura organizacional

La estructura organizacional, con sus características de gestión y énfasis de las políticas institucionales, tales como regulaciones, procedimientos internos y claridad de las responsabilidades, afecta a los SIAC. En términos generales, los sistemas jerárquicos tienden a coartar el aseguramiento de la calidad de la docencia, por cuanto no involucran a los académicos ni al personal en los procesos de toma de decisiones ni en la asignación de recursos. Esa escasa o poca consideración también podría referirse a los estudiantes e implicaría, por ejemplo, ausencia de espacios de participación, rechazo o desatención a sus inquietudes y demandas. Por

el contrario, de acuerdo a un estudio empírico de casos de universidades de los cinco continentes de UNESCO (2018), la participación e involucramiento de los departamentos académicos y sus miembros en la configuración, implementación y operación de los SIAC, tiende a fomentar compromiso con la calidad de la docencia y con las responsabilidades que derivan de estos sistemas internos (Bendermacher et al., 2016).

Para ahondar en este asunto, de los estudios de Lazega (2001, 2005 y 2020) sobre sociología de las organizaciones se pueden construir marcos analíticos que permiten profundizar en las estructuras y dinámicas sociales de las organizaciones contemporáneas. El autor sostiene que en las sociedades en las que la economía del conocimiento representa una parte cada vez mayor de la producción y del crecimiento, ocurren dos tendencias simultáneas: la progresiva racionalización a través de la burocratización; la racionalización a través de la colegialidad y sus procesos sociales particulares (2005). La segunda tendencia permite comprender cómo las profesiones contemporáneas parecen volverse más colectivas. En su conjunto, estas tendencias de la sociedad organizativa, sumadas las redes sociales, la tecnología y la *big data*, están cambiando el espacio público y las instituciones (Lazega, 2020). Por tanto, es menester actualizar las definiciones y perspectivas de esos espacios sociales. Necesitamos redefinir, según este autor, las organizaciones como comunidades políticas que combinan burocracia y colegialidad. También comprender la regulación conjunta (*joint regulation*) como una negociación, al interior de las organizaciones así redefinidas (no burocrática, sino política), que activa la agencia colectiva de los actores de arriba-abajo y abajo-arriba (Lazega, 2020).

Los elementos de análisis aplican en aquellas organizaciones intensivas en conocimientos, es decir, aquellas que actualmente evidencian las tendencias señaladas, en una competencia intensa y progresiva. Consecuentemente, dichas organizaciones se encuentran desafiadas a generar nuevos conocimientos al respecto y también a procesar críticamente aquellos que surgen incesantemente de su entorno para la toma de decisiones al interior de la organización (Lazega, 2005). Aunque el trabajo de Lazega no trata específicamente sobre las instituciones de educación superior, la universidad contemporánea exhibe claramente esos rasgos de organización intensiva en conocimiento.

La mirada alternativa deja atrás la dicotomía weberiana burocrática-colegial o tecnocrática-colegial, y puede explicar con más claridad cómo se amalgaman los trabajos rutinarios y los innovadores; la estabilidad y el cambio social; las transiciones y las transformaciones; la coordinación jerárquica y la coordinación entre iguales que deliberan; la gestión y la academia. En este contexto, las instituciones tienden a organizarse en estructuras multinivel incididas por el Estado, el mercado y la sociedad en general. El poder, la participación y la creación de coaliciones se desarrollan y distribuyen en ellas de distintas maneras (Lazega, 2020), revistiendo riesgos y oportunidades.

Ahora bien, el quehacer universitario, como lo son la docencia e investigación, no se puede explicar con modelos weberianos que no capturan la complejidad organizacional, sobre todo si es llevado a cabo colegiadamente. La cooperación y los ajustes mutuos son parte de la dinámica del quehacer académico, inserta en la universidad como un enjambre organizado, vertical y horizontalmente. De esta sofisticación organizacional surge una neoestructura organizacional

que ha de combinar adecuadamente los niveles organizativos y los modos de cooperación burocrático y colegial para evitar las oligarquías y las elites cerradas (Lazega, 2020). El tipo de gestión y organización universitaria responde entonces a una compleja estructura organizada que combina burocracia y colegialidad. La estructura puede ser analizada desde la perspectiva de la regulación conjunta entre ambas tendencias. Comprender cómo se desarrolla este fenómeno en cada universidad, abre oportunidades para entender su cultura, suscitar compromiso docente y contribuir al desarrollo de una cultura de calidad. Al respecto, la evidencia es contundente en señalar que la docencia se resguarda mejor si se pone el énfasis en acciones colectivas del personal docente, los "productores" primarios de educación superior (Dill y Beerkens, 2012).

1.3.2.4 Liderazgo académico

En la universidad contemporánea se ha vuelto clave el liderazgo institucional para la promoción de una educación efectiva (Stensaker et al., 2011). Dicho liderazgo contribuye a sentar las bases de una estructura organizacional que focalice su atención en el aprendizaje y fomente a introducir experiencias docentes innovadoras para lograrlo (Rodríguez-Ponce et al., 2022). En Estados Unidos, por ejemplo, el fuerte liderazgo de rectoría es una característica distintiva de los *colleges* y universidades de mejor desempeño (Dill, 2014). En el contexto de este trabajo, no sólo se refiere al liderazgo a nivel central, sino sobre todo al liderazgo académico al interior de los departamentos y facultades, que influye directamente en el quehacer de los programas y en el desempeño de los estudiantes (Stensaker et al., 2017). El liderazgo docente se encuentra contemporáneamente desafiado, por una parte, por atender a la diversidad del estudiantado y brindar una formación en habilidades generales, tanto técnicas como cognitivas, emocionales y sociales. Por otra, por comprender los significativos cambios del sistema de educación superior en general, y sus implicancias particulares en las dinámicas docentes (Rodríguez-Ponce et al., 2022).

De acuerdo con el enfoque integrador para analizar la cultura organizacional universitaria propuesto por Tierney (1988), identificar quiénes y cómo se toman las decisiones, independiente de si los liderazgos están o no formalmente establecidos en la organización, permite aproximarse a la dimensión simbólica y a los supuestos básicos que hacen funcionar a la institución de un modo particular. En la medida que los líderes, a nivel central o en las unidades académicas, cuentan con el compromiso y las habilidades para crear, influir, gestionar, asignar recursos y lograr asociaciones entre miembros, vinculando los aspectos gerenciales con los culturales propios de la institución, tienden a crear un clima de confianza y comprensión mutua (Kleijnen et al., 2011). Ese tipo de clima contribuye a fomentar una cultura de calidad académica que incide en la calidad de la docencia (EUA, 2010; Bendermacher et al., 2016) y en lo que esta significa (Knight y Trowler, 2000). En contraposición, se perciben escasas habilidades de liderazgo cuando se enfatiza en la inspección, el control y la comunicación de directrices sin convicción, que no logran convocar ni persuadir a los académicos.

En el ámbito de la educación superior se han identificado dos formas de liderazgo con potencial de incidir en aspectos organizacionales claves: el liderazgo transformacional y el liderazgo distribuido (Rodríguez-Ponce et al., 2022). El primero genera respeto, admiración, confianza y

motivación para compartir esfuerzos en virtud de metas comunes. Este estilo de liderazgo fomenta la creatividad de los miembros del equipo y demuestra preocupación personal por cada uno. El segundo es capaz de distribuir el poder, el control y la autoridad en la práctica cotidiana (Jones y Harvey, 2017), más que actuar desde la estructura administrativa formalmente establecida. Ambos tipos de liderazgo presuponen una comprensión cultural de la organización (Tierney, 1988). Consistente con estos hallazgos, Lazega (2005) sostiene que tareas profesionales complejas, como la educación superior, requieren liderazgos colectivos (grupos de trabajo, consejos académicos, comités profesionales, etc.) que contribuyan a la cooperación, a la asociación, a los ajustes mutuos y que no se vean restringidos burocráticamente. Lazega (2001 y 2020) profundiza en el estudio de los órganos colegiados que comparten autoridad en común y ejercen liderazgo colegiado, dando cuenta que representan una forma eficaz de tratar asuntos complejos de las organizaciones contemporáneas. El consenso de normas académicas, las relaciones interpersonales entre pares en igualdad de condiciones, el intercambio de recursos simbólicos, la interdependencia y responsabilidad compartida, el compromiso con la calidad, la creatividad, entre otros, son todas virtudes de la organización colegial (Lazega, 2001).

En una línea similar, uno de los hallazgos del estudio de universidades noruegas de Stensaker, Hovdhaugen y Maassen (2019), señala la relativa baja importancia atribuida a las estructuras formales o burocracias generadas para el aseguramiento y gestión de la calidad académica. Ello sugiere la relevancia de la colegialidad académica, por sobre un SIAC formalmente establecido. Dill (2012), por su parte, sugiere la preservación de los órganos académicos colegiados en las universidades para definir y preservar los valores esenciales de la docencia. También recomienda incentivar a aquellos docentes que son referentes por su idoneidad, a través de distintos medios, tales como premios, pasantías o reconocimientos institucionales al desempeño docente de excelencia (Dill, 2012; Vettori et al., 2017).

Por lo tanto, los análisis apoyan la opinión que asegurar y mejorar los estándares académicos requiere involucrar activamente el liderazgo colegiado de los académicos dentro de la universidad, ya que, finalmente, es a nivel de programa donde se puede asegurar mejor la docencia y donde pueden mejorarse los estándares académicos (Dill y Beerkens, 2012). Asimismo, una política de aseguramiento de la calidad de la docencia efectiva debería proporcionar incentivos y apoyos para acciones colectivas de todo el personal académico dentro de un programa, lo cual es coincidente con los resultados de la investigación de Pascarella y Terenzini (2005) sobre la docencia y aprendizaje en la educación superior (Dill y Beerkens, 2012).

1.3.3 Perspectiva cultural

Burton Clark (1983) estableció que las universidades son organizaciones culturalmente cargadas de valores, que guían el comportamiento académico y ello se refleja en el lenguaje, los símbolos y las ceremonias de la vida académica. Teóricamente, los estudios culturales permiten una comprensión más profunda de los significados, costumbres e ideas, incluso inconscientes, de las instituciones de educación superior (Smerek, 2010). En el contexto de un mercado competitivo, en el cual los valores académicos se encuentran amenazados (Texeira et al., 2004) y la vida simbólica de las universidades parece centrarse más en comercializar su oferta que explicitar y

desarrollar los valores al interior de la universidad, la perspectiva cultural ofrece una alternativa para analizar formas posibles para consolidar la integridad del trabajo académico. Considerar el factor cultural dirige la atención hacia aspectos del contexto y del sentido de la docencia, más que a un conjunto de instrumentos o procedimientos que típicamente se esperan observar de un SIAC (Harvey, 2009; Vettori, 2012).

Previo a revisar modelos de indagación desde la perspectiva de la cultura, es necesario abordar el concepto de cultura, luego el concepto de cultura de calidad y, por último, analizar su relación con los SIAC. En lo sustantivo, cultura se refiere a una forma de vida; cultura de calidad, aquella en que todos los miembros de una organización son responsables de la calidad (Crosby, 1986 citado en Harvey y Green, 1993), y el énfasis se vuelve hacia el comportamiento de las partes interesadas en lugar de los aspectos operativos del SIAC (Harvey, 2007). En este sentido, la cultura de calidad implica reformular el aseguramiento de la calidad como un valor central de la universidad y no como una tarea impuesta externamente.

1.3.3.1 Cultura

La evolución del concepto cultura, en el sentido de un sistema de creencias, valores, costumbres y comportamientos, resulta compleja (Williams, 1983). El término original latino *colere* derivó en significados como cultivar, proteger, habitar. Sin embargo, el que predominó en el tiempo fue el de "cultivo", y al ser incorporado al inglés en el siglo XV, llegó a incluir el "cultivo de la mente" (Harvey, 2009). La cultura pasa a ser un concepto abstracto, vinculado a la civilización y progresivamente a la noción elitista de la persona culta. Sin embargo, desde Alemania se inició la democratización del término y surgió la idea de "culturas", variadas, relativas e igualmente válidas (Harvey, 2009). La evolución del término cultura se desarrolla desde tres perspectivas (Harvey y Stensaker, 2008). En primer lugar, como sustantivo abstracto que implica civilización. En segundo término, referido a la cultura artística, al esfuerzo artístico en cualquier forma (pintura, escultura, literatura, cine, entre otras, incluida la cultura popular). Por último, la cultura vinculada firmemente a una forma de vida (Harvey, 2009).

Harvey y Stensaker (2008) destacan las características de la cultura en el contexto de la educación superior. Primero, no es homogénea ni una idea elitista, no obstante, conserva un núcleo creativo. Segundo, se pueden distinguir implícitamente quienes "producen" y quienes "consumen" cultura. Tercero, siendo lo anterior debatible, se podría argumentar que el "consumidor" pensante también asume una función creativa. Cuarto, la cultura democrática se trata de una forma aprendida y de un contexto. Quinto, la cultura refleja el mundo material y también tiene elementos simbólicos. Sexto, cultura e ideología se interrelacionan; séptimo, existe una relación dialéctica entre cultura y economía, pero no determinista. Octavo, es parte de las personas que componen la cultura, trasciende a los actores y al mismo tiempo se posee de manera única. Finalmente, la cultura puede ser sitio de resistencia (Harvey y Stensaker, 2008), efecto al que ya se ha hecho mención respecto al movimiento de calidad de la educación superior (Newton, 2000).

1.3.3.2 Cultura de calidad

Es necesario distinguir lo que es cultura de calidad en la educación superior, concepto que —a juicio de Harvey (2009)— se usa sin mayor reflexión como un gran principio organizador que empodera a los actores y que se interpreta, implícita y erradamente, como la incorporación de un SIAC. Es distinto tener una cultura de calidad que contar con un SIAC, porque no es adecuado vincular procesos de rendición de cuentas y funciones de actores externos a las instituciones de educación superior con el concepto de cultura de calidad de una universidad. Todo ello aleja de la noción de cultura como forma de vida (Williams, 1989).

Se ha dado por sentado que la cultura de calidad es efectiva para apoyar los procesos de desarrollo y mejora de la educación superior (Bendermacher et al., 2016; 2017). Al adoptar un enfoque teórico para examinar la cultura de calidad, es necesario definir el concepto de cultura y explorar como este se relaciona con la calidad, su mejoramiento y aseguramiento, sus límites y vínculos con la docencia (Harvey, 2009). Como se ha mencionado, los SEAC y SIAC proliferan actualmente en prácticamente todos los países, sin embargo, ello no se corresponde necesariamente con resguardos externos e internos sólidos y efectivos de calidad académica. De hecho, en muchas universidades los académicos continúan siendo escépticos respecto a los SEAC y los SIAC porque no logran involucrar verdaderamente el esfuerzo académico (Newton, 2000; Stensaker, 2003).

Es absurdo pensar que la docencia de calidad y la formación de estudiantes críticos y reflexivos está condicionada por procedimientos de responsabilidad de rendición de cuentas (Harvey y Newton, 2007). La mejora no se produce como resultado de la regulación, sino que a través del crítico compromiso académico (Dill, 2018). La rendición de cuentas y la mejora no son dos dimensiones relacionadas con la calidad, son procesos distintos (Ewell, 2010). Los procedimientos e instrumentos típicamente utilizados en SEAC y SIAC han creado una tensión entre ambos conceptos que, en realidad, no existe (Harvey, 2009). La rendición de cuentas se relaciona con demostrar aptitud para el propósito o adecuada relación entre calidad y precio. En cambio, la mejora tiene relación con el desarrollo de la docencia y el fortalecimiento de la experiencia de por vida de los aprendices (Harvey y Newton, 2007). El debate entre ambos conceptos fue bien documentado en los años noventa (Vroeijenstijn, 1995; Middlehurst y Woodhouse, 1995), pero ha persistido en el tiempo.

Desarrollar una cultura de calidad, requiere entonces superar el falso dilema entre *accountability* y mejora, para poner el foco en la docencia y el aprendizaje. Siguiendo esa línea, Harvey (2009) enuncia las características de la cultura de calidad en las instituciones de educación superior.

Primero, la cultura de calidad no se puede imponer ni transferir de una experiencia a otra, es necesario ser críticos en cuanto a las nociones preconcebidas y estandarizadas respecto a cómo debería ser la cultura de la calidad. Segundo, no se puede concebir la cultura de la calidad de forma predefinida, al contrario, se desarrolla creativamente y se integra con las prácticas cotidianas. Tercero, no es mecánica ni codificada, ni tampoco un sistema creado por expertos para que otros lo adopten. Es más bien un proceso iterativo, dialéctico, que no sólo se enfoca

en procesos internos, sino que los relaciona con el contexto social, político y los sitúa históricamente. No es una panacea, ni algo que se puede desconectar de una realidad más amplia. Cuarto, la evolución dialéctica es compatible con una noción democrática de cultura de calidad, como una experiencia aprendida y vivida en sí misma que genera conocimiento, en lugar de simplemente procesarlo. Quinto, no se trata de verificar los resultados en cada etapa, sino de observar el estado de compromiso, la forma de ver. Sexto, no es sólo una toma de conciencia, también es una construcción ideológica. No es una herramienta, sino una construcción sociopolítica. Séptimo, no se puede construir con independencia del contexto en el que se encuentra, ello no sólo limita las posibilidades de transferencia, sino que exige una deconstrucción crítica del propósito y la ideología subyacente detrás de los requisitos de los SEAC. Octavo, una cultura de calidad no es nada si no es propiedad de las personas que la viven. Noveno, una cultura de calidad es efectiva cuando ideológicamente es compatible con la experiencia vivida, se fusiona con las ideas preconcebidas de los académicos y se vuelve invisible.

En síntesis, este concepto de la cultura de calidad dista de aquel que provoca resistencias, que se impone externamente, que se visualiza como moda gerencial, como mecanismo que socava la autonomía, la libertad académica o que reduce la incidencia de la academia (Harvey, 2009).

La cultura de calidad académica no puede identificarse, por tanto, con un conjunto de procesos y procedimientos estandarizados y tampoco puede importarse o imponerse desde el exterior de las instituciones. Para efectos del análisis, la tipología weberiana de Harvey y Stensaker (2008) ilustra de manera simplificada la construcción cultural de la calidad en las instituciones de educación superior. Ellos se basan en Douglas (1982) y Thompson et al. (1990), quienes sugieren que la participación de un individuo en la vida social depende de si el comportamiento de dicho individuo está o no controlado por el grupo, y si está o no prescrito por regulaciones y reglas externas. Sin desconocer la complejidad constitutiva de la calidad, combinan estas dimensiones de grado de control grupal, fuerte y débil, con la intensidad de las reglas externas, de donde resultan cuatro tipos de respuesta que denominan, respectivamente: regenerativa, receptiva, reproductiva o reactiva.

Tabla 1.2 Marco conceptual sobre cultura de calidad

Grado de control grupal **Intensidad de las reglas externas**	**Fuerte**	**Débil**
Fuerte	*Receptiva*	*Reactiva*
Débil	*Regenerativa*	*Reproductiva*

Fuente: Harvey y Stensaker, 2008.

Las características esenciales de los cuatro tipos ideales de cultura constituyen el marco inicial para investigar cómo la estructura organizacional y la cultura académica se pueden combinar en torno al aseguramiento interno de la calidad. Con frecuencia, los SIAC se diseñan o desarrollan sin tener presentes las estructuras sociales y las formas institucionales propias. Por lo tanto, los

SIAC y la cultura se visualizan de distintas maneras, según el tipo de cultura de calidad dominante en cada institución.

La cultura de calidad regenerativa pone atención al desarrollo interno, aunque con conciencia del contexto exterior y sus expectativas. Aprovecha las instancias de cumplimiento con las exigencias externas, pero sobre ellas prima su propio plan interno, el que incluye como oportunidades aquellas exigencias, agregándoles valor. Esta cultura tiende a ser generalizada, con objetivos claros, con una agenda dinámica y en modificación continua. Los procesos de mejora son asumidos como una responsabilidad central. Se enfatizan los aprendizajes organizacionales, la revisión comparativa y reflexiva. La cultura de calidad es parte del trabajo cotidiano y está en sintonía con las aspiraciones de los equipos académicos.

La cultura de calidad receptiva se distingue de la regenerativa por estar orientada básicamente hacia demandas externas, para dar cumplimiento a demandas del Estado, agencias u otros organismos públicos ante los cuales debe rendir cuentas. Lo positivo de este tipo de cultura es que la universidad revisa sus prácticas, explora cómo maximizar beneficios por cumplimiento y diseña mejoras en consistencia con ello.

La cultura de calidad reproductiva se dedica a reproducir el *statu quo*, manipulando la situación para atenuar el impacto de los factores externos. Este tipo de cultura se centra en lo que las instituciones o sus unidades hacen de la mejor manera. La calidad es algo generalizado, que no se reconceptualiza ni se prioriza. La cultura de la calidad no es transparente, se da por sentada, o bien, se respalda en prácticas no explicadas. No obstante, se mantiene la sensación de un trabajo bien hecho. Cualquier intento de desarrollar un enfoque más abierto o autocrítico probablemente será rechazado.

Por último, la cultura de calidad reactiva literalmente reacciona en lugar de comprometerse con las exigencias externas. También se producen resistencias al interior de la institución y se duda respecto de los posibles resultados, salvo cuando algunas de las exigencias externas se vinculan con recompensas, por ejemplo, de financiamiento. Este tipo de cultura de calidad se interpreta como construida e impuesta desde fuera, en desmedro de la autonomía institucional y, como señala un autor, puede ser percibida por los académicos como una “bestia a ser alimentada” (Newton, 2000) o “juego que hay que jugar” (Anderson, 2006).

Adicionalmente, cabe considerar la tipología resultante del estudio fenomenológico de Goff (2017), sobre concepciones de calidad y estrategias para implementar procesos asociados en las universidades, la cual complejiza el análisis en torno a la dinámica asociación entre cultura de calidad institucional y tipos de respuestas frente a nuevas exigencias externas. Básicamente, el autor concluye tres enfoques de cultura: uno dirigido a mejorar la calidad, otro a demostrarla y otro a defenderla.

La calidad dirigida a la mejora prioriza la docencia para el aprendizaje transformador y adopta una perspectiva prospectiva, que tiende a promover y alentar el uso de la reflexión crítica al interior de la universidad. Por su parte, la calidad demostrativa se focaliza en la rendición de cuentas y en la capacidad de cumplir los objetivos del programa y de la institución; se basa

eminentemente en el presente y en proveer la formación comprometida a los estudiantes. Por último, la cultura de calidad defensiva adopta la perspectiva de la gestión para demostrar excelencia y distinción académica y se focaliza en las funciones administrativas. En la práctica, resulta en general contraproducente para el fomento de la docencia de calidad y el aprendizaje transformador.

1.3.3.3 Modelos de indagación de las culturas institucionales

Smerek (2010) identifica tres tipos de modelo que ordenan la indagación de la complejidad de la cultura académica de las instituciones de educación superior. En síntesis, el primer enfoque, llamado integrado, considera la historia y la influencia de los liderazgos sobre la trayectoria institucional. El modelo distingue aquellas ideologías unificadoras que las personas comparten y que otorgan consistencia interna a la organización (Clark, 1972). El enfoque diferenciado, por su parte, observa con más detalle las culturas de las disciplinas o subculturas, fuertemente incididas por el contexto (Becher y Trowler, 2001). Finalmente, el enfoque fragmentado o también llamado "anarquía organizada" (Cohen y March, 1974), recoge aquellas coaliciones que surgen en torno a asuntos específicos y luego se diluyen y vuelven a formarse en el tiempo. Indagar desde esta perspectiva es difícil por sus ambigüedades y paradojas.

Tierney y Landford (2018) sugieren, alternativa o complementariamente a los enfoques precedentes, la adopción de la perspectiva cultural institucional, docente y estudiantil, así como la intersección de dichas perspectivas culturales y el Estado nación. A juicio de los autores, la comprensión de las perspectivas culturales se vuelve esencial debido a la globalización. A medida que las fronteras nacionales se hacen más permeables, la legitimidad del Estado nación depende cada vez más de construcciones culturales de todo tipo.

Habida consideración de todas estas aproximaciones, esta investigación releva la perspectiva integrada, que intenta identificar el carácter de la universidad desde su génesis, actores y momentos cruciales (Clark, 1972), que adopta el marco organizativo elaborado por Tierney (1988). Sin embargo, cabe precisar que este estudio, como otros desde la perspectiva cultural, corresponde a una investigación cualitativa y se centra en la comprensión del fenómeno social, en este caso de la universidad, y —en ese sentido— todas las perspectivas aportan, en alguna medida, a dicho análisis (Välimaa, 2008).

Para Tierney (1988), la gran variedad de métodos de investigación para entender la cultura institucional crea confusión en la misma medida que aporta información. Su marco de trabajo busca aportar al diagnóstico cultural de las universidades, de modo que sea orientador para superar sus propios problemas. El autor lo diseñó luego de indagar en la cultura organizacional de distintas universidades norteamericanas. ¿Qué es lo que mantiene unida a la institución? ¿Cómo funciona este lugar? ¿Cómo se hacen las cosas acá? Fueron preguntas iniciales básicas, afinadas con la comprobación de que las universidades están influenciadas por factores externos, pero también moldeadas por fuerzas que emanan de su interior. Esa dinámica interna hunde sus raíces en la historia y su fuerza deriva de los valores y creencias de los involucrados (Clark, 1972). En términos pragmáticos, Tierney (1988) intenta pesquisar la cultura que se refleja en lo que se hace, cómo se hace y quiénes participan en ello, todo lo cual tiene que ver con

decisiones, acciones y comunicación tanto a nivel instrumental como simbólico. La cultura organizacional se basa en los supuestos compartidos por los individuos que son parte de la universidad. Muchas veces esos supuestos se dan por sentados, pero son identificables a través de las historias, el lenguaje, las normas, la ideología institucional y las actitudes que surgen del comportamiento individual y colectivo (Tierney, 1988).

Del mismo modo que los antropólogos entran en este campo con una comprensión de términos culturales claves, el marco de trabajo aplicado de Tierney hace posible que los estudiantes tengan también una comprensión básica de los términos culturales de su institución (Tierney, 2008). No se trata de estudiar exhaustivamente la cultura de una organización, sino de observarla unitariamente y hacerse una gran idea de la misma. La propuesta consiste en la revisión y análisis de seis constructos culturales de la organización académica:

1) Misión: refiere a la forma en que los miembros de la universidad definen la ideología general de la institución. Responde a la pregunta: ¿cómo se define la universidad? La misión es un acto interpretativo que proporciona sentido, dirección y propósito. En parte, procede de la historia.
2) Entorno: refiere a que la institución existe dentro de un marco que también se elabora culturalmente. Responde a la pregunta: ¿cómo define su entorno la institución? Desde la perspectiva cultural, el mundo se construye socialmente y la definición del entorno no es tanto un hecho dado, sino algo que se considera, redefine y reinterpreta constantemente.
3) Liderazgo: refiere al constructo cultural que exige investigación cuando se estudian las instituciones educativas. Responde a la interrogante: ¿quién toma las decisiones? Los líderes son quienes promulgan guiones de actuación y comunicación. Pueden ser líderes formales e informales, dependiendo de la cultura organizacional.
4) Estrategia: no refiere a una definición fija, pero complementa al liderazgo al responder a la pregunta: ¿cómo se toman las decisiones? La explicación acerca del modo en que se hacen las cosas en la institución sería la respuesta.
5) Información: constructo que gira en torno a interpretaciones culturales de lo que las personas llegan a creer en su institución por la forma en que interactúan (estrategia) y se comunican entre sí. Responde a la pregunta: ¿cómo se transmite la información?
6) Socialización: ayuda a determinar qué es importante para la organización. La forma en que las personas se enteran de la institución, lo que aprenden y de quién, son señales sobre lo que la organización valora y cómo debe actuar.

1.3.3.4 Relación entre SIAC y cultura de calidad

En general, los SIAC se materializan en un conjunto de procedimientos, manuales y pautas. Además, requieren monitoreo y cumplimiento. Con el fin de que sean efectivos para garantizar la calidad de la docencia, requieren de la responsabilidad y compromiso de la comunidad académica. Como se ha revisado, su configuración depende de los propósitos que se desea alcanzar. Si sólo se desarrollan para responder al SEAC, probablemente no logran suficiente flexibilidad como para poner el foco en el mejoramiento, y menos aún en una docencia de

calidad. Es necesario observar en qué medida los procesos internos derivados de los SIAC exhiben las características de una cultura de calidad como la descrita, o si más bien se observan reglas y expectativas de una cultura de auditoría (Harvey, 2009).

La cultura de la calidad es frágil y muy sensible al exceso de burocratización. Esta consideración ha quedado de manifiesto en el debate sobre la dotación de personal de las unidades de aseguramiento de la calidad y en los procesos que se aplicaron en muchas instituciones europeas en el contexto de configuración de sus SIAC (EUA, 2006).

Idealmente, los SIAC deberían estar menos preocupados por tecnicismos y más por agregar valor a los esfuerzos de mejoramiento que realizan los académicos individual y colectivamente. A juicio de Dill (2012), la cultura de calidad académica bien puede determinar si la universidad cumple plenamente sus responsabilidades con la sociedad, pero para ello es necesario fortalecer los procesos colectivos mediante los cuales los académicos se comunican y hacen cumplir las normas y valores esenciales para la docencia e investigación.

En consecuencia, la cultura de calidad académica debe ser apoyada por toda la comunidad institucional y alimentada en muchos niveles y por diversos medios (Vettori et al., 2018). En la práctica, si se desea apoyar dicha cultura a través de un SIAC, no es tan fácil de llevar a cabo, porque el aseguramiento de la calidad, en general, se ha visto asociado a la administración gerencial. Un SIAC que busca impulsar la cultura de calidad se basa en la creencia de que el papel del lenguaje y la comunicación es fundamental para generar compromiso y satisfacción de los involucrados (Vettori y Loukkola, 2013). El significado social del SIAC debe ser creado por los mismos actores, no puede ser dado o atribuido por otros y el sentido de este ha de concebirse como dinámico, no estático, como un proceso más que un resultado (Vettori y Warm, 2015).

En otras palabras, la calidad de la docencia no es creada por un SIAC, más bien es el SIAC el que necesita asegurar que las interacciones entre profesores y alumnos sean fructíferas y productivas, y que la enseñanza facilite el aprendizaje en todas sus modalidades, presencial o virtual. En consecuencia, una cultura de calidad busca que los desafíos y los problemas se aborden desde el sentido de los académicos involucrados, donde existe el espacio para el diálogo interno, para interpretar y negociar hallazgos, al tiempo que se establecen acuerdos sobre futuras acciones, todo lo cual excede lo puramente técnico (Vettori et al., 2018).

1.3.4 Variables de contexto de una cultura de calidad académica

La cultura de calidad académica se concibe como un contexto en el que los esfuerzos de los miembros de la institución están vinculados al desarrollo del aprendizaje transformador (Harvey, 2009), pues, como señala Harvey (2006), la transformación está en el corazón de la calidad. El aprendizaje transformador se basa en la noción de cambio cualitativo de los estudiantes, también vinculado a la calidad como proceso transformador (Harvey y Knight, 1996). Las variables de contexto de una cultura de calidad se concretan en acciones guiadas por el compromiso académico, individual y colectivo, con el trabajo de calidad y con las condiciones propicias para el aprendizaje transformador.

Cabe precisar que algunos de los intentos contemporáneos por definir "marca" o reputación institucional (Toma, Dubrow y Hartley, 2005) no tienen relación con la cultura de calidad académica en los términos que aquí interesan. Ellos forman parte del *marketing* externo de las universidades y no abordan la identidad cultural de las instituciones en el sentido que aquí se trata; esto es, una identidad que define comunica e incorpora valores esenciales y efectivos para la docencia o la investigación y sirve para fundar una saga institucional (Clark, 1972) que se refleje en creencias y valores compartidos, los cuales —a su vez— actúan sobre un trabajo académico de calidad.

En los trabajos de Dill se han identificado tres tipos de variables interrelacionadas que dan sustento a la cultura de calidad académica de una institución universitaria: la integración social (Dill, 2012); la colegialidad académica (Dill, 2018 y 2020) y la construcción de significados (Dill, 2007; Dill y Beerkens, 2010). Influido por la investigación sobre la cultura académica que emergió en el campo de la educación superior luego del trabajo de Clark (1972; 1983) y de su propia experiencia personal con las tradiciones, símbolos y ceremonias de la Universidad de Carolina del Norte (Chapel Hill), Dill actualiza progresivamente, y hasta el presente, la noción de cultura de calidad académica que adopta preferentemente este estudio. En una primera etapa, la investigación de Dill (1982) se centra —en mayor medida— en los aspectos administrativos y gerenciales de la cultura organizacional, en cómo las estrategias y prácticas características de la literatura de gestión influyen en dicha cultura (Tierney, 1988) y su adaptación en la educación superior (Sporn, 1996). Luego se hace eco de los estudios de Silver (2003) sobre la influencia de las subculturas disciplinares al interior de las universidades en el plano de las creencias, la identidad profesional y la lealtad de los académicos y que, al mismo tiempo, son fuente de conflicto al interior de la universidad (Dill, 2012). La investigación de Becher (1981; 1984; 1987; 1989) amplía la mirada hacia la influencia de los aspectos sociales y culturales de los campos disciplinarios. Se sigue de allí que la forma compartida de pensar —y el comportamiento colectivo de los académicos— está significativamente moldeada por las interacciones sociales dentro de cada disciplina (Dill, 2018).

Conforme a esta perspectiva, las tres variables se constituyen en lentes para profundizar en aquellas culturas de calidad académica que utilizan cánones académicos aceptados entre pares, que constituyen condiciones beneficiosas para el aprendizaje transformador (Dill, 2018) y que son posibles de observar a través de acciones en las cuales participan y se comprometen los miembros de las unidades académicas para asegurar la calidad de sus programas (Elken et al., 2020).

La integración o cohesión social se refiere a los vínculos que se establecen entre los individuos de la organización (Dill, 2018). Varios estudios relevan la importancia de la comunicación e integración entre pares para socializar normas y valores entre miembros de una misma facultad o unidad académica. La integración social dentro de la universidad no es vertical ni prescriptiva, lo cual revela la importancia de la comunicación continua entre pares para socializar normas y valores (Dill, 2012). La comunicación entre académicos es horizontal, con pares que se guardan respeto mutuo, en gran parte es verbal y presencial, es continua y se centra en el intercambio de información acerca de cómo mejorar el quehacer académico (Dill, 1999).

En general, en las disciplinas existen varios mecanismos colectivos, mediante los cuales se comunican normas y valores que guían el comportamiento apropiado e inapropiado, la investigación y el estudio. Estos incluyen, por ejemplo, procesos para la selección de académicos, observaciones de clases entre pares, revisión por pares de becas e investigaciones enviadas para su publicación y, en última instancia, decisiones entre pares sobre promoción y reconocimiento en campos temáticos (Dill, 2012). Otro ejemplo para alcanzar mayor integración social es la creación de procesos colectivos para comunicar y monitorear las normas necesarias para proteger a los seres humanos en la investigación académica (King, Henderson y Stein, 1999). Esta idea, encarnada en los comités de ética de las facultades o códigos éticos de las disciplinas, surgió inicialmente como reacción ante las atrocidades cometidas por médicos investigadores que sirvieron tanto al nazismo como al imperio japonés durante la Segunda Guerra Mundial. En esta línea, muchas sociedades académicas y profesionales continúan desarrollando pautas éticas para la protección y respeto del ser humano, como son las juntas de revisión, claustros y los comités éticos, entre otros (Dill, 2020).

Estrechamente vinculada a la integración social, la colegialidad académica constituye una variable de cultura de calidad con alto potencial para asegurar la calidad de los programas académicos (Dill, 2007; Dill y Beerkens, 2010). La colegialidad integra la razón, lo cultural y lo normativo, con el fin de lograr responsabilidades colectivas (Lazega, 2020). Desde la perspectiva de la historia académica occidental, se remonta al ideal humboldtiano que buscó ajustar funcionalmente el poder y la responsabilidad de los catedráticos para la promoción de la ciencia y de la *Bildung* (Nybom, 2003). La colegialidad se evidencia en la voluntad de asociarse entre pares, a modo de un colegio, con fines de colaboración y para resolver asuntos complejos que atañen al proceso formativo. Para Lazega (2020), si bien la colegialidad ha sido tradicionalmente entendida como opuesta al ideal burocrático, actualmente hay que tener presente que ocurre en entornos altamente organizados. Lazega (2005) argumenta que se dan dos tendencias contradictorias en las sociedades en las que la economía del conocimiento representa cada vez mayor parte de la producción y del crecimiento. Como se señaló, la primera tendencia es la continuación de la racionalización weberiana a través de la burocratización. La segunda es otro tipo de racionalización a través de la colegialidad y que permite, según el autor, comprender las profesiones modernas que se vuelven más colectivas y organizativas.

Lazega (2020) propone redefinir la colegialidad en consideración al desarrollo de las organizaciones contemporáneas, al complejo contexto sociopolítico y la irrupción de la tecnología. La formación de asociaciones y coaliciones en las estructuras organizacionales adquieren sentido para garantizar la calidad de un bien público como es la educación superior (Lazega, 2020). No obstante, para lograr aquello, han de combinarse los modos de cooperación, burocrático y colegial, de manera solidaria entre pares al interior de la institución.

Una condición relevante para el ejercicio de la colegialidad académica es que los procesos sean diseñados y llevados a cabo por los mismos profesores, y que dichos procesos sean significativos, no grupos temporales o procedimientos delegados en oficinas administrativas. En segundo lugar, que el monitoreo de la iniciativa o mecanismo se aplique a todas las unidades académicas y afecte los factores que tienen incidencia en la calidad de la docencia. Tercero, que los comités

o grupos de académicos discutan y resuelvan colectivamente para evitar que la iniciativa se convierta en un procedimiento adicional desprovisto de sentido (Ostrom, 2000).

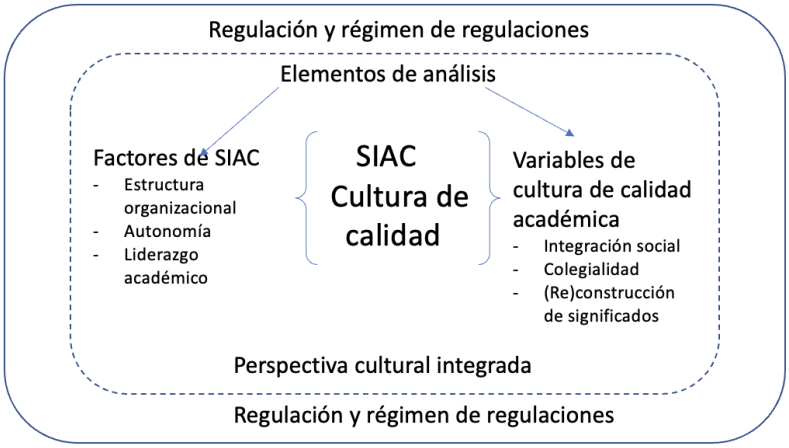
Tanto la investigación de campo como de laboratorio sugiere que, para resolver dilemas sociales, la comunicación directa, o cara a cara, es el medio más efectivo y además incrementa sustancialmente la cooperación a lo largo del tiempo (Hess y Ostrom, 2007). Igualmente, las interacciones cotidianas e informales entre académicos también son consideradas acciones colegiales que proporcionan lazos sociales necesarios para la comunicación, observación y cumplimiento de estándares éticos. De cualquier modo, es poco probable que la colegialidad en torno a asuntos académicos, formal o informalmente establecida a través de la estructura organizacional, se desarrolle desprovista de problemas y tensiones.

Desde la perspectiva de la construcción del significado, interesa observar el otorgamiento de sentido al trabajo académico. En particular, resultan relevantes la comunicación y socialización de valores esenciales sobre la docencia de calidad, el fomento y reconocimiento de la misma a través del lenguaje, símbolos, hitos, ceremonias, premios y documentos institucionales referidos al ideario, modelo educativo y carrera académica, entre otros. Algunos ejemplos de iniciativas en este ámbito son la designación de docentes sobresalientes, las defensas públicas de tesis, las celebraciones disciplinares, académicas o institucionales que repercuten en los valores y el comportamiento de los profesores (Dill, 2012). El hecho de que los significados se crean y se transmiten, fundamentalmente mediante el lenguaje, lleva a cuidar cómo se etiquetan o denominan las iniciativas y ello es relevante para congregar a los académicos.

El propósito de esta investigación es analizar cómo algunas universidades chilenas configuran sus SIAC, cómo estos incorporan las normativas del SEAC y de qué forma interactúan con las culturas de calidad académica de cada institución. El objeto de la investigación es el SIAC, es decir, los patrones o prácticas académicas que pueden o no estar etiquetados como de aseguramiento de la calidad, pero que existen y contribuyen a asegurar la docencia orientada al aprendizaje transformador, sin estar necesariamente definidos o explicados formalmente en un SIAC. Interesa discutir de qué forma se resguarda la calidad y cómo se afecta o fortalece la cultura académica de cada institución en el proceso de configuración e institucionalización de los SIAC.

La figura que sigue sintetiza los elementos del marco conceptual revisados en esta sección.

Figura 1.2 Síntesis del marco conceptual



Elaboración propia, en base a Tierney (1988); Bendermacher et al. (2016); Harvey (2009); Dill (2012 y 2018) y Lazega (2020).

Este estudio cualitativo indaga en la cultura y trabajo de calidad académica de universidades específicas, sin pretender generalizar resultados de hallazgos particulares. El SIAC se concibe situado dentro de una cultura institucional específica, pudiendo adoptar prácticas distintas de acuerdo a las circunstancias, como un determinado *ethos* de trabajo o vida y como herramienta dinámica y orientadora para el análisis, el cuestionamiento y el diálogo (Elken y Stensaker, 2020). El marco conceptual de análisis considera la profundización en dos atributos que proporcionan explicaciones sobre la configuración y el desarrollo del SIAC: los factores de SIAC de docencia y las tres variables de contexto de cultura de calidad interrelacionadas.

Los factores descritos del SIAC, externos e internos, permiten vincular los elementos estructurales y gerenciales con los culturales institucionales. Conforme a la sección anterior, estos factores son aquellos elementos que contribuyen, o podrían inhibir, el desarrollo de una cultura de calidad académica.

La cultura de calidad académica y su relación con la configuración de los SIAC ha sido poco estudiada (Dill, 2012) desde el punto de vista empírico (Leiber, Stensaker y Harvey, 2015). Llama la atención esta subvaloración si se considera lo necesario que resulta atender al lenguaje, a los símbolos, narrativas y ceremonias para aclarar, dar significado y reforzar valores esenciales del trabajo académico (Clark, 1983). Es a través de la gestión simbólica de las instituciones (Dill, 2012) que se logra desarrollar la lealtad, la participación, la confianza y el compromiso de los miembros de la universidad (Bendermacher et al., 2016; 2017).

Los estudios empíricos de Bendermacher et al. (2016; 2017) sobre cultura de calidad de las instituciones, analizan el contexto interno, condiciones, entidades, eventos y factores que influyen en las actividades académicas y, particularmente, en el comportamiento de las personas. Aunque los autores discuten sobre la complejidad de variables involucradas y sus limitaciones, sus resultados indican correlaciones y dependencias entre varias de ellas. Concluyen que los SIAC efectivos están en sintonía con la cultura institucional y ello se evidencia en la confianza, participación y comunicación existente dentro de la organización. De modo similar, pero complementado con otra literatura y simplificado el modelo, el marco conceptual

propone analizar los factores de los SIAC y las variables de cultura de calidad de las instituciones, para identificar las dinámicas entre los SIAC y la respectiva cultura de calidad académica.

En muchos países, las universidades se desarrollan corporativamente transfiriendo a los administradores la responsabilidad sobre el cuidado del trabajo académico (Dill y Van Vugh, 2010). De acuerdo con Dill (2012; 2018), ello explica por qué el desarrollo de procesos colectivos para consolidar la cultura académica en la universidad contemporánea se torna un desafío cada vez más relevante. Complementariamente, otras investigaciones sugieren que las normas de cooperación social tienen más probabilidades de evolucionar en una organización, en la medida que sus miembros crean que dichas reglas producirán beneficios colectivos y el monitoreo se aplicará a todos sistemáticamente (Ostrom, 1998). En este contexto, el autogobierno interno, la importancia de la comunicación, la confianza entre pares académicos y el monitoreo colectivo de medidas válidas de desempeño, son principios críticos que permiten abordar voluntariamente los dilemas de acción colectiva (Gugerty y Prakash, 2010; Ostrom, 2010). Desde un punto de vista antropológico y sociológico, Lazega (2020) entiende a la universidad contemporánea como un espacio organizacional, social y político, en el cual la colegialidad permite lograr y crear responsabilidades colectivas en un entorno que ha avanzado en su burocratización. La voluntad para asociarse, el modo de colaboración entre pares, la búsqueda de consensos y acuerdos esenciales sobre la docencia, son todos ejemplos de dilemas que propone resolver colegiadamente, conforme a una estructura organizacional multinivel adecuada y que lo permita.

La literatura señala que mantener y mejorar la calidad es una tarea difícil, razón por la cual —históricamente— la garantía de calidad académica ha descansado en los estándares académicos de las facultades y de las mismas universidades. En este contexto, Martensson et al. (2014) han señalado la importancia de considerar las microculturas de las universidades, ya que existe una brecha entre la organización tradicional para el aseguramiento de la calidad y la organización que caracteriza cotidianamente la vida académica. Esta última se caracteriza por responder a una saga o tradición que los identifica e incide en sus cambios y desarrollo, y eventualmente dentro de una universidad existen varias subculturas de acuerdo con el campo disciplinar y la profesión académica (Clark, 1983). En este contexto, la integración social, la colegialidad académica y la construcción de significados sobre el quehacer académico, han demostrado ser variables del contexto cultural relevantes para garantizar y evidenciar calidad académica (Dill, 2018).

Capítulo 2
Cambios y transformaciones del SIAC de docencia en la educación superior chilena

Este capítulo aborda una serie de hechos vinculados a la educación superior en Chile —y a las universidades en particular— que permite visualizar cómo se ha intentado resguardar la calidad de la docencia desde los inicios de la república hasta nuestros días. Con este propósito, se presentan algunos hitos que ayudan a entender la evolución de dicho fenómeno, incluso desde antes que se utilizara el término "calidad" y se formalizara el "aseguramiento de la calidad" en la educación superior. En virtud de su relevancia, estos hitos son abordados con distintos niveles de profundidad. De igual modo, en ocasiones el análisis se centra en personas cuyo quehacer e ideas han jugado un papel importante en el fomento y desarrollo de una educación superior de calidad en Chile.

La cátedra académica, y el catedrático en particular, se presenta como la figura universitaria básica en la primera sección del capítulo. Es el profesor titular de una cátedra quien gobierna sobre un dominio especializado de conocimiento y garantiza —con su propio prestigio y honor— la formación de sus estudiantes. Por tanto, hacia fines del siglo XIX y durante gran parte del siglo XX, es posible advertir —en las ocho universidades que conformaban el sistema nacional de educación superior— que el aseguramiento de la calidad residía fundamentalmente al interior de las instituciones, siendo el catedrático el principal dispositivo de control y resguardo de la calidad de la docencia impartida.

Adicionalmente, los catedráticos participaban en el gobierno de la universidad y con frecuencia se desempeñaban también en otros cargos políticos o de responsabilidad civil, y detentaban, en general, un alto estatus dentro de la sociedad. La influencia y el amplio control que podían ejercer en distintos ámbitos era legitimado, a su vez, por medio del prestigio que les otorgaba la cátedra. No era un sistema perfecto y, desde temprano, su funcionamiento fue criticado en América Latina. Por ejemplo, un agudo observador de la realidad universitaria latinoamericana de esa época, Rudolph Atcon (1961), acusa al monopolio de la cátedra de provocar efectos negativos en las universidades de la región, por cuanto —con frecuencia— las transformaba en "refugio para la incompetencia e indiferencia" (Atcon, 1961: 17). En el caso chileno, la cátedra —de origen principalmente europeo— adoptó desde el comienzo una mezcla de honor meritocrático, fundado en la clase social y la jerarquía del saber. Tempranamente, la cátedra se integró a un órgano mayor, la facultad, lo que posibilitó la introducción de un elemento de control horizontal (entre pares) y una cierta competencia por el prestigio frente a los estudiantes y los propios pares, lo que reducía significativamente su carácter de monopolio desregulado.

La Universidad de Chile fue la primera institución estatal que asumió el compromiso de formar personas bajo estándares de excelencia, siendo reconocida a nivel internacional por su calidad y prestigio hasta la actualidad. Posteriormente se creó la Pontificia Universidad Católica de Chile y luego las siguientes universidades que serían denominadas "tradicionales" (por tratarse de las

primeras en ser fundadas en el país), lo que marca el inicio de lo que podría denominarse un incipiente SEAC, fundamentalmente a través de los exámenes de promoción de cursos y de titulación que ejercía la Universidad de Chile respecto de las otras instituciones. Con el tiempo, el monopolio de los exámenes se torna un asunto debatido desde distintas perspectivas, sobre todo relativas al rol estatal, al de la Iglesia católica y al de las aspiraciones de autonomía y libertad académica de las propias universidades. Sumado a otras disputas políticas e ideológicas, las universidades logran, después de 1950, obtener el derecho para aplicar, de manera autónoma, exámenes de conocimiento y de grados y títulos. De esta forma, podemos decir que el sistema de aseguramiento de la calidad siguió radicado al interior de cada una de las ocho universidades tradicionales, hasta el golpe de Estado de 1973.

La segunda sección del capítulo describe el giro paradigmático que produjo la dictadura militar en la década de 1970, tras los intentos de renovación interna que hicieran las universidades en la década de 1960, inspiradas en el Manifiesto de Córdoba y sus ideas de autonomía, libertad de cátedra, acceso de sectores populares y cogobierno estudiantil. En efecto, la cátedra pierde su autonomía y libertad, transitando primero a una situación restrictiva y luego incierta. El control de la calidad se externaliza y es ejercido por la dictadura a través de la figura de los rectores delegados, quienes intervienen y redefinen la calidad, asociada entonces con la seguridad interior del Estado y la neutralización política de los docentes y sus asociaciones gremiales. Desde entonces, y hasta 1980, el sistema de educación superior ve disminuido su dinamismo y sus niveles de matrícula, retrocediendo significativamente en su desarrollo. En 1981 se introduce la Ley de Universidades, que modifica la trayectoria del sistema con la promoción de nuevos proveedores privados. Ellos configuran un amplio mercado de educación superior, competitivo, variado en su oferta, disímil en niveles de calidad y, muchas veces, ajeno a la cultura académica de las instituciones tradicionales. Desde entonces, se instala en Chile la preocupación por la calidad como una constante en el desarrollo de la educación superior, aunque la mayoría de las propuestas legales para hacerle frente no concitan el acuerdo político necesario para adoptar las soluciones oportunamente. Las consecuencias de estos desacuerdos han repercutido en la evolución de las políticas de calidad de la educación terciaria durante las siguientes décadas.

Desde los años noventa, con el retorno de la democracia, se crea el Consejo Superior de Educación (CSE), para llevar a cabo los procesos de licenciamiento o supervisión de nuevas instituciones, pues la tendencia hacia la masificación del sistema requería mayor orientación y control. Se entendió que el aseguramiento de la calidad dependía —en primer término— de lo que hoy podríamos denominar SIAC de las instituciones y, para fomentar aquello, se introdujeron iniciativas innovadoras que se complementaron con otras de control externo y que llevaron, finalmente, a la consagración legal del SEAC. Los pilotos de acreditación, tanto de pregrado como de postgrado, diseñados y dirigidos por comisiones *ad hoc*, sirvieron de aprendizaje previo y lograron legitimar la operación de un incipiente SEAC.

Sin embargo, a poco andar, la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), organismo a cargo del SEAC desde 2006, evidenció una preocupante incapacidad para detectar los cambios y necesidades del entorno y ajustar sus instrumentos y procedimientos. Las críticas fueron particularmente relevantes en los procesos de acreditación institucional, que dejaron al

descubierto malas prácticas, conflictos de interés y falta de un discurso sobre la mejora del sistema, que alcanza un punto crítico el año 2012. Los gobiernos de Michelle Bachelet (2006-2010 y 2014-2018) y de Sebastián Piñera (2010-2014 y 2018-2022) no lograron un diagnóstico acabado y compartido sobre esta situación y, por tanto, tampoco se hicieron cargo adecuada y oportunamente de los problemas. La polarización política instalada progresivamente en la sociedad durante la última década dificultó aún más la posibilidad de alcanzar acuerdos, pese a que, durante el segundo gobierno de Bachelet, se discutió una nueva Ley de Educación Superior (Mensaje Nº 110-364),[1] la que —tras ser promulgada en el segundo gobierno de Piñera— renovó la organización y el funcionamiento del SEAC, pero sin suscitar un consenso que le sirviera de respaldo.

Una mirada retrospectiva evidencia que, a pesar de las dificultades y desacuerdos, el aseguramiento externo de la calidad se ha extendido rápidamente y ha contribuido a cambiar la fisonomía del sistema, incidiendo en modificaciones organizacionales y culturales al interior de las universidades.

El presente capítulo culmina con una tercera sección, que profundiza el análisis de la última reforma a la educación superior con la Ley 21.091 del año 2018. Se indaga en los debates ideológicos que la precedieron y que derivaron en un marco regulatorio zanjado con insuficientes acuerdos y escasa perspectiva de desarrollo futuro. Estos antecedentes permiten revisar críticamente la progresiva implementación de la reforma y anticipar algunos de sus desafíos. En este contexto, también se abordan las modificaciones que se establecen respecto del SEAC y de los SIAC, las discusiones a las que han dado lugar y sus posibles consecuencias para la calidad, tanto del sistema como al interior de las universidades. Culmina el capítulo dando cuenta de las preguntas que surgen de esta revisión y que dan lugar a esta tesis, en medio de la implantación del nuevo marco regulatorio.

2.1 SIAC en la universidad chilena tradicional

El asentamiento de la educación universitaria en Chile y sus resguardos de calidad ocurren lenta y progresivamente. Primero, con el establecimiento de la Universidad de San Felipe, siendo Chile aún colonia española y luego, habiéndose constituido como república independiente, con la creación de la Universidad de Chile. La precariedad de los recursos, las tensiones entre ambas tradiciones —la real católica y la estatal laica— y el aseguramiento de la calidad dependiendo exclusivamente de la cátedra, caracterizaron los inicios de la educación superior.

Así como los *colleges* de los Estados Unidos se organizaron desde el siglo XVII según el modelo de "Oxbridge",[2] en la medida que las condiciones locales lo permitían, en general las universidades de América hispana procuraron imitar los ejemplos de Salamanca y Alcalá, aunque con resultados no tan similares (Bernasconi, 2008). No obstante, en el caso chileno, retrospectivamente se visualiza un consenso básico, sostenido y creciente, respecto de la

[1] Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley de educación superior. Santiago, 4 de julio de 2016. En https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/vista-expandida/7543/#h2_1_1
[2] Universidad de Oxford y Universidad de Cambridge.

necesidad de conducir cambios en la formación para converger hacia ideas ilustradas, aquellas que conducirían a la libertad del hombre mediante su transformación educativa. Así, la cátedra tradicional de estudios clásicos y escolásticos fue complementándose o reemplazándose por la formación de carácter académico humanista y científico.

Desde la Universidad de San Felipe, los catedráticos —y luego los claustros académicos de la Universidad de Chile que los reemplazaron— gozaron de autonomía para impartir sus lecciones, investigar y elegir sus textos. En muchos casos, los catedráticos vinieron del extranjero, especialmente de Europa, con una preparación y experiencia académica invaluables para resguardar la calidad de la docencia que se impartía en el Chile naciente. En efecto, las dos primeras universidades, pero especialmente la Universidad de Chile, prepararon exitosamente a los hombres que asentaron la república en el campo de las profesiones liberales, de la política y de las letras (Pacheco, 1953). Adicionalmente, dichos catedráticos contribuyeron a la organización inicial de las academias por disciplina.

En términos generales, el rol del Estado fue activo y racionalizador en la promoción de iniciativas educativas diversas y en todos los niveles. Posiblemente ese éxito se deba a que existió conciencia respecto a que las políticas en general, y las educativas en particular, debían adaptarse a las realidades concretas del país (Serrano, 1994).

La segunda mitad del siglo XIX y la primera del siglo XX se caracterizaron por la secularización de la sociedad, lo que trajo consigo conflictos políticos e ideológicos, entre ellos la "cuestión social", que derivaron en modificaciones a la forma original de resguardo de la calidad, fundada en las cátedras y en nuevas demandas sociales hacia la universidad. Si bien se mantuvo la autonomía y libertad académica, es posible advertir el incipiente inicio de un control de la calidad más institucionalizado, pues era necesario cumplir con estándares disciplinares que se establecieron progresivamente. Muchas expectativas de renovación se habían puesto sobre la reforma universitaria de 1967 y 1968, sin embargo, el ideal de la universidad democratizadora tuvo un sorpresivo fin con el golpe militar del año 1973, el cual impuso un nuevo orden. El aseguramiento de la calidad sufre entonces un giro paradigmático, las universidades pierden su autonomía y quedan controladas por la dictadura militar.

2.1.1 Catedráticos como protagonistas del SIAC

A mediados del siglo XVIII, tras décadas de presión a la Corte Española por parte de autoridades civiles y eclesiásticas, se concretó la aspiración de muchos chilenos de contar con una universidad que formara a teólogos, juristas y filósofos en la naciente ciudad de Santiago (Serrano, 1994). Inspirada en la Universidad de Salamanca, y sobre todo en la Universidad de San Marcos de Lima, la Universidad Real de San Felipe se focalizó en transmitir una visión ordenada del mundo y de sus problemas abstractos, antes que proporcionar herramientas prácticas para el ejercicio de la profesión (Pacheco, 1953). Sin embargo, en estricto rigor y en virtud de bulas pontificias, existieron previamente, desde 1621, algunas instituciones de matriz religiosa autorizadas para conferir algunos grados de bachiller, licenciatura, magisterio y doctorado. Fueron los casos de la Universidad de Santo Tomás, que impartió cátedras en teología y artes en el Convento Dominico, además del Colegio Máximo de San Miguel y el

Convictorio de San Francisco Javier, ambos fundados por la Compañía de Jesús (León, 2020). Aunque la docencia en la Universidad de San Felipe comenzó a impartirse en 1756, habiendo revocado a la mayoría de las instituciones conventuales mencionadas, se caracterizó —al igual que sus predecesoras— por su prisma teológico sustentado en raciocinios escolásticos.

Este enfoque cultural de la incipiente educación superior chilena explica que la docencia se haya practicado entonces a través de las cátedras de artes, de San Agustín, de Santo Tomás, de Pedro Lombardo (conocido como el Maestro de las Sentencias), del teólogo escocés Duns Scoto y del teólogo, filósofo, jurista y jesuita Francisco Suárez (Pacheco, 1953). Sólo adquiridos esos fundamentos, concebidos como básicos en la formación, era posible acceder a las cátedras de teología, filosofía o derecho, complementadas con las de lengua latina, retórica y, en menor grado, de matemática y medicina.

De los catedráticos, de sus conocimientos y prácticas, dependía entonces lo que hoy llamamos calidad de la educación superior, reforzada por un conjunto de hitos institucionales que revestían de significado y solemnidad a la formación universitaria. Los catedráticos solían dictar diariamente sus lecciones, pero además —periódicamente desde su fundación—, la Universidad de San Felipe realizaba actividades públicas y solemnes en las que un profesor, o bien un estudiante preparado por uno de ellos, dictaba una lección o un discurso minuciosamente elaborado. Asimismo, los catedráticos preparaban a estudiantes para que formulasen las objeciones que venían al caso, al término de la respectiva conferencia. De manera similar, la actividad final de cada curso consistía en un acto público en el que dos alumnos debían disputar sobre una materia ante todos los catedráticos, doctores y autoridades civiles y eclesiásticas. Cuando se trataba de un examen de grado, adicionalmente el postulante obsequiaba una recepción, con cena y refrescos, a sus examinadores, al rector, decanos y demás autoridades universitarias. Posteriormente, el protocolo indicaba que debía efectuarse el paseo del candidato por las calles de la ciudad, acompañado por los doctores y autoridades universitarias y, por último, la imposición de las insignias del grado en la capilla de Nuestra Señora de la Luz de la catedral. De esta forma se implantaron las tradicionales cátedras, que luego se modificarían bajo la influencia del despotismo ilustrado español (Serrano, 1994).

Pese a los pocos años que duró la Universidad de San Felipe y a su limitada y minoritaria audiencia, logró construir una breve saga y convertirse en el centro intelectual de más alto nivel académico que poseyó Chile en los años de dominación española. No es menor reconocer que sus catedráticos fueron quienes formaron a muchos de los próceres del movimiento revolucionario de 1810, y quienes finalmente conquistaron la independencia nacional e iniciaron la historia de la república de Chile (Campos Harriet, 1963).

Como era de esperar, la revolución independentista alteró el orden político y jurídico, al tiempo que fue ampliando la circunscrita preocupación intelectual hacia las ciencias naturales y las profesiones prácticas. Poco a poco se gestaron nuevas inquietudes y el deseo de una reforma integral a la enseñanza (Pacheco, 1953). Así, el ideal educativo de la independencia, aunque consideraba elementos de continuidad, se abrió al pensamiento filosófico y científico moderno del despotismo ilustrado, aspirando a que el nuevo Estado renovara la educación nacional, sin

suprimir la educación secundaria y superior, hasta entonces desarrollada por órdenes religiosas (Serrano, 1994).

Desde 1782, la Universidad de San Felipe fue perdiendo su carácter de establecimiento de enseñanza y se transformó en "academia de sabios y museo de ciencias", cuya misión era actuar como superintendencia de todos los estudios y escuelas del país. Para entonces existían el Convictorio de San Francisco Javier, el Seminario de Concepción, la Academia de San Luis (que ofrecía distintos niveles de enseñanza) y la Universidad de San Felipe, siendo sólo esta última la que otorgaba los grados académicos. Progresivamente se restringió la actividad docente de la universidad, y los catedráticos partidarios de la corona española fueron reemplazados por hombres progresistas, hasta la declaración definitiva de su cierre en 1839.

Ya a fines de 1810, instalada la primera Junta Nacional de Gobierno en Santiago, surge la idea de imaginar una nueva realidad que pudiera concretarse localmente (Serrano, 1994). La educación fue concebida como el instrumento de perfectibilidad del hombre que camina a la libertad, la felicidad y el progreso. La formación del hombre nuevo estuvo indisolublemente ligada a la formación de una nueva nación. "Si queréis ser libres como hombres, es preciso que seáis ilustrados",[3] se señalaba en la inauguración del Instituto Nacional en 1813 (Serrano, 1994: 41), entidad que originalmente se proyectó —siguiendo el ejemplo francés— como matriz docente de todos los niveles y disciplinas de la educación pública nacional.

En el Instituto Nacional, la docencia debía formar tanto ciudadanos virtuosos como hombres útiles al progreso, es decir, hombres formados en las humanidades y en las ciencias exactas para forjar el poder nacional (Serrano, 1994). A su tiempo, miraban los modelos extranjeros para cumplir su cometido, fundamentalmente Europa occidental (Francia especialmente) y Estados Unidos, cuyo atractivo radicaba en la exitosa superación del estado colonial. Sin embargo, también se advertía sobre el peligro de imitar modelos demasiado distintos a la realidad[4] y, de hecho, el pensamiento educacional chileno siguió siendo por muchos años profundamente católico. Inicialmente, la educación republicana no se concibió como modelo alternativo ni contradictorio de la educación religiosa. Según Serrano (1994), el carácter católico de la emancipación chilena permitió un consenso a nivel ideológico; así, durante las tres primeras décadas de vida independiente, el nuevo Estado protegió y fomentó con igual esmero la provisión religiosa y estatal.

El desarrollo gradual de un Estado nacional, soberano y representativo en Chile fue coherente con el afán de incorporar al país a los fenómenos más amplios, como la economía internacional y la revolución científica y técnica. A partir de 1830, la elite ilustrada gobernante buscó racionalizar el Estado y —por su intermedio— al resto de la sociedad. Así, la racionalización de la sociedad y la creación de un sentimiento nacional fueron dos objetivos del nuevo orden de la educación chilena. La secularización y democratización vinieron después. Similar a lo ocurrido en Europa, la formación universitaria cumplió un papel central en la legitimación de la nueva nacionalidad y la modelación de su cultura.

[3] Palabras de Mariano Egaña (1793-1846), abogado, político y académico, uno de los principales redactores de la Constitución chilena de 1833.
[4] Ver diario La Aurora de Chile, Santiago, 2, 1812.

La delimitación de funciones del Instituto Nacional respecto a la Universidad de San Felipe no fue del todo clara. En principio, el rector de la segunda debía actuar como superintendente de educación, lo que, en la práctica, generó confusiones y tensiones con el Instituto. Por un lado, surgieron conflictos en torno al control y validez de los exámenes exigidos al Instituto para que la ya mermada Universidad de San Felipe confiriera los títulos y grados y, por otro, los ilustrados promotores del Instituto buscaban que este no sólo formara a eclesiásticos, sino también a estadistas, magistrados, juristas, químicos, botánicos, médicos y otras disciplinas, lo que no podía ser realizado por las instituciones tradicionales. Estos episodios, tímidos al inicio, conducen finalmente a que el Estado decrete el cierre de la universidad en 1839, instalando oficialmente la Universidad de Chile en 1843.

Tras ser promulgada la Constitución de 1833, la educación fue una política prioritaria y de largo aliento, cuyo consenso ya estaba asentado. En primer lugar, era necesario formar a todos los estratos de la población en la virtud republicana, incorporar el conocimiento racional a la acción y, finalmente, era el Estado quien debía cumplir dichos objetivos. De esta forma, la Universidad de Chile, heredera de algunos catedráticos tradicionales —como también de la biblioteca y el mobiliario de la institución que la precedió—, se constituye en depositaria del anhelo por buscar caminos independientes de la tradición española.

Andrés Bello, el extranjero de mayor influjo cultural de esa época en el país, fue el primer rector de la Universidad de Chile. Originario de Caracas y habiendo residido dieciocho años en Europa, contaba con una valiosa experiencia diplomática y un extraordinario conocimiento de las humanidades. Fue oficial mayor del Ministerio de Relaciones Exteriores, director del diario oficial "El Araucano", senador, autor del primer tratado de derecho internacional en el continente americano y redactor del Código Civil chileno, referente para todos los países de la región. Maestro respetado, seguido por varios gobernantes y capaz de motivar a la juventud, supo armonizar oportunamente la tradición heredada de España con la novedad de América de una manera ágil y abierta (Pacheco, 1953).

"Todas las verdades se tocan, y aun no creo haber dicho bastante. Todas las facultades humanas forman un sistema, en que no puede haber regularidad y armonía sin el concurso de cada una",[5] señaló Bello en el recordado discurso inaugural —político y lleno de ideas— de la Universidad de Chile. Destacó en él a la universidad como centro para esparcir la cultura y se refirió a la docencia, advirtiendo que no debía desvincularse de la vida nacional para aportar al progreso de la patria (Pacheco, 1953). La unidad del conocimiento a la que refiere Bello, que también alcanzaba la religión, se debía al valor que la civilización le otorgaba al saber, para él motor de la libertad y cadena indisoluble con el progreso (Serrano, 1994). Para Bello, la academia debía propagar el saber en dos dimensiones: por un lado, como centro de comunicación científica internacional; y por otro, como difusora del conocimiento a todas las clases sociales.

Si bien la literatura histórica discute en torno a la Universidad de Chile como continuación o como ruptura respecto de la de San Felipe, resulta evidente que la corporación nacional quiso

[5] Palabras de Andrés Bello como primer rector de la Universidad de Chile, en la inauguración de la primera universidad estatal para hacer referencia a que los saberes y las facultades humanas, en su conjunto, forman un sistema que la naciente Universidad está llamada a desarrollar para esparcir la cultura en el emergente país. Extracto del discurso de AUCH, 1, 1843-1844: 139-152.

ser distinta desde el inicio y, al mismo tiempo, no podía desprenderse de todas las tradiciones drásticamente. De hecho, la celebración de la inauguración de la universidad estatal culminó con la entonación del *Te Deum* en la catedral (Pacheco, 1953).

Las atribuciones de la Universidad de Chile eran la enseñanza, el cultivo de las letras y las ciencias, la dirección de la enseñanza pública y la inspección de todos los establecimientos de educación. Esta organización concordaba, conceptualmente, con el proceso de transformación que vivían las universidades en el siglo XIX, hacia instituciones secularizadas orientadas a las necesidades del Estado y no de la Iglesia, a imagen del modelo napoleónico (Serrano, 1994). El patrono de la Universidad de Chile era el presidente de la República, a quien se le proponían ternas para la elección de decanos, mientras que el claustro pleno proponía la terna para rector y secretario general. Estas autoridades, más dos consejeros nombrados por el gobierno, formaban el Consejo Universitario, presidido por el rector, en el que residía la facultad de dirección e inspección.

Como se adelantó, el objetivo entonces no era la democratización de la sociedad, sino su racionalización a partir del poder del conocimiento transformador. En este contexto, fue la facultad de humanidades la que ligaba la educación científica con la popular. El cultivo de las letras y de las ciencias era función principal de las academias o facultades, aunque la función de estas últimas era doble. Por un lado, actuar como superintendencia de educación, examinando a los establecimientos escolares que enseñaban las respectivas ciencias; y por otro, actuar como cuerpo académico estimulando el desarrollo de dichas ciencias. Por eso, al comienzo, la función docente no estaba ligada necesariamente al rango de miembro de alguna de las cinco facultades (filosofía y humanidades; ciencias matemáticas y físicas; medicina; leyes y ciencias políticas; y teología) y permanecía en el Instituto Nacional. El catedrático era quien enseñaba las ciencias que profesaba (inicialmente en el Instituto Nacional, donde funcionaban las aulas), mientras que el académico era quien contribuía a adelantar el saber por medio de la investigación. Algunos años más tarde, los estudios secundarios quedaron al alero del Instituto y los estudios superiores bajo la dirección del Consejo Universitario. De esta forma, cada facultad constituyó su respectiva comisión integrada por catedráticos y académicos, con el objeto de dar dirección a la docencia universitaria.

En este contexto, también se inicia la carrera docente. Destacaban especialmente quienes eran autores de libros y aquellos que traducían libros extranjeros, pues requerían un alto nivel de especialización, todo lo cual se contabilizaba como incentivo y se computaba como años de servicio para la jubilación (Serrano, 1994). Los organismos colegiados que se constituyeron continuaron otorgando a los profesores amplia libertad para dictar sus cursos y seleccionar sus textos. Para entonces, las facultades aún eran unidades organizativas relativamente débiles, sin embargo, en ocasiones actuaban como cuerpo cuando el gobierno les consultaba sobre algunos temas (por ejemplo, de salud, de derecho o de ingeniería) o les encargaba estudios, como también cuando debían discutir sobre la selección y eventual censura de textos de estudios para la educación secundaria y elaborar informes sometidos a críticas de pares. Similar a lo que ocurre en el presente, era en esos espacios donde se producían las discusiones ideológicas y se resguardaba colegiadamente la calidad de la formación.

Algunos miembros de las facultades eran nombrados por el gobierno y otros elegidos por los académicos y, desde temprano, se intentó que tuvieran credenciales que avalaran su especialización y experiencia. Se intentaba que fueran licenciados, o bien que obtuvieran cuatro quintas partes de los votos de la facultad, pero cabe consignar que la exigencia del grado académico resultaba un requisito alto para la sociedad de entonces, lo que ni el mismo Bello cumplía. Podríamos decir que estos resguardos fueron parte de los primeros atisbos de aseguramiento externo de la calidad.

La vinculación con centros científicos internacionales, la contratación de profesores extranjeros (sobre todo europeos y, en menor medida, latinoamericanos), la adquisición de instrumentos y la creación de redes bibliográficas, fueron de gran importancia para el desarrollo de la docencia. Entre estos hitos, se cuenta la ambiciosa contratación hecha por Diego Portales, en 1830, del naturalista francés Claude Gay, quien realizó por tres décadas un acucioso estudio sobre las condiciones físicas, geográficas, geológicas y climáticas del país. Igualmente, se puede mencionar a otras figuras como el científico polaco Ignacy Domeyko, gran mediador y articulador entre la academia, el sistema educativo, el mundo productivo y político; el naturalista alemán Rudolph Phillipi; el geólogo francés Pierre Aimé Pissis; el médico irlandés William Blest; el influyente economista francés Jean-Gustave Courcelle-Seneuil, entre muchos otros. Todos sus contratos incluyeron trabajo en terreno y la impartición de cátedra, contribuyendo con ello a secularizar la docencia. De esta forma, se incrementó el interés por el derecho, la medicina y las ciencias en general; se actualizaron los planes de estudio; y se intensificó la investigación. De todo aquello existe vasta evidencia, en numerosos testimonios y trabajos publicados en “Los Anales de la Universidad” (AUCH).

El pensamiento y programa educacional e ilustrado de Bello, puso al centro la libertad “como contrapuesta, por una parte, a la docilidad servil que lo recibe todo sin examen, y por otra a la desarreglada licencia que se rebela contra la autoridad de la razón y contra los más nobles y puros instintos del corazón humano”.[6] Bello recogió de la ilustración escocesa el concepto de universidad científica y humanista, y en ese sentido, el conocimiento de la naturaleza, que no negaba la verdad revelada, siendo autónomo en su método que era la experimentación. Bello fue testigo de las diferencias entre las universidades escocesas y “Oxbridge”, grupo defensor de la educación liberal, centrado en los estudios clásicos para formar al hombre culto sin una especialización, que requería de tutores que impartían una docencia a grupos aristocráticos selectos. En cambio, las universidades escocesas —con menos recursos— adoptaron una docencia especializada que se impartía a una amplia audiencia de estudiantes.

Prontamente, la Universidad de Chile logró arraigarse y hasta el presente se percibe su efecto en el desarrollo de la cultura nacional. No sólo porque se le dotó de una misión relevante, sino porque se realizaron serios esfuerzos para adecuarla a la realidad chilena, en un país cuyos dirigentes guardaban altas expectativas sobre el nuevo orden, pero donde la sociedad era más bien tradicional, alejada del mundo, con escasos recursos y sin tradición académica. Pese a que no se pudo llevar a cabo una política de investigación como Bello la había anhelado, la universidad contribuyó significativamente en la formación de una institucionalidad científica

[6] Extracto del discurso de Andrés Bello, el 17 de septiembre de 1843, AUCH, 1, 1843-1844: 139-152. En http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-588557.html

que sentó las bases para la producción intelectual, siendo el cuerpo docente quien más contribuyó a ello. Domeyko hizo ver que la academia, alejada de la docencia, merecía reparos en un país pequeño y con recursos escasos. El modelo alemán, en cambio, se basaba en la figura del docente que forma al académico profesional, beneficiándose profesor y alumno, perfil hasta entonces inexistente en Chile. Gradualmente, la visión de Bello fue complementada con la de Domeyko, y el desarrollo institucional cobró mayor sustento con la figura del docente especializado, contribuyendo —paradojalmente— al desarrollo de una universidad científica, tal como había ocurrido en las universidades escocesas. En efecto, se creó una institucionalidad intelectual que asumió patrones científicos universales y generó un espacio de creación intelectual que aspiraba al prestigio y a estándares de calidad.

Si entre la independencia y los inicios de la Universidad de Chile el papel del Estado se focalizó en la formación de la clase dirigente y de la nueva elite política, luego el énfasis estuvo en la incorporación sostenida de los sectores populares y en establecer y fortalecer un sistema de educación nacional propiamente tal, dotado de valor social, que antes se restringía a letrados y eclesiásticos. A la base se procesó una institucionalidad relativamente sólida y se constituyó la educación como un deber y, a su vez, un derecho del Estado (Serrano, 1994). De esta forma, se fue dando cumplimiento al anhelo de contar con una institución científica, humanista y técnica, con potencial transformador para incorporarse al mundo moderno, formar a la elite estatal y social para conducir dicho proceso y para la consolidación de la identidad nacional, incluyendo a las distintas clases sociales de la república. Por último, en 1877 se estableció que las mujeres también debían ser admitidas para obtener sus títulos profesionales.

2.1.2 Indicios de SEAC y disputa en torno a los exámenes

A partir de la década de 1850, afianzada la madurez institucional de la Universidad de Chile, empezaron a surgir discusiones en torno a las atribuciones educacionales del Estado y a la libertad de enseñanza. Voces jóvenes alertaron sobre los límites del gobierno, acerca de la autonomía de la universidad y la politización de esta, lo que trajo aparejados conflictos políticos y, más tarde, la ruptura con la Iglesia católica. El debate político e ideológico se extendió durante la segunda mitad del siglo XIX, modificando progresivamente la forma que hasta entonces se utilizaba para resguardar la calidad docente a través de los catedráticos. En particular, la disputa sobre los exámenes que tomaba la universidad en el ejercicio de su función de superintendencia del sistema incidió no sólo en la ruptura política entre liberales y conservadores, sino también en la función de garante de calidad que tenía inicialmente la casa de estudios.

Mientras en América del Norte —durante la primera mitad del siglo XIX— florecían cientos de *colleges* que expresaban el pluralismo de convicciones religiosas, raza, sexo, ocupaciones profesionales, clases sociales y ambientes, en Chile, como ocurrió en otras partes de América Latina, fue adquiriendo fuerza la idea de "Universidad Nacional", con sus aspiraciones racionalistas de orden y progreso, guiadas por la iniciativa iluminista del estado docente (Bernasconi, 2008). En ese contexto, se entendió que la tuición de la cultura pertenecía a la Universidad de Chile, y fue cristalizando la idea de que la libertad de cátedra era lo más preciado para difundir el conocimiento y hacer surgir nuevos saberes; la autonomía universitaria aparecía

entonces como una aspiración justificada, que implicaba "independencia de juicio para perseverar en la investigación" (Galdames, 1937: 214). De esta forma, paulatinamente, se va rompiendo con la tradición colonial que impedía la investigación original y la ciencia por la ciencia, abierta a toda doctrina; así el Estado se hace indispensable y la Universidad de Chile, un órgano docente fundamental.

La universidad docente se forjó principalmente en base a las cátedras de leyes, medicina y ciencias matemáticas y físicas, que conducían a los títulos profesionales. Domeyko fue elegido rector de la Universidad de Chile en 1867 y, en la práctica, los estudios profesionales se fueron ordenando bajo su coordinación. La calidad del académico solía coincidir con la del docente y, para ese tiempo, ambas categorías tendieron a confluir. Para la segunda mitad del siglo XIX, la mayoría de los profesores eran académicos y no había jerarquía implícita entre ambos cargos. Se formalizaron progresivamente las credenciales exigidas a los profesores, era necesario ser licenciado o tener el título profesional de la respectiva disciplina, se incrementaron los titulados en Chile y disminuyeron progresivamente los extranjeros. La docencia no era una función honorífica, si no remunerada y competitiva en el mercado de servicios. Ser profesor era ser empleado público, con las garantías que ello implicaba, y con la ventaja de ocupar sólo una parte de la jornada, por lo que era compatible con otras actividades laborales (Serrano, 1994). En la práctica, la docencia tuvo un crecimiento estable, sostenido y creciente, y la universidad docente se fue formando en los hechos a pesar de su vaga inserción institucional. Sin embargo, coincidiendo en buena parte con el diagnóstico de Atcon sobre el escaso desarrollo académico de las universidades de la región (1961), la ineficiencia de las facultades y su excesiva dependencia del Estado se hicieron parte de la discusión pública.[7]

Las protestas y enfrentamientos sobre las atribuciones educacionales del Estado y la universidad fueron acrecentándose como conflicto ideológico y político en torno a la libertad de enseñanza, clericalismo y laicismo. Es necesario entender que la razón emancipada de la fe, desde la perspectiva de la Iglesia católica, en palabras del entonces arzobispo de Santiago, "conducía al nepotismo como había ocurrido con la Revolución Francesa".[8] Inevitablemente, el conflicto sobre la libertad de enseñanza antecedió una larga batalla entre sectores liberales y conservadores, e incide en la reforma de 1879, pero que se zanja muchos años después, en 1925, cuando se resuelve separar oficialmente a la Iglesia católica del Estado. La Pontifica Universidad Católica de Chile surge en 1888, en medio de esta disputa, en un esfuerzo conservador por contrarrestar el dinamismo de la educación estatal y con el objetivo de formar una clase dirigente con valores católicos.

El debate estalló en 1872, cuando el ministro de Culto e Instrucción Pública dictó un decreto que permitía a los colegios privados dar sus propios exámenes, lo cual colisionaba con la función de superintendencia de la Universidad de Chile. Desde el inicio de la universidad existieron los exámenes, concebidos para ordenar internamente el sistema y valorar los certificados que se impartían. Sin embargo, el conflicto por estos instrumentos irrumpe décadas después y desde una perspectiva distinta, como un problema doctrinario vinculado a las atribuciones del Estado que se secularizaba. Similar a otros países en los cuales el Estado regulaba la educación, los

[7] AUCH, 33, 1869: 48-49.
[8] Discurso del arzobispo Rafael Valdivieso en sesión del claustro pleno, 22 de junio de 1845, AUCH, 2, 1845: 67-75.

exámenes fueron centro de disputas políticas e ideológicas y su validación legal era requisito para acceder a los grados académicos. El Estado, por su parte, argumentaba su regulación en defensa de la calidad de la educación impartida. En este sentido, la Universidad de Chile venía haciendo intentos por ordenar la formación, dar un orden temporal, lógico y graduado a las materias según su disciplina y profundidad, diferenciar requisitos para pasar de la educación secundaria a la terciaria, etc. para lo cual se iban estableciendo procedimientos y exámenes, según correspondiera. Paradigmático resultaba el caso de alumnos privados que estudiaban leyes, quienes no seguían una secuencia y muchos se retiraban para luego dar los exámenes en el orden que les permitiera adelantar ramos. Los requisitos para licenciarse eran iguales para todos, pero el orden y tiempo no les eran obligatorios.[9] Ordenar este tipo de problemas ponía en disyuntiva dos principios en la universidad, el de libertad de enseñanza y la racionalización de los estudios, además de implicar un trabajo para el cual no contaba con el personal ni los recursos materiales suficientes. Inicialmente, el problema de la examinación parecía una dificultad curricular interna, sin embargo, el debate se fue complejizando y agravando, sobre todo en la medida que la Iglesia se sintió amenazada, por lo que protestaba y tendía a desconocer las atribuciones de superintendencia del gobierno.[10]

El conflicto político educativo derivó, entre otros, en desórdenes dentro del Instituto Nacional, con su consecuente expulsión de alumnos, destitución del entonces rector Barros Arana, indisciplina en las comisiones examinadoras de la universidad, disminución del número de examinados y confusión en la nominación de comisiones examinadoras. La Facultad de Humanidades quiso intervenir para restaurar la seriedad de los exámenes,[11] sin embargo, no tuvo efecto. A juicio de Serrano (1994), a través de Domeyko es posible "comprender objetivamente estos hechos" (Serrano, 1994: 233). Con destacada habilidad política, siendo católico y conservador, fue un gran defensor del control estatal de los exámenes, capaz de situar el conflicto en la trayectoria universitaria defendiendo con claridad el rol de superintendencia que le cabía a la institución en nombre del Estado. Sin entrar en el conflicto doctrinario, si no desde una mirada práctica, señaló que, en un país carente de educación, el control de los exámenes era absolutamente necesario para fomentar y racionalizar el sistema y, en consecuencia, el decreto de libertad de exámenes resultaba inoportuno.[12] En suma, la discusión de fondo, en todos los niveles educativos, eran las distintas concepciones ideológicas sobre las relaciones entre Estado y sociedad. Desde la perspectiva de la educación superior, para los liberales era necesario propender a la democratización, mientras que para los conservadores era necesario impugnar la monopolización.

Finalmente, el decreto de "libertad de exámenes" fue revocado en 1874, derivando en consecuencias políticas y educativas: la salida del polémico ministro; el quiebre de la fusión liberal conservadora; el predominio liberal para los siguientes gobiernos y una nueva legislación de instrucción secundaria y superior que unos años más tarde, en 1879, crea el Consejo de Instrucción Pública para la examinación, como control externo de calidad que refuerza el carácter docente de la Universidad de Chile. En efecto, como señalara Valentín Letelier, "el

[9] AUCH, 9, 1852: 550
[10] Ver, por ejemplo, artículos de *La Revista Católica,* 12, 19 y 26 de julio de 1862 y del 27 de junio de 1863.
[11] AUCH, 40, 1872: 140-145.
[12] AUCH, 42, 1873: 191.

dueño de los exámenes, es dueño de la enseñanza y árbitro de la cultura nacional" (Letelier, 1895: 125).

En términos generales, de la discusión de la reforma se desprende mayoritariamente que el Estado tenía el derecho de garantizar la calidad y el nivel de los grados conducentes a las profesiones, atribución exclusiva de la Universidad de Chile y que esta debía dejar de ser un centro académico sin atribuciones propias, para transformarse en una "corporación docente dotada de autoridad" (Serrano, 1994: 240). La autonomía de sus decisiones como cuerpo especializado debía resguardarse mediante el concurso de personas de alto nivel y de competencia en la materia, fiscalizados por el Ejecutivo y el Congreso. La protección estatal no contravenía la libertad de enseñanza, pues no había en el país restricciones para enseñar ni para aprender, no se imponían limitaciones en los programas ni en la duración u orden de los estudios, sólo se exigía el examen que comprobara la suficiencia del estudio. Se forjaba así una cierta ideología de la educación chilena como una tradición patriótica, ilustrada, meritocrática y progresista (Serrano, 1994). Sólo una minoría discutía cambios más radicales, tales como suprimir el rol de superintendencia y dejar a la universidad como centro de educación superior que debía competir con otros centros privados de la misma naturaleza, otorgar total libertad a las profesiones y dejar la regulación a la oferta y demanda del servicio.

Efectivamente, las discusiones no versaban sobre la reglamentación de las profesiones, si no sobre su vinculación con la enseñanza; podríamos decir, su garantía de calidad y el valor legal de la misma. En el caso chileno, es el Estado quien había jugado ese rol regulador (en otras experiencias fueron las asociaciones profesionales, o ambos), en base al principio de que la certificación legal garantizaba el nivel de los estudios y, como consecuencia de ello, la calidad del servicio y el interés de la sociedad (Serrano, 1994). En este contexto, cabe destacar a Valentín Letelier, uno de los intelectuales de la época, cuyos aportes de mayor importancia fueron para la renovación del sistema de educación pública y la introducción de los estudios sociológicos en el país. Fue elegido miembro del Consejo de Instrucción Pública por su destacada labor de profesor. Desde la implementación de la nueva legislación de 1879, fue uno de los cooperadores más activos en la dirección de la Universidad de Chile y demostró particular interés en regularizar la situación del profesorado y la cuidada selección del magisterio, pues para él mejorar la educación nacional se vinculaba por sobre todo a la calidad y preparación de los docentes (Galdames, 1937). Advertía que la universidad había sido fundada para mantener el nivel intelectual de los estudios y el espíritu cívico de los alumnos, y que "cuando la enseñanza se convierte en una industria, los educadores, llamados a desarrollar la cultura, son suplantados por empresarios que subordinan la instrucción a los exámenes en lugar de considerar los exámenes como un simple medio de fiscalizar los estudios" (Letelier, 1895: 116).

Letelier fue un arduo promotor de cambios, por ejemplo, la creación del Instituto Pedagógico para preparar a los profesores de Estado, aunque algunas de sus propuestas no se materializaron y otras se lograron después de su muerte (como la educación primaria gratuita). No obstante, destaca su actitud, toda vez que se trataba de mejorar la enseñanza pública y demostrar que en la universidad debía residir la superintendencia. Estimaba que la universidad no podía ser un conjunto de escuelas profesionales, pues "ese utilitarismo le privaba expansión; necesitaba hacer ciencia pura, desbordarse hacia la sociedad, correlacionarse con el pueblo,

estudiar los males que a éste afectaban y proponer remedios" (Galdames, 1937: 512). En consecuencia, era necesario dotar a la universidad de rentas permanentes y automatizarla en cuanto la docencia, como también en su administración. Toda la renovación institucional debía cumplir con su misión docente, científica y social. Como señala Galdames (1937), hablaba con fervor de la ciencia y los valores morales que de ella fluían; de la educación y su fuerza regeneradora; del magisterio y sus deberes; de la sociedad y sus destinos; de la república, cuyo progreso dependía de los "pacientes misioneros de la cultura y de la escuela" (Galdames, 1937: 514). Exaltaba la misión que les incumbía a los educadores, a la vez que señalaba el camino de su perfeccionamiento, para hacerse más dignos de ella. De su mente no se aparta la idea de que la eficacia de la educación depende —en primer lugar— de la calidad de quienes la sirven, no cesó en mantener sus facultades en permanente tensión, sin interrumpir su mejoramiento progresivo.

La nueva ley de 1879, sin embargo, fue menos innovadora de lo que la polémica en torno a ella había hecho presagiar. Mantenía los dos pilares que sostenían al Estado docente: la instrucción gratuita del Estado a nivel secundario y superior y la superintendencia radicada en el Consejo de Instrucción Pública. Mantenía la libertad para fundar establecimientos en ambos niveles, con su propios métodos y textos. Los grados requerían examinación por parte de las comisiones nombradas por las propias facultades. El control de la educación privada se ejercía a través de la validación de los exámenes. El poder de las facultades y el gobierno universitario quedaba en manos de los docentes, coincidiendo con Letelier, para quien la única autoridad llamada a dirigir la educación era el cuerpo docente formado por el mismo Estado, como institución universitaria nacional. Señalaba que el "sacerdocio de la fe", debía ser reemplazado por el "sacerdocio del magisterio y de la ciencia" (Galdames, 1937). Para ello, el Estado debía proveer preparación uniforme a los profesores, dictar planes y programas de estudio, supervigilar la instrucción primaria y controlar el otorgamiento de grados académicos y títulos profesionales.

Las facultades quedaban a cargo del nombramiento de comisiones para grados y concursos, de la revisión de textos y trabajos científicos y del otorgamiento de premios y obras relevantes de las asignaturas. Los docentes tendrían a su cargo la dirección de sus cursos, la fijación de sus materias, el orden, su duración y conservaban la libertad de cátedra, siempre y cuando cumplieran con el programa mínimo establecido colegiadamente por los profesores. Las medidas apuntaban a otorgar mayor autonomía a la formación del cuerpo docente e incentivar a permanecer en la carrera docente. Por tanto, el centro de la argumentación fue la confluencia o la complementación entre el interés individual y el interés social representado por el Estado. La vinculación de los grados académicos con las profesiones era una pieza clave del sistema de educación superior. Como analizaba Letelier, "se trata de resolver si los estudios requeridos para optar a grados universitarios se deben hacer o no con aquella seriedad que la autoridad docente juzgue indispensable" (Letelier, 1895: 120).

En cuanto a la autonomía universitaria, en directa relación con la independencia de los docentes, la tensión estaba en cómo hacer de la superintendencia de educación un organismo público, descentralizado y técnico, a cargo de especialistas independientes de los intereses políticos y, a la vez, resguardar el principio de autonomía y profesionalización del cuerpo docente, en base a

su participación en las facultades, en el consejo y a la existencia de la carrera académica con incentivos.

Posteriormente, la Guerra del Pacífico que enfrentó a Chile contra los aliados Perú y Bolivia hacia finales del siglo XIX, produjo gran impacto en la vida social y política nacional, implicancias que han persistido en el desarrollo de la identidad nacional hasta la actualidad (Ugarte Díaz, 2014). La entonces gobernante Alianza Liberal se fortaleció y pudo implantar su agenda de democratización del sistema político y de laicización de las instituciones públicas, valiéndose de la unidad nacional y patriótica que imperaba en todos los estamentos sociales. También generó migración nacional a los nuevos territorios incorporados en el norte, cuya industria salitrera demandó gran cantidad de mano de obra. Ello propició el surgimiento de clases proletarizadas que sentaron las bases de los movimientos sociales, políticos y reivindicatorios de derechos sociales y laborales, frecuentemente vulnerados. Fue la raíz de la "cuestión social" de las tres primeras décadas del siglo XX. Por otra parte, al término de la Primera Guerra Mundial, llegó a Chile gente diversa, que se sumó a la llamada "generación de los años veinte", propiciadora de los movimientos sindicales, animados por la renovación y anhelo de cambios de estructura (Valdivieso, 1985). Criticaron a los políticos y la calidad de la educación pública, muchos de esos jóvenes trabajaron por cambiar el ordenamiento económico y social de la época por otro más justo, que restaurara el consenso nacional. De hecho, las universidades existentes comenzaron a abrirse socialmente, sirviendo de impulso a las clases medias y el financiamiento estatal no hizo distingos en cuanto a su naturaleza jurídica (León, 2020).

En este contexto, cabe destacar la influencia del profesor, pedagogo y político Juan Gómez Millas, en la promoción de una nueva reforma a la educación superior. Desde su cátedra en el Instituto Pedagógico de la Universidad de Chile y luego de ser director del Instituto de Historia y Geografía y de múltiples viajes al extranjero, curioso por estudiar lo que acontecía con la educación en distintos países, fue perfilando su concepción humanista "más allá de las humanidades, que abarca todo cuanto interesa al hombre" (Valdivieso, 1985: 27). Junto a otros profesores jóvenes, concibió y preparó el proyecto de reforma académica de los estudios universitarios (Gómez Millas, 1986). Le preocupaba, sobre todo, el ambiente en el cual se desarrollaba la docencia e investigación, el grado de acogida que brinda el grupo en el cual se trabaja, el respeto por la gente, el estímulo moral y la libertad para desarrollarse como personas, señalando que "sin esta confianza, la ciencia no marcha" (Valdivieso, 1985: 28). Acuñó el concepto de "oportunidades educacionales", de modo que los jóvenes no tuvieran que emigrar en busca de otros destinos y que los centros de enseñanza y de cultura no fueran patrimonio de unas pocas ciudades, si no que se esparcieran a lo largo del territorio nacional. Aunque sin éxito, quiso imitar a los *colleges* norteamericanos para impulsar la enseñanza técnica, pero se optó por alargar la duración de los programas aspirando a ser universidad. Insistió entonces en que era necesario disponer de un cuerpo docente idóneo y suficiente, de lo contrario, las instituciones de educación superior se volverían mediocres.

Admirador de los grandes clásicos de la cultura occidental, Gómez Millas asume como rector de la Universidad de Chile entre 1953 y 1963, queriendo contribuir a reconciliar la tensión que a su juicio aquejaba a la Época Moderna, entre la visión científica del hombre y la visión humanista tradicional. Para él, la educación del ser humano consistía en guiar al discípulo a lo que

originariamente pertenece, “hacia su propio genio” (Gómez Millas, 1986: 10). Así, la universidad se constituye en una tradición y en una tarea: “somos por esencia una comunidad de trabajo colectivo extremadamente fluida y variada, cuya misión es poner la verdad, la belleza y la esperanza en la existencia de la nación, a la cual sirve directamente y de la humanidad, a la cual está ligada por valores irrenunciables. Ella vive con máxima autenticidad la comunicación humana debido a su tarea formadora y a su afán de develar la verdad en un ambiente de libertad de diálogo y de respeto a toda hipótesis de trabajo intelectual y de posibilidad de acción valiosa… Para cumplir honradamente nuestras funciones, defendemos con celo nuestras libertades académicas y la autonomía de nuestras resoluciones, porque creemos firmemente que la ciencia y el arte tienen un desarrollo más sano y completo allí donde aquellas son respetadas y las decisiones de los responsables de la educación superior pueden ser llevadas hasta el final, y, aunque a veces nos equivoquemos, es preferible que remediemos nuestros errores libremente a someter nuestros actos universitarios a controles extraños” (Gómez Millas, 1986: 23-24). Estas expresiones y otras contenidas en actas del Consejo Universitario, en los Anales de la Universidad de Chile, denotan su énfasis en defensa de la cátedra, su necesaria autonomía y la convicción de que lo que hoy denominamos calidad de la docencia reside al interior de las universidades y en los académicos que la imparten.

Luego de ejercer como rector, es designado ministro de Educación Pública, período en el cual enfatizó el desarrollo científico y una mayor vinculación de la universidad con el medio social. En esos años se discutió acaloradamente la reforma universitaria de 1967-1968, y Gómez Millas defendió la educación pública, criticó la politización universitaria y resguardó la visión de la universidad como una institución autónoma del Estado y dirigida por académicos con libertad académica y científica. Desde estas ideas, se posicionó contrario al sistema de cogobierno que se incubaba, siendo criticado por algunos por su visión paternalista del desarrollo social (Riobó et al., 2017); para él, la injerencia en los puestos administrativos debía ser exclusiva de los académicos. Como se mencionó, se vivía un ambiente nacional proclive a las ideas de cambio e integración social de los grupos menos favorecidos, sustentado también por organizaciones estudiantiles de las ocho universidades que componían entonces el sistema universitario tradicional chileno y que iniciaron huelgas para alcanzar su cometido.

Respecto a esa convulsionada época, en la cual se esgrimieron una serie de demandas a la universidad, cabe destacar la gran influencia del intelectual y filósofo Jorge Millas, quien se opuso rotundamente a la reforma universitaria, calificándola como “asedio político a la universidad chilena” (Millas, 1981: 82). En su libro *Idea y Defensa de la Universidad*, recoge algunas de sus conferencias, artículos, ensayos y discursos dedicados al problema universitario desde los años sesenta. Es posible advertir que, coincidiendo parcialmente con Gómez Millas, le parece un despropósito que los estudiantes deseen participar en la conducción de las instituciones. Desde su perspectiva, en esa década se inicia un riesgoso proceso de enajenación de las universidades, pues desestima que la sociedad requiere a la universidad “y es insustituible para dos fines: primero, crear un ambiente en donde la inteligencia y la ciencia puedan convertirse en disciplina colectiva, y segundo, traspasar a la juventud, y a través de ella, mediante hábitos y destrezas, a la nación entera, los valores y resultados de dicha disciplina” (Millas, 1981: 10-11). En este contexto, para el autor el sistema político más propicio que posibilita la realización plena del sujeto, en relación consigo mismo y con quienes conforman la

comunidad política, es la democracia. En ella no habría espacio para la intrusión de la intolerancia ni el dogmatismo y sería posible "desarrollar el pensamiento y la educación como proceso autorregenerativo de la sociedad" (Millas, 1981: 62). Sin embargo, entre proclamas y consignas reformistas, avizoró la intromisión de luchas por el poder político al interior de la universidad, aún sin sospechar la cercana irrupción de un Estado autoritario y la fragilidad de la estructura universitaria para hacerle frente.

El período de reforma universitaria fue interrumpido abruptamente por el golpe militar de 1973, junto con la suspensión de la democracia y la instauración de una política de contrarreforma a las universidades, por medio de la intervención militar de las instituciones, la persecución política y una nueva legislación. Lo anterior, pese a que la libertad de cátedra en Chile había sido reconocida explícitamente en la Constitución de 1925, y luego refrendada en 1971 dentro del artículo referido a la libertad de enseñanza (Salamanca, 2019).

Así, la reforma de 1967-1968, que buscaba democratizar la universidad, tuvo un final distinto al esperado y consecuencias políticas que, según Bernasconi (2015), trascendieron los campus y se volcaron al país, de forma análoga al modo como el giro neoliberal de la década de 1980 tiene una de sus bases en los decretos con fuerza de ley que, posteriormente, redefinieron la educación superior, como se revisará más adelante.

2.1.3 Intervención de 1973 y la "universidad vigilada"[13]

El golpe de Estado tuvo un fuerte impacto en las universidades, pues detuvo un proceso de reforma sobre el cual muchos académicos, estudiantes y administrativos habían puesto sus esperanzas de renovación. La dictadura militar, a cargo de Augusto Pinochet, quiso ordenar de otro modo las casas de estudio; con el propósito de revertir la reforma universitaria, esta fue estigmatizada, mostrándose los excesos de la lucha política por la formación de los gobiernos universitarios y la generación de cuerpos colegiados, e invisibilizando la importante transformación organizativa y académica que se estaba gestando para promover el desarrollo científico, tecnológico y cultural al interior de las universidades.

En esos tiempos, ninguno comprometió tanto como lo hizo Jorge Millas, en defender la universidad como una comunidad de maestros y discípulos, "destinada a la transmisión y el progreso del saber... es el último refugio que en nuestra sociedad… puede encontrar el libre discernimiento" (Millas, 1981: 33-34). Inicialmente, Millas tuvo esperanzas de que la intervención militar devolvería el orden a las universidades, pero luego de dos años empezó a constatar que el gobierno militar no abdicaría y que la desinstitucionalización universitaria, con toda la deriva de negativas consecuencias, era un hecho.

En su libro *Idea y defensa de la Universidad*, publicado en plena dictadura, Jorge Millas reunió todo lo que escribió entre 1961 y 1981, respecto a lo que él denominó "estado de alienación"

[13] El texto "Universidad Vigilada", de Jorge Millas, fue publicado en el diario El Mercurio en 1975. En él critica el autoritarismo ejercido dentro y fuera de las universidades en el período de la dictadura, lo que le valió su expulsión de la Universidad de Chile.

de las universidades. En el prólogo señala que "son trabajos de reacción frente al combate que la universidad ha sufrido desde fuera y desde dentro, por obra de poderes extraños, ajenos a su misión, pero interesados en ponerla a su servicio" (Millas, 1981: 9). Con esta idea de asedio, repara en la intrusión ideológica que ocurre *vis a vis* con la reforma universitaria y luego, de la misma manera, la intervención directa del golpe militar que derivó en una redefinición institucional. "La tesis fundamental de este libro es la continuidad en el deterioro creciente de la universidad chilena a lo largo de los últimos quince años" (Millas, 1981: 22). Cabe precisar que Millas (1981) salvaguardó un modelo de universidad que es distinto al del período reformista y contrario también al de la dictadura. Para él no se trata de un dilema entre opciones de movimientos de izquierda reivindicatorios o de militares de derecha, pues ambos períodos, a su juicio, devalúan y trastocan igualmente la organización y la cultura académica. Abogó por lo esencial universitario —que podríamos señalar como su resguardo interno de aseguramiento de la calidad—, que para él consistía en "el libre ejercicio de la cátedra" y "los derechos inherentes al quehacer académico" (Millas, 1981: 59). Desde esta perspectiva, se detiene especialmente en la necesaria autonomía universitaria, su misión, la relación con las artes y ciencias y su defensa de la integración del saber. Hacia el final de su libro, advierte sobre la pérdida de la calidad de la docencia, porque "ya hoy, como resultado de la eliminación de centenares de académicos experimentados, se acentúa la mediocridad" (Millas, 1981: 181).

Asimismo, tras el golpe de Estado, los rectores que habían sido elegidos por sus comunidades universitarias fueron removidos de sus cargos y reemplazados por rectores delegados del gobierno, con la facultad de conducir las instituciones a su antojo. También se suprimieron unidades académicas que fueron consideradas conflictivas, sobre todo en las ciencias sociales. Así, gran cantidad de académicos de mérito fueron expulsados o exonerados, en un proceso de depuración ideológico burocrático. Brunner (1986) también da cuenta de expulsiones masivas de alumnos y funcionarios administrativos, además de la disolución de los organismos representativos de profesores, estudiantes y del personal no académico.

Toda esta situación produjo un ambiente de incertidumbre entre los académicos, quienes debieron restringirse en su derecho a expresar sus opiniones para evitar perder sus puestos de trabajo. Lo grave es que, como resultado, se afectó la docencia, que de acuerdo a Millas constituye lo específico y esencial de la universidad, no así —aunque constituyan un aporte indispensable a la sociedad— la investigación, la divulgación científica y la extensión (Millas, 1981). Complementariamente, Brunner (1986) describió los efectos de la cancelación de la autonomía universitaria y de la drástica reducción de los aportes estatales al financiamiento. Se generó en los claustros un clima de intolerancia, temor y pérdida de valores de la profesión académica, todo lo cual evolucionó en deterioro de prestigio institucional y en conflictos cada vez más abiertos y agudos en torno al gobierno y su orientación. También hizo notar que el sistema universitario chileno perdía matrícula y menguaba su posición relativa en el contexto de otros países de la región, justamente donde se estaban realizando esfuerzos sostenidos con políticas de Estado deliberadas al interior de las propias instituciones, con los académicos y asociaciones corporativas. Sin embargo, el gobierno militar trató todo esto como asuntos de orden público, con total ignorancia y desconocimiento respecto de la cultura de las organizaciones académicas. De esta forma, la "universidad vigilada" se ordenó como un fin en sí mismo, ajeno a los valores universitarios (Millas, 1981) y el resguardo de la calidad quedó bajo

el control del gobierno. De esta forma, el aseguramiento de la calidad de la docencia, que había residido históricamente al interior de las universidades, fue menospreciado y reemplazado por el mando externo.

En 1980 se decreta la nueva Ley de Universidades y, en la misma línea crítica de Millas, Brunner (1986) describió la perturbación que ella generaría en la vida de las universidades y vaticinó, con indudable certeza, que dichas modificaciones legales traerían aparejados nuevos problemas al desarrollo futuro del sistema de enseñanza superior. En efecto, para Millas los valores de libertad académica y de autonomía universitaria explicitados en la nueva Ley de 1980 fueron sólo una expresión retórica. Ahora bien, conceptualmente, la agenda de educación superior del gobierno militar no cambió la noción tradicional de universidad, de hecho, continuó muy similar a la instaurada desde Andrés Bello, entendida como la cúspide de todo el sistema educacional. Supuestamente, esa misma aspiración orientaría la creación y desarrollo de las nuevas universidades privadas que promovía la nueva ley. Para alcanzar ese ideal, el gobierno creó un sistema de acompañamiento a través del cual las nuevas universidades debían ser apoyadas mediante el proceso de "examinación" por instituciones más consolidadas, durante las primeras etapas de su desarrollo. En la práctica, ello sirvió como un control básico y, sobre todo, para que las nuevas organizaciones adoptaran el currículum de las universidades tradicionales y aprendieran a evaluar el progreso curricular de sus estudiantes. En la medida que las universidades lograban aquello, quedaban totalmente liberadas de dicho control externo. En este contexto, adquieren sentido las aprehensiones de Millas sobre la pujante economía de mercado, que pasa a ser "la peor perspectiva para la misión [universitaria]", pues se distorsiona la idea de universidad con los nuevos conceptos de "eficiencia", "calidad del producto", "factores competitivos y "otras banalidades del mundo del lucro" (Millas, 1981: 148-149).

Como buen observador de su tiempo, Millas previó que el gobierno militar procuraría establecer un régimen de libre mercado en la educación superior, privilegiando la creación de instituciones privadas, en tanto entidades que han de competir en igualdad de condiciones con las estatales, cual industria del mismo rubro. La crítica de Millas a la ley es justamente por el hecho de someter a las universidades, que son instituciones educacionales, a los parámetros de funcionamiento de las empresas en un sistema de libre mercado. En 1976 había escrito que "hace falta como nunca la conciencia en vigilia y esfuerzo de libre lucidez que debe ser una universidad. Por eso, es menester conservarla y fortalecerla en su esencia, a la cual no contribuye, ciertamente, tratarla como menos digna de confianza que otros poderes del estado y colocarla bajo tutela. Tampoco contribuye a ello, y, al contrario, malogra seriamente su espíritu y desarrollo, el afán irreflexivo de considerarla como una empresa más del país, y meterla en la camisa de fuerza de la libre competencia y del autofinanciamiento" (Millas, 1976: 87).

En 1981, Millas, hostigado, es forzado a abandonar la universidad, defendiendo desde entonces la vedada libertad académica con su única y pacífica arma: sus escritos, testigos fieles del declive de los sistemas internos de aseguramiento de la calidad de la docencia y del giro paradigmático de la trayectoria universitaria. Poco después, su salud deterioró rápidamente y murió al año siguiente, en 1982.

Hasta entonces, componían el sistema las ocho universidades llamadas “tradicionales”, dos públicas y seis privadas; tres en Santiago y las demás en otras regiones. De facto, todas ellas actuaban como entidades de servicio público, financiadas por el Estado y, como se ha dicho, independientemente de su estatuto legal. El crecimiento se producía lentamente y, de forma principal, vía aumento de la matrícula de los programas y carreras técnicas breves, impartidas en diversas sedes universitarias a lo largo del país. Por efecto de la nueva legislación, a partir de 1981 la situación cambió completamente. Se crearon los tres tipos de instituciones de educación superior que se conservan hasta la actualidad: universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. A las primeras se los concedió la facultad de otorgar títulos y grados académicos superiores y de más alto prestigio social (abogados, arquitectos, ingenieros comerciales, ingenieros civiles, médicos, etc.), además de todos los otros títulos que desearan. Los institutos profesionales, por su parte, podían impartir los restantes títulos profesionales (pedagogías, entre otros) y los centros de formación técnica, sólo títulos técnicos. Adicionalmente, la nueva legislación obligó a las dos universidades estatales a desprenderse de gran número de sedes regionales, las que fueron transformadas en nuevas instituciones, desagregadas en los tres tipos antes mencionados.

De esta forma, se configuró un mercado privado de instituciones de educación superior que se incrementó de manera explosiva, masificándose inorgánicamente y muchas veces desprovisto de calidad. Ya en 1986, el sistema llegó a contar con veintitrés universidades, veintitrés institutos profesionales y alrededor de cien centros de formación técnica. La diferenciación estructural de instituciones de educación superior generó una jerarquía académica decreciente, desde la cumbre universitaria hasta los centros de formación técnica y, como consecuencia, se tiende a la “elitización” de la matrícula de las universidades, beneficiando a los estudiantes más aventajados socioeconómicamente y afectando el ingreso de aquellos más vulnerables (Brunner, 1986). Lamentablemente, hasta hoy es posible advertir la segmentación del mercado educacional, donde el origen familiar, la ocupación e ingreso de los padres y la calidad de la educación obtenida al momento de egresar de la educación secundaria, determinan las posibilidades de ingresar a uno de los tres tipos jerarquizados de instituciones de educación superior.

Al poco andar, y agravado por la crisis económica de 1982, que afectó el financiamiento de las instituciones, el sistema de examinación de las nuevas universidades demostró su ineficiencia para institucionalizar las prácticas tradicionales asociadas al pregrado. Desde entonces se instaló una renovada preocupación por la calidad, y desde 1983 el gobierno comenzó a desconfiar de que todas las universidades pudiesen orientarse a la calidad en todas las dimensiones de su quehacer. Se inició así una búsqueda de instrumentos de política que permitieran alcanzar un nivel basal de calidad para todo el sistema (Zapata, 2004). Influidos por el sistema norteamericano y la resonancia que este comenzaba a tener sobre el europeo, los analistas de política convergieron en la importancia de asegurar la calidad de las universidades y el lenguaje asociado a la calidad adquirió prominencia durante la década posterior a la reforma de 1980.

Sin parlamento electo y con partidos políticos proscritos, el diálogo sobre las políticas educacionales se llevó a cabo en centros académicos independientes, en los cuales convergían académicos y políticos de diferentes perspectivas ideológicas. Como alternativa a las

restricciones impuestas a las universidades, los centros privados habían tendido a aumentar considerablemente desde 1974, gracias al patrocinio y apoyo intelectual, muchas veces proveniente del exterior (Brunner, 1985). Aunque existía consenso respecto a que el aseguramiento de la calidad debía sujetarse a los ejes de la autorregulación y al control externo, la discusión versaba sobre cuál era el mejor mecanismo para ello: el control estatal directo o la adopción de un sistema de control descentralizado similar a la acreditación norteamericana. Sin embargo, estos temas no se zanjaron sino hasta encauzar la normalización de las universidades, una vez que se puso fin a la intervención militar y se garantizaron, en el año 1990, las condiciones democráticas para una actuación independiente, bajo la conducción colectiva de los académicos.

Hacia el final de la dictadura y el comienzo del período de retorno a la democracia, la acreditación había emergido como la solución moderna y funcional para enfrentar el desafío de la calidad, pero la conceptualización sobre ella y su aseguramiento era difusa. De manera similar, la importancia de la autonomía universitaria decreció como elemento diferenciador, en la medida que el número de instituciones privadas autónomas se había multiplicado. Por último, la membresía en el grupo de las "universidades tradicionales" también disminuyó su prestigio, luego de las experiencias de expansión descontrolada que enfrentaron algunos de sus integrantes por medio de la creación de sedes regionales (Zapata, 2004).

2.2 Institucionalización y desarrollo del SEAC y de los SIAC

Frente a la reforma de 1980, que cambió la estructura y la organización del sistema de educación superior, los nuevos gobiernos democráticos adoptaron una estrategia de "continuidad con reformas", encaminada a perfeccionar progresivamente el régimen de coordinación y financiamiento (Brunner, 1994: 30). Para revisar esta fase desde el punto de vista del aseguramiento de la calidad, en esta sección se recorrerán tres etapas. La primera, con la puesta en marcha del Consejo Superior de Educación (CSE), que instala lo que inicialmente se llamó "acreditación" (luego licenciamiento), proceso de aseguramiento externo de la calidad consistente en la supervisión de las instituciones para que alcancen su autonomía. Posteriormente sigue una etapa donde se adopta un conjunto de iniciativas experimentales por parte de la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) y la Comisión Nacional de Posgrado (CONAP) que, en su conjunto, sentaron las bases para la institucionalización de un sistema externo e integral de aseguramiento de la calidad. Finalmente, la última etapa se refiere a la instalación de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), sucesora de las comisiones antes mencionadas. Concluye esta sección discutiendo los efectos más relevantes de la implementación del primer SEAC nacional, su posterior crisis de legitimidad y la antesala del debate para la nueva reforma, promulgada el año 2018 con la Ley 21.091.

2.2.1. SIAC en la post dictadura

La dictadura militar produjo una innovación modernizadora en el sistema económico bajo un modelo neoliberal y, coherente con ello, la educación superior se orientó hacia el mercado, la

privatización creciente del sistema, la competencia entre instituciones y la libre elección de los estudiantes. La tendencia neoliberal no fue exclusiva de la dictadura chilena, pues se observa también en contextos democráticos —con gobiernos de derecha e izquierda— en otras partes del mundo y con efectos culturales transversales (León, 2020). En el caso chileno, el sistema se complejizó, volviéndose aún más heterogéneo con la rápida expansión de proveedores privados, lo que se tradujo en un incremento de la matrícula y en la desaparición del predominio de las universidades estatales. Como se analizó en el primer capítulo, el problema que subyace a esta situación es que el sistema de mercado por sí solo no ha sido capaz de resolver los problemas de calidad e inequidad educativa.

En este contexto, el programa de gobierno del presidente Patricio Aylwin, preparado por la coalición política que aglutinó a la mayor parte de las fuerzas de oposición a la dictadura, y que venció en el plebiscito de 1988, aspiró a situar la calidad del sistema educacional dentro de sus preocupaciones prioritarias, aunque de forma bastante inespecífica (Salazar y Leihy, 2014). Si bien las universidades dejaron de ser intervenidas y el aseguramiento interno de la calidad de la docencia recayó nuevamente en la carrera académica, la preponderancia del mercado y el marco legal aplicable desde 1981 habían alterado y configurado un nuevo escenario en las organizaciones académicas, en medio de la reconstrucción del sistema educacional democrático.

La reforma de 1980 había impuesto la necesidad de contar con un estatuto para la educación, en todos sus niveles. El desarrollo de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE o Ley 18.962) tomó toda esa década y fue concluido, literalmente, el último día de la dictadura. Ella reflejó la perspectiva del gobierno militar sobre el problema de la calidad en la educación superior, pero el texto final dio cuenta de un giro hacia el control de la calidad de los nuevos proveedores de educación superior. La examinación se mantuvo para las instituciones creadas y organizadas en virtud de esas normas y se introdujo la acreditación (posteriormente denominada “licenciamiento”), entendida como un proceso inicial de verificación progresiva del desarrollo del respectivo proyecto institucional, bajo la tuición de una nueva agencia estatal y autónoma, el Consejo Superior de Educación (CSE), predecesora del actual Consejo Nacional de Educación (CNED). De esta forma, las instituciones creadas después de 1981 pudieron alcanzar su plena autonomía, ya sea cumpliendo los requisitos del régimen de examinación o bien del régimen de acreditación. Alcanzando los requisitos esperados, la autonomía requería del pronunciamiento favorable del CSE, en conjunto con el Ministerio de Educación.

Ricardo Lagos, primer ministro de Educación tras el retorno de la democracia, en marzo de 1991 presentó el Informe de la Comisión de Estudio de la Educación Superior para la década de los noventa, liderada por José Joaquín Brunner. Las palabras del ministro reflejaron el ambiente y las circunstancias de la transición que se proponía llevar a cabo: “las instituciones necesitan tener un marco estable de reglas para poder desarrollarse, planificar y crecer y ese marco estable sólo es posible en tanto haya políticas que concitan un alto grado de consenso nacional. Tenemos la más profunda convicción de que las materias educacionales interesan a todo el país y comprometen el futuro de todos nosotros. Por ello que las políticas en este ámbito deben ser políticas concordadas... Son políticas que trascienden la tarea de un Gobierno y se expresan en último término como políticas que son el trasfondo de lo que una sociedad busca y persigue. En

particular, en el ámbito de la educación superior este tema adquiere un peso cada vez más gravitante para el futuro del país. No llegaremos a hacernos parte de un mundo moderno si no mejoramos e incrementamos nuestra capacidad científica y tecnológica. El propio desarrollo económico de nuestro país requiere hoy día y en el futuro un enorme esfuerzo para generar y aplicar conocimientos a la producción de bienes y servicios, especialmente de aquellos que exportamos al mundo… Tampoco llegaremos a ser una sociedad plenamente democrática si no somos capaces de distribuir con equidad las oportunidades de formación superior. En consecuencia, el sistema de educación superior está profundamente imbricado tanto con nuestra capacidad de desarrollo como país y su inserción en el mundo moderno, como con la consolidación del proceso democrático en el cual el Gobierno está profundamente comprometido".[14]

Dicho informe propuso un nuevo marco de política para el sector, luego de recibir sugerencias de todos los actores del sistema. Específicamente, apuntó a estimular a las universidades para introducir sistemas de evaluación continua y fijar metas de mejoramiento y de mayor efectividad, a través de mecanismos de regulación pública como la acreditación y la evaluación, que incentivan la autoevaluación. Reconociendo la experiencia comparada, la propuesta aspiró a que estos mecanismos de evaluación externa incluyeran expertos externos y el uso de indicadores de calidad. El foco fue la calidad de la enseñanza de pregrado y, por extensión, también la calidad de los profesores, en términos de suficiencia y dedicación. En sus recomendaciones específicas, el informe sugirió la formación por ciclos en el pregrado, la preparación sistemática y perfeccionamiento de los docentes, la realización de estudios de seguimiento y satisfacción de egresados y empleadores, el desarrollo selectivo del postgrado, la creación de becas para el financiamiento de la formación inicial docente y la introducción de la evaluación periódica de los académicos como un mecanismo ordenador de la carrera académica.[15]

Respecto al trabajo docente, el informe constató problemas frecuentes que menoscababan la calidad de la docencia y que surgieron aparejados de los nuevos proveedores de educación terciaria, tales como: "ausencia de mecanismos objetivos, basados en el mérito, para la contratación de los académicos; inexistencia, en la mayoría de las nuevas instituciones, de un sólido núcleo de académicos de jornada completa; la rotativa anual de académicos; su multi-empleo que reduce las posibilidades de identificación de los académicos con el establecimiento y no les permite adquirir un efectivo sentido de pertenencia; el hecho de que numerosos académicos de las nuevas instituciones provengan de los establecimientos antiguos, los cuales así se ven sujetos a una suerte de 'competencia desleal' pues deben cubrir el costo de mantención de un cuerpo académico de excelencia sin poder aprovechar integralmente los beneficios de su trabajo; la carencia de una carrera académica estructurada conforme a las características de esas nuevas instituciones; la escasa atención prestada por éstas a las políticas de formación y perfeccionamiento de su personal docente; en ocasiones, la falta de adecuadas condiciones de trabajo o la precariedad de los apoyos para la labor pedagógica, como ausencia de bibliotecas, laboratorios y equipamiento".[16]

[14] Una Política para el Desarrollo de la Educación Superior en la Década de los Noventa, 1991: xi-xii
[15] Comisión de Estudios de la Educación Superior, 1991.
[16] Comisión de Estudios para la Educación Superior, 1991: 27

Adicionalmente, se hicieron recomendaciones para que las mismas instituciones pudieran reparar las exoneraciones a las que se vieron sometidos los claustros universitarios durante la dictadura, sobre todo de aquellos profesores de buen desempeño que continuaron, pese a todo, siendo productivos en sus respectivas disciplinas. Se sugirió resolver aquello con el diseño de esquemas flexibles de reincorporación y asociación, y con apoyo de la autoridad pública según fuera el caso.[17]

El informe asumió, por tanto, la preocupación que venía manifestando la comunidad académica durante la dictadura, respecto de la inexistencia de procedimientos autónomos y técnicos que sirvieran para que las instituciones mejoraran su calidad. Se procedió a resguardar la calidad mediante la reorientación de las políticas, adoptando medidas inmediatas en beneficio de las universidades y se incrementó el control conforme al contexto y a la legislación vigente, tal como señaló Ricardo Lagos: "no podemos pretender que bajo pretexto de la libertad de enseñanza no exista la capacidad de velar por la seriedad y calidad de los títulos".[18]

Desde la perspectiva del aseguramiento interno de la calidad de la docencia, el informe hizo hincapié en que "un compromiso para aumentar la calidad de la enseñanza en todos los establecimientos debiera ser un objetivo prioritario de la política de desarrollo del sistema de educación superior… los demás objetivos —de consolidación, integración y descentralización de la base institucional, de equidad y mayor efectividad y eficiencia— perderían sentido si no contribuyen a hacer posible ese compromiso… La calidad no puede ser impuesta a los establecimientos mediante medidas administrativas o exigencias burocráticas. Corresponde a las instituciones, particularmente a las universidades, asumir la tarea y convertirla en la preocupación central de sus propias políticas de desarrollo, sin perjuicio de los incentivos que puedan generarse para facilitar este cometido y asentar, dentro del sistema, una verdadera cultura de evaluación y mejoramiento de la calidad".[19]

Quienes seguían el desarrollo de la educación superior desde centros académicos independientes, también persiguieron revertir los efectos negativos de la desregulación que las reformas de 1980 habían introducido al sistema y, en general, hubo relativo desinterés de parte de asociaciones de académicos y federaciones estudiantiles sobre esto y prestaron poca importancia a la puesta en marcha del CSE, que había establecido la LOCE (Salazar, 2013). El gobierno de Aylwin, como se mencionó, optó por el diálogo sectorial y cuidó su implantación, confiando la nueva agencia al mismo equipo de Brunner, de modo de asegurar su legitimidad académica y la adecuada consideración de la agenda de reformas de la experiencia internacional que dicho grupo estudiaba.

La instalación del CSE marca un hito importante como inicio de la institucionalización del SEAC. Su forma de organización y su estrategia de legitimización fueron imitadas por las agencias de aseguramiento de la calidad que le siguieron (Salazar, 2013). El CSE contribuyó a configurar y sostener el eje de calidad dentro de la arquitectura de la política de la educación terciaria y

[17] Comisión de Estudios para la Educación Superior, 1991

[18] Una Política para el Desarrollo de la Educación Superior en la Década de los Noventa, 1991: xiv

[19] Comisión de Estudios de Educación Superior, 1991: 25

expandió las posibilidades de supervisión, desde la evaluación de los estudiantes a las principales dimensiones de la organización académica, incluyendo la docencia, el currículo, los docentes, los recursos didácticos, la infraestructura y el financiamiento. Adicionalmente, enfatizó el rol que juegan las instituciones, donde reside el aseguramiento interno de la calidad.

Un diseño innovador y simple, un equipo cohesionado, influyente y orientado al logro de los mismos objetivos, estuvieron a la base del éxito del CSE. Así, aseguró una supervisión inicial efectiva de las nuevas universidades, ayudando con ello a disipar temores asociados a una rápida expansión del sector privado (Salazar, 2013). De esta forma, el CSE fue la principal agencia de aseguramiento externo de la calidad de la educación superior en los años noventa. Dentro de sus exigencias, coherentes con la noción de la calidad entendida como "ajuste a propósitos" (Harvey, 2006), enfatizó la necesidad de que cada universidad contara con una misión y un proyecto educativo, para definir de mejor manera su identidad y su espacio en el mercado de educación superior.

De esta forma, la "Comisión Brunner" se hizo cargo de los insuficientes mecanismos de regulación existentes hacia fines de la dictadura, para encauzar la diversificación del sistema y resguardar su desarrollo, "conforme a exigencias de calidad y estabilidad congruentes con el interés público" (Bernasconi y Rojas, 2003: 148) y, aunque la reforma propuesta a la LOCE no tuvo éxito, "su influencia se proyectó durante toda la década post dictadura" (Fernández, 2015: 188). De hecho, el gobierno del presidente Eduardo Frei los convocó nuevamente para liderar el desarrollo de la nueva política para la instalación de la acreditación en Chile, desde una nueva entidad, la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP), como se revisará en el siguiente apartado.

2.2.2 Sistema externo de aseguramiento de la calidad y régimen de regulación

La introducción del aseguramiento de la calidad mediante el licenciamiento funcionó para los nuevos proveedores y, al poco andar, se pensó que era conveniente expandir su aplicación a las universidades más consolidadas. Además, se suponía que las instituciones autónomas contaban con mejores capacidades para asumir la responsabilidad del ejercicio autoevaluativo. Así, el debate sobre el aseguramiento de la calidad se trasladó desde el quehacer interno de las instituciones hacia la operación del sistema de educación superior en su conjunto. Gradualmente, la agenda modernizadora de los noventa empezó a adquirir forma y permitió también justificar una mayor inversión en el sector.

Si bien en esa década no se logró cambiar la base legal fundamental de operación de las instituciones de educación superior, sí se comenzaron a introducir innovaciones que gradualmente fueron modificando la coordinación del sistema. Por una parte, se fomentó la autorregulación mediante el licenciamiento, y se obligó a que todas las instituciones informaran periódicamente sobre aspectos sustantivos de su funcionamiento para ser más transparentes con la oferta. Por otra parte, se avanzó con un régimen de evaluación o acreditación institucional de la calidad, de carácter voluntario y de actuación a través del juicio de pares. Se estableció también que las instituciones que optaran por incorporarse a dicho régimen tendrían la

posibilidad de presentar proyectos a fondos competitivos a nivel institucional, financiados por el Estado. Además, todas las instituciones nuevas debieron licenciarse a partir de 1992 y se establecieron exigencias adicionales para la certificación de su autonomía; de igual modo, se prolongó la supervisión de los proveedores privados y aumentó la participación de los académicos en el CSE.

Como se describió antes, hacia fines de la década de los noventa había quedado clara la necesaria introducción de un sistema de acreditación para universidades autónomas. En 1999 se puso en marcha el Programa para el Mejoramiento de la Calidad y la Equidad de la Educación Superior (MECESUP), apoyado por el Banco Mundial, proyectos que también facilitaron el desarrollo de procesos de autoevaluación y de evaluación externa. En su conjunto, todas estas acciones dieron forma a un régimen de regulaciones que otorgaron estabilidad y más orden al sistema y, además, decreció la tendencia al aumento de proveedores privados.

Los procesos de acreditación se iniciaron en la década del 2000, luego de la creación, en 1999, de las dos instancias que se hicieron cargo de dicha actividad: la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) y la Comisión Nacional de Postgrado (CONAP). Ambas surgieron como comisiones asesoras del Ministerio de Educación, con el cometido específico de realizar procesos experimentales de acreditación, de carácter voluntario, y de proponer un futuro marco legal para esta tarea. La Ley 20.129, que estableció un sistema externo de aseguramiento de la calidad para la educación superior, promulgada el año 2006, le dio estatus legal a esos procesos y —tomando la experiencia hasta ese momento acumulada— generó una nueva institución, la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), que inició sus funciones en 2007 y que, aunque con modificaciones, existe hasta la actualidad.

La CNAP se centró en la acreditación de carreras, en un proceso organizado por ciclos. El primero tuvo lugar entre mayo de 2003 y abril de 2004, y en él se integraron catorce instituciones. Al siguiente ciclo, de septiembre de 2003 a octubre del 2004, se sumaron otras veinte instituciones y, al tercer ciclo, entre mayo de 2004 y mayo de 2005, se incorporaron otras catorce. Hasta el cese de sus funciones, en 2007, la CNAP había acreditado 55 instituciones y 379 programas de pregrado (CNAP, 2007: 43-44). La CONAP, en tanto, evaluó 101 programas de doctorado y 153 de magister (CNAP, 2007: 26). En la práctica, el papel de la CNAP fue mucho más importante que el de la CONAP, pues logró comprometer a las universidades integralmente y, por ello, el gobierno desplegó allí a su mejor equipo (Salazar, 2013). En contraste, la acreditación de posgrado bien podía resolverse a través de pequeñas comunidades académicas.

La cantidad de pilotos llevados a cabo y el compromiso que logró generar —sobre todo la CNAP— en las universidades, reflejaron el gran alcance que tuvieron estos procesos y que sentaron las bases del modelo de acreditación que persistió hasta la aprobación de la nueva Ley de Educación Superior, del año 2018, y que será objeto de revisión en la siguiente sección de este capítulo.

Brunner y su equipo desarrollaron con éxito los pilotos de acreditación de programas, aun cuando las comisiones fueron provisorias y temporales. Ello porque, similar a la estrategia utilizada para la implementación del CSE, se aseguró que las agencias estuvieran integradas por

académicos reconocidos y protegieron la independencia de sus juicios, tanto de las universidades como del gobierno (Salazar, 2013). Además, la creación de un sistema de información de la educación superior centralizado y la revisión del licenciamiento, actuaron como complemento de dichas acreditaciones programáticas.

Progresivamente, la agenda del sector se volvió más ambiciosa, no sólo se trató de avanzar hacia el crecimiento cualitativo del sistema tradicional mientras se controlaba el desempeño de los nuevos proveedores privados, también se priorizó consolidar la expansión del sistema mediante un mayor financiamiento a la demanda e inversión selectiva en investigación (Salazar y Leihy, 2013). Todas las agencias descentralizadas —CSE, CNAP, CONAP y MECESUP— se coordinaron a través de la División de Educación Superior del Ministerio de Educación.

Paralelamente, las universidades habían avanzado en la adopción de modelos de gestión más profesionales, para enfrentar los desafíos derivados de la expansión de sus actividades académicas en un entorno competitivo. En este contexto, la compilación y el estudio de información y el desarrollo de unidades de análisis al interior de las instituciones fueron valorados explícitamente en el pilotaje de procesos de acreditación (Bernasconi, 2005).

A nivel de sistema, se agregaron componentes de protección social y de corrección de desigualdades que habían traído consigo las condiciones de competencia y, asimismo, se fueron delineando nuevos rasgos del trabajo académico de alto estándar, asociado a la posesión de un doctorado, a la productividad científica medible y a la capacidad de levantar recursos para la investigación (Bernasconi, 2009). A su vez, el Banco Mundial influyó directamente en el accionar del sistema, e indirectamente en las instituciones, al monitorear permanentemente las acciones de las universidades que se adjudicaron proyectos MECESUP.

En suma, con el retorno a la democracia se alcanzó la libertad y estabilidad política, pese a que el legado de reformas se mantuvo invariable, y se configuró un escenario dinámico y de múltiples oportunidades que incidieron en el fortalecimiento de la trayectoria de las políticas sectoriales. Desde la perspectiva de la profesión académica, según Bernasconi (2009), se dio en Chile la paradoja que, contrario a lo sucedido en buena parte del mundo desarrollado, “el auge del mercado en la educación superior vino aparejado de un desarrollo sin precedentes y que exhibe tendencias positivas en todos los indicadores” (Bernasconi, 2009: 7).

Con todo, el SEAC inicial resultó insuficiente para proyectar el desarrollo de la educación superior. Inicialmente, se pensó que la certificación de la autonomía institucional por parte del CSE era prueba suficiente de que una universidad contaba con las condiciones mínimas de madurez y sustentabilidad. Sin embargo, en los hechos, la liberación de toda supervisión después del licenciamiento en un mercado universitario estricto tuvo —en muchas ocasiones— negativas consecuencias. Un grupo de instituciones privadas comenzó a ampliar rápidamente su oferta de pregrado una vez alcanzada su autonomía. Otro grupo de las llamadas “universidades tradicionales” de regiones, siguió el mismo camino. El número de sedes regionales se multiplicó a la par con la explosión de “programas especiales” (Zapata, 2004). Estos se orientaron a la formación profesional de adultos —preferentemente empleados fiscales y municipales— a través de programas abreviados y con menores exigencias académicas que, frecuentemente, se

ofrecieron fuera de las sedes universitarias y con precario acceso a laboratorios, talleres y recursos bibliográficos (Brunner, 2009). La rápida expansión de estas actividades no pasó inadvertida y en el gobierno cundió la idea de que la calidad del sistema de educación superior comenzaba a estar en riesgo. Peor aún, la legislación no contemplaba ninguna herramienta para que este interviniera directamente para lograr que las universidades se esforzaran de manera efectiva en alcanzar la sustentabilidad de largo plazo.

Por otra parte, la falta de familiaridad con el quehacer de las universidades hizo que muchos estudiantes y sus familias no estuvieran en condiciones de advertir la menor calidad de formación que recibían. Un reporte de la CNAP alertó sobre las deficientes condiciones de calidad con que varias universidades incrementaban su oferta a lo largo del país (Zapata, 2004). La repercusión de este problema fue amplia y la creencia de que todas las universidades contaban con un nivel suficiente de calidad dejó de darse por descontado.

Por tanto, el control integral ejercido por el licenciamiento se rompía radicalmente en la transición hacia la autonomía total que concedía la certificación al final del período de supervisión. Así, algunas instituciones perdieron su capacidad de desarrollarse responsablemente, lo que se tradujo en incrementos desmesurados de matrícula (Zapata, 2004). Inevitablemente, esta situación condujo al fortalecimiento de una mayor demanda de niveles de escrutinio externo. El desarrollo de la autorregulación institucional fue mucho más débil de lo previsto y no sirvió para la instalación de una cultura en pro del mejoramiento de la calidad entre los nuevos proveedores (Lemaitre, 2004), lo que impactó al sistema y al entorno universitario y su esencia por los siguientes años, tal como lo habían previsto, en la década de los ochenta, tanto Jorge Millas como José Joaquín Brunner.

2.2.3 Interacción SIAC-SEAC e impacto del SEAC

La efectiva implementación de los pilotos de acreditación permitió que la agenda para la creación jurídica de un SEAC ganara legitimidad y respaldo en el sector y a nivel político. De esta forma, se abrió la posibilidad cierta de presentar el proyecto del nuevo sistema al Parlamento. En opinión del ministro de Educación de la época, la experiencia en la acreditación de programas de pregrado era positiva y permitía avances sustantivos en la calidad de la formación universitaria y profesional (Bitar, 2005). Sin embargo, pese al amplio número de carreras acreditadas hasta entonces, aún eran insuficientes para alcanzar la total cobertura (CNAP, 2002). Ello constituyó un obstáculo para avanzar en la creación de un sistema universal de crédito estudiantil, como era la intención de la agenda del entonces presidente Ricardo Lagos, pues se requería de algún mecanismo que se focalizara en resguardar periódica e integralmente la calidad de las instituciones de educación superior para proteger el nuevo sistema y evitar fraudes. Así, la acreditación institucional, que había estado en la agenda de políticas hace varios años, emergió como el mejor instrumento para el logro del requisito de elegibilidad que se requería para ese fin (Salazar, 2013).

Inicialmente, la CNAP no estuvo convencida de avanzar en esa dirección, pues la evidencia internacional comparada disponible aún no había concluido en la efectividad de la acreditación

institucional, sin embargo, no pudo sustraerse de la agenda modernizadora del ministerio y colaboró con el diseño y pilotaje del nuevo proceso. Al igual que en las etapas previas, revisadas en apartados anteriores, los líderes de la CNAP contribuyeron sustantivamente en el diseño de la nueva regulación y su legitimización entre las universidades. En 2002, la CNAP y la CONAP presentaron su propuesta para la conformación del SEAC. Ella integró la función del licenciamiento, bajo la responsabilidad del CSE; la función de acreditación institucional, bajo el alero de una nueva agencia (reemplazando a las existentes), la que a su vez debía supervisar la acción de acreditadores privados para los programas de pregrado; una función de habilitación profesional (que tenía que surgir de una consulta amplia del gobierno con el sector) y, por último, la función de coordinación del sistema, que debía reunir al Ministerio de Educación con todas las agencias mencionadas (CNAP y CONAP, 2002).

Se definió entonces que la estimación de la calidad de una institución o programa se verificaba mediante la evaluación de su nivel de consistencia interna —frente a sus propios propósitos declarados— y externa, frente a las demandas del sector y la sociedad. Esta doble perspectiva presumía entonces la existencia de un SIAC para el cumplimiento del propio proyecto, aunque este no se denominó en esos términos ni tampoco se encontraba formalizado del modo en que estaba el SEAC.

Las primeras experiencias piloto de acreditación institucional fueron desarrolladas en 2003 y, aprendiendo de la experiencia internacional, se definieron como una auditoría académica, cuyo foco fue la aplicación sistemática de políticas y mecanismos que permitían que una universidad monitoreara sus propios niveles de calidad en ámbitos sustantivos (CNAP, 2007). También replicaron la mecánica de la evaluación integral conforme a criterios, luego la autoevaluación, la evaluación externa y, finalmente, el juicio de acreditación. El proceso se circunscribió a áreas esenciales, a saber, gestión institucional y docencia de pregrado, y se permitió la acreditación en áreas optativas como la vinculación con el medio, el posgrado y la investigación. La propuesta original de la CNAP contempló un plazo único de acreditación para todas las instituciones, sin embargo, el gobierno —por su propia necesidad de diferenciarlas— decidió finalmente graduar la vigencia en función del desempeño exhibido. Nuevamente, el modelo de acreditación propuesto por CNAP fue bien recibido y evaluado por el sector, la estrategia del enfoque en instituciones líderes produjo efectivamente la demanda y el interés de las demás por acreditarse (Salazar, 2013).

En octubre de 2006, luego de más de tres años de discusión parlamentaria, se aprobó la Ley 20.129, que creó el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, al culminar el gobierno de Ricardo Lagos. De esta forma, se institucionalizaron los procesos de acreditación, al alero del nuevo organismo autónomo, la Comisión Nacional de Acreditación (CNA). Cabe destacar que estos procesos debían dar mayor énfasis a los resultados de los procesos de enseñanza y al funcionamiento de los mecanismos internos de control de calidad a nivel de las instituciones (Jiménez y Durán, 2011). Ese mismo año, iniciado el primer gobierno de Michelle Bachelet, los estudiantes de educación secundaria se alzaron en una movilización que demandaba educación de calidad, antecediendo las movilizaciones estudiantiles posteriores.

La nueva agencia también debía supervisar directamente a las agencias acreditadoras privadas que las mismas instituciones seleccionarían al momento de requerir sus servicios, lo que no estuvo exento de riesgos y críticas (Bernasconi y Rojas, 2003). También se vinculó la acreditación directamente con el nuevo sistema de créditos estudiantiles, como una forma de facilitar la integración del nuevo marco regulatorio y de garantizar la relevancia de la acreditación dentro del marco de esa política, aunque al costo de debilitar la voluntariedad del sistema (Salazar, 2013).

A juicio de Salazar (2013), dado que la CNAP debió subordinar su agenda —para elaborar su proyecto de SEAC— a las necesidades de las autoridades políticas, ello produjo un cambio de liderazgo en el proceso de transformación que se buscaba al marco regulatorio. Como resultado, nuevos y más débiles administradores de la educación superior asumieron la orientación y puesta en marcha de la nueva agencia, atrapados por intereses de corto plazo que hicieron fracasar el nuevo modelo de garantía externa de calidad (Salazar, 2013). De acuerdo a la investigación llevada a cabo por Salazar (2013), quien entrevistó a sendos actores de dichos sucesos, los nuevos liderazgos no poseían el nivel de conocimiento ni experiencia de sus predecesores y, por tanto, no pudieron dar clara dirección a la agenda de la CNA; más bien, se focalizaron en aspectos poco sustantivos, creándose espacios de conflictos de interés, y surgieron presiones políticas a propósito de las consecuencias asociadas a la no acreditación y pugnas soterradas entre instituciones y el gobierno, perdiéndose eventualmente la legitimidad del proceso (Salazar, 2013).

De acuerdo con Salazar y Leihy (2014), el pilotaje realizado por la CNAP y CONAP fue un éxito que, sin embargo, culminó en fracaso. Distintos factores habrían incidido, pero básicamente la importancia de contar con un SEAC creció, y al mismo tiempo emergieron nuevos problemas de calidad, tales como: cobro de aranceles que no tienen relación con la formación impartida, asimetrías de información para que los estudiantes y sus familias elijan la institución que desean, una oferta académica de baja calidad —cuestión que había sido advertida previamente por la CNAP—, un trámite legislativo fragmentado y, como se revisó en casos del primer capítulo con iniciativas de esta índole, con fuerte carga ideológica (Salazar y Leihy, 2014).

Durante el primer gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010), el SEAC no fue prioridad, y su ministra de Educación, Yasna Provoste, si bien contaba con larga trayectoria en dirigencia política regional, no poseía experiencia en esta materia. De todas formas, el SEAC adquirió rasgos similares a lo observado en el panorama internacional y presentó problemas asociados a esas mismas características: débil coordinación entre los componentes del sistema, agravados por la coexistencia de múltiples agencias; carencia de mecanismos rigurosos de supervisión de las agencias privadas, indispensables para mantener la legitimidad del sistema; y retrasos en las revisiones y actualizaciones de criterios y procedimientos. Sin embargo, para el caso chileno, a juicio de Lemaitre (2011), el problema provenía del daño que había generado la desregulación en el crecimiento inorgánico del sistema durante la década de los ochenta, cuyas consecuencias se traducían en prácticas y estilos de desempeño —a nivel de CNA e instituciones, por tanto, en SEAC y SIAC—, faltos de rigurosidad en la autoevaluación y evaluación externa (Jiménez y Durán, 2011).

El año 2009, un informe de la OECD en conjunto con el Banco Mundial reconocía los éxitos logrados en Chile por la rápida masificación de la educación superior, junto con los esfuerzos en materia de financiamiento y acreditación de la calidad. Sin embargo, señalaba los riesgos de la acreditación que se estaba llevando a cabo y que podían afectar la calidad de la docencia. Recomendaba introducir reformas al SEAC para resolver esos problemas. Por ejemplo, instaba a prestar mayor atención al desempeño de los pares evaluadores; considerar criterios asociados al currículo y la práctica docente para influir en el mejoramiento del aprendizaje y elevar la calidad de los programas de formación docente. Complementariamente, recomendaba una mayor racionalización del financiamiento en general e incrementar el financiamiento público para la educación superior, a fin de resolver los problemas de inequidad. El informe reconocía que muchos de los cambios sugeridos eran difíciles de lograr políticamente y también de implementar, dada la diversidad del sistema (OECD y Banco Mundial, 2009).

El rigor del quehacer de la CNA comenzó a ser cuestionado a partir del año 2010, cuando prácticamente todas las instituciones que se presentaron al proceso de acreditación obtuvieron resultados satisfactorios. Ello sacó a la luz serios problemas en la composición de los miembros de la CNA, malas prácticas y falta de autonomía e independencia respecto de las instituciones y el gobierno (Zapata y Tejeda, 2016; Barroilhet, 2019). Cabe destacar que, al año siguiente, en 2011, emergió el movimiento estudiantil que fortaleció y legitimó la demanda por educación pública, de calidad y gratuita, en términos similares al alzamiento de estudiantes secundarios ocurrido el 2006.

Un siguiente informe de la OECD, del año 2012, orientado especialmente al SEAC, repetía que el sistema carecía de procesos flexibles que pudieran responder a la diversidad del sistema y de adecuados controles ante conflictos de interés. Premonitoriamente, concluía que el sistema de acreditación había fallado en producir los resultados esperados, producto de un cuerpo legislativo mal diseñado, una inadecuada dotación de recursos y la falta de una visión de objetivos a cumplir. Recomendaba “cambios radicales y urgentes al SEAC” (OECD, 2012: 9).

El mismo año, la CNA entró en grave crisis, a propósito de denuncias de varios casos de corrupción en los que estuvieron involucrados algunos miembros de la agencia acreditadora estatal, autoridades, organizadores y dueños de instituciones de educación superior. Las acusaciones de corrupción, lavado de dinero y fraude tributario asociados a procesos de acreditación, fueron devastadores y detonaron un fuerte descrédito y pérdida de confianza en el SEAC hasta entonces vigente. Al año siguiente, la revisión de las políticas nacionales del mismo organismo señalaba que no se podía esperar que un sistema nuevo y mejorado lo arreglara todo por sí solo. En otras palabras, era necesario avanzar en los cambios con celeridad, pero progresivamente, conforme a la disposición y acuerdo de los actores involucrados (OECD, 2012).

Desde entonces, hubo acuerdo en torno a la importancia del aseguramiento de la calidad y respecto de la urgencia de introducir cambios a la legislación y operación del SEAC, sin embargo, distintas iniciativas para modificarlo de manera oportuna no prosperaron políticamente.

El mal funcionamiento de la CNA también causó problemas en la operación de las políticas sectoriales, en particular respecto al sistema de créditos estudiantiles. No existían instrumentos

alternativos a la acreditación para discernir entre universidades serias y proveedores de baja calidad; de la acreditación institucional dependía su acceso al financiamiento para los estudiantes. Pasados dos años de la crisis del 2012, aún no existía una agenda política para la reconfiguración del SEAC y los esfuerzos del entonces primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) para avanzar en una revisión del marco legal, no tuvieron prioridades muy claras y tampoco lograron el consenso político requerido.

En opinión de algunos, el SEAC chileno tenía la peculiar característica que la metodología y los procedimientos que se aplicaban eran similares: del licenciamiento, la acreditación de programas y de instituciones (Salazar, 2013). Como consecuencia, los procesos de evaluación habrían resultado insuficientes para captar la complejidad y diversidad funcional y organizacional de las instituciones, y tanto los programas como el diseño del SEAC se habrían vuelto disfuncionales respecto a las necesidades de la educación superior nacional (Salazar y Leihy, 2014). Al mismo tiempo, el modelo habría evidenciado dificultades para ajustarse a un escenario cambiante y para estimular el desarrollo de una cultura institucional que reflejara los valores, normas y prácticas académicas, elementos definitorios para configurar un efectivo SIAC.

En los años posteriores a la crisis, la CNA adoptó la estrategia de incrementar los niveles de exigencia para reposicionar la acreditación como un valor diferenciador y de prestigio. Sin embargo, puso énfasis en factores asociados a la viabilidad financiera, postergando el desarrollo de un modelo que se focalice y valore el quehacer docente y propiamente académico, fundamental en un sistema de consolidación con una matrícula masiva. Con todo, las acreditaciones continuaron extendiéndose con gran intensidad e incidiendo en el modelamiento de dinámicas y respuestas institucionales para esos efectos (Fernández y Ramos, 2020).

Bachelet volvió a la presidencia de la república (2014-2018) prometiendo reformas estructurales para superar la desigualdad en distintos ámbitos, junto a un proyecto de educación de carácter transformador con más equidad y calidad en todos los niveles formativos (León, 2020). En efecto, dicho período se caracterizó por intensos debates y dilemas en torno a distintos proyectos legislativos, muchos débilmente fundados, sin conocimiento experto ni respaldos, más bien originados en la idea abstracta de que el Estado tiene la responsabilidad principal de asegurar que la educación superior “se constituya en un derecho social de la población, asegurando calidad, acceso, permanencia y egreso sin discriminación de ningún tipo, con la sola excepción de las capacidades del estudiante” (León, 2020: 307). En este contexto, se gestó la reforma a la educación superior del año 2018, que modificó el SEAC e institucionalizó el SIAC, lo que se aborda en la siguiente sección de este capítulo.

La crisis de legitimidad que enfrentó la CNA aún no ha concluido, no por nuevas denuncias de corrupción, si no por críticas hacia la capacidad administrativa de la agencia para gestionar numerosos procesos y, a la vez, afinar y consolidar modelos de acreditación técnicamente robustos y políticamente viables. El proceso de ajuste que la nueva ley de educación superior previó para el SEAC, y también la configuración del SIAC al interior de las universidades, se encuentra en progresiva implementación.

Es complejo establecer con precisión si el SEAC chileno ha servido para mejorar y asegurar la calidad de la docencia (Zapata y Tejeda, 2009; Barroilhet, 2019), dificultad que se encuentra también en el plano comparado (Harvey, 2006; Stensaker, 2008; Leiber, 2016). No obstante, en Chile varios autores describen algunos beneficios: el desarrollo de buenas prácticas en gestión y planificación institucional y financiera (Lemaitre, 2012); la creciente formalización de políticas e instrumentos de gestión universitaria y el desarrollo de capacidades organizacionales en planificación estratégica y análisis institucional (Fernández y Ramos, 2020). Por último, ha permitido que el gobierno disponga de información oficial para justificar su financiamiento del sector (Salazar y Leihy, 2014).

2.3 Reforma a la educación superior con la Ley 21.091

Como se revisó en secciones anteriores, la preocupación por el aseguramiento de la calidad derivó en la institucionalización legal del SEAC con la Ley 20.129 del año 2006. El sistema externo quedó establecido como un conjunto de procesos de evaluación, cuyos precedentes provenían de las acreditaciones experimentales de la CNAP y de la CONAP, además de los procedimientos y criterios de lo que actualmente se denomina licenciamiento, a cargo del CNED. Pese a esta experiencia, en poco tiempo el desarrollo del SEAC se vio deslegitimado. Por una parte, la rápida masificación de la educación superior no fue acompañada por un sistema de aseguramiento con la capacidad de adaptarse para atender el crecimiento de instituciones, diversas y heterogéneas, y que promoviera SIAC robustos. Por otra parte, algunos procesos de acreditación llevados a cabo por la CNA debieron ser investigados por la justicia, ya que involucraron tratos indebidos de la agencia estatal con algunas universidades.

Con estos antecedentes, las siguientes secciones analizan el conflicto ideológico que incidió en la discusión de la reforma a la educación superior desde el año 2015. También se revisa la modificación que la nueva legislación hace respecto del SEAC y la introducción de los SIAC. Por último, se discuten los principales desafíos de la implementación de estos cambios, en virtud que sus fundamentos no lograron amplio consenso. Del mismo modo, es posible advertir diferencias y tensiones en las interpretaciones y expectativas que el nuevo marco suscita acerca del SEAC y los SIAC, tal como lo demostró la extendida discusión de nuevos criterios y estándares de acreditación.

2.3.1 Conflicto ideológico que acompaña la discusión previa

Esta sección analiza el conflicto ideológico que acompañó la discusión previa a la Ley 21.091 y que se generó a partir de los movimientos estudiantiles de la última década. Como se ha podido constatar a lo largo de la historia, creencias, narraciones y discursos emergen de las opiniones que se vierten en las pugnas ideológicas (Brunner et al., 2020). En general, ellas anteceden a las reformas educacionales. En cualquier caso, una mirada retrospectiva de larga duración a las intensas deliberaciones que han precedido a las reformas de la educación superior en Chile, muestra que, en la práctica, estas han sido menos innovadoras de lo que las polémicas en torno a ellas permitían presagiar.

Desde el siglo XIX, es posible advertir que en el fondo de las discusiones se identifican distintas concepciones ideológicas sobre las relaciones entre el Estado, sus atribuciones educacionales y la sociedad. A lo anterior se añade, en la primera mitad del siglo XX, la "cuestión social" y luego el debate se complejiza —durante las últimas décadas— con la introducción del mercado en la coordinación del sistema. Asimismo, las disputas parecen no poder desprenderse de la historia, de la cultura y de las tradiciones hasta entonces alcanzadas, al tiempo que el sentido y razón de ser de las universidades es defendido con tesón, tal como lo hicieron en su momento Andrés Bello, Valentín Letelier, Juan Gómez Millas y Jorge Millas, entre otros.

Los discursos de ideales sobre formación humana, bien público, verdad, servicio y otras expresiones utilizadas para referirse a la universidad, recapitulan las nociones de fines y misión universitarios, dando cuenta que en el caso del debate previo a la Ley 21.091 coexisten distintas miradas de su deber ser (Brunner, 2015). Se percibe un abandono de la comprensión tradicional de la universidad, y el tránsito de un sistema guiado por un modelo único a uno en que compiten diversas descripciones (Labraña y Brunner, 2021). Tal vez ello permite explicar la polarización de la disputa previa a esta nueva reforma a la educación superior, además de explicar por qué el problema de la gestión y validación del SEAC demoró varios años en ser discutido y atendido (Bernasconi, 2015).

La idea de una educación pública, gratuita y de calidad —demandada por los estudiantes movilizados— se expresó como una profunda crítica social, política y económica a la "hegemonía neoliberal" que, según los críticos, habría orientado al sistema educativo desde las reformas impuestas por la dictadura de Pinochet (Atria et al., 2014). Críticos y defensores del modelo educativo llamado "neoliberal", contribuyeron a simplificar y reducir el campo de debate, encerrados cada uno en sus respectivas trincheras discursivas. Sin duda, durante las últimas cuatro décadas aparecieron nuevos proveedores privados, se intensificó la competencia entre organizaciones académicas, las universidades debieron obtener parte de sus ingresos por la vía del cobro de aranceles y el Estado se limitó a "financiar la libre elección de estudios y a suplir las fallas del mercado" (Brunner, 2015: 161).

Ante la universidad que habría dejado de ser sede de la razón y la conciencia por efecto del paradigma del mercado, de contratos individuales y privados, se levanta el paradigma de lo público, en el cual dominan los derechos sociales y se anhela la realización recíproca e igualitaria. En palabras de Atria —para quien lo público se manifiesta en los derechos sociales—, sería menester iniciar un nuevo ciclo histórico que implica "transitar del neoliberalismo al socialismo o de la realización individual a la cooperación" (Atria, 2014: 36-38). Para lograr la instauración del nuevo paradigma, Atria considera necesario excluir la lógica de mercado de la educación superior, concentrando en el Estado la provisión educacional y su financiamiento. El avance en esa dirección dependería de la dinámica política y, por tanto, se necesitaría transformar la educación superior en un tema de discusión pública, "dentro de unas determinadas ideas sobre lo común y la plenitud humana que el mismo Atria indica" (Herrera, 2016: 112).

Es cierto que desde la legislación sobre universidades de Pinochet (de 1981), la política educacional se desenvolvió dentro de un marco de escasa intervención estatal. Sin embargo, esto no significa que la educación quedara sometida íntegramente a un modelo neoliberal

heredado de la dictadura (León, 2015). Tampoco el modelo neoliberal impuso un régimen de lo privado en la educación superior chilena, pues las universidades privadas se habían fundado en Chile desde fines del siglo XIX en adelante. En cuanto al débil rol del Estado, este venía desde antes de la legislación de 1980, pues "si bien el Estado patrocinaba la educación a la manera de un mecenas público, lo cierto es que no la conducía ni la coordinaba" (Brunner, 2009: 171). La autonomía de las instituciones, por su parte, se mantuvo en general ininterrumpidamente hasta 1973, junto con la libertad de enseñanza que quedó garantizada constitucionalmente en 1874. En cuanto al régimen mixto de provisión con financiamiento estatal predominante, este existe desde la década de 1920 y se consolidó en la década de 1950.

Es necesario considerar, además, que la matrícula de la educación superior creció muy escasamente hasta 1989, impulsándose su masificación solamente a partir de 1990, con el restablecimiento de la democracia. Con posterioridad, en 2007, la cobertura superó el 50% (Brunner, 2013). Esta rápida expansión fue producto, ante todo, de la oferta de vacantes por parte de las instituciones privadas, esto es, universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica privados. Asimismo, estuvo financiada fundamentalmente por los hogares, es decir, por las familias y los propios estudiantes, con el respaldo de esquemas de apoyo estudiantil (becas y créditos subsidiados), en particular el Crédito con Aval del Estado (CAE), creado en 2006. Sin embargo, este último provocaría también un creciente endeudamiento de los estudiantes, parte de los cuales no ha podido saldar dicha deuda hasta la actualidad, convirtiendo esta ayuda en un objeto de continuo debate (Orellana, 2016).

Como se explicó en apartados anteriores, a partir de 1990 la coalición gobernante post dictadura fue introduciendo importantes correcciones al modelo de educación superior instaurado por esta. De hecho, el sistema de educación superior chileno tuvo indudables progresos en varios frentes, entre ellos, la preocupación por la calidad de las instituciones, la equidad en el acceso, la tasa de graduación, la forma de gestión y un esquema de financiamiento compartido entre el Estado y las familias (Bernasconi, 2015; Zapata y Tejeda, 2016, Brunner y Ganga, 2016; Bernasconi, 2017). Este ciclo, que "posicionó a Chile en el primer lugar latinoamericano en la tasa de participación de estudiantes pobres" (Brunner, 2016: 113), parece estar llegando a su fin.

Las movilizaciones estudiantiles del 2011 ejercieron una importante influencia sobre las ideas que dieron lugar a la agenda de la educación superior de los siguientes años. En julio de 2012, una comisión investigadora de la Cámara de Diputados concluyó que la educación superior chilena no había sido suficientemente fiscalizada durante las décadas anteriores, con relación al mandato de la ley que consignaba a las universidades como instituciones sin fines de lucro.

En este escenario, el programa del segundo mandato de Bachelet (2014-2018) anunciaba "reformas de fondo" al sistema, inspiradas en el pensamiento de Atria. Señalaba que la educación superior adoptaría "una institucionalidad que permita recuperar la confianza en el sistema y sus instituciones y que dé respuesta a los desafíos del país en el desarrollo productivo, científico y cultural. La educación superior debe ser un derecho social efectivo. Se establecerán garantías explícitas para los ciudadanos en materia de educación superior, tanto de acceso como de calidad y financiamiento. Estas garantías darán un trato preferente a los y las estudiantes de

menores ingresos. Para cumplir con dichas garantías se requiere de un Estado activo tanto en la entrega directa de servicios educativos como en la estricta fiscalización de los oferentes, tarea a la que nos abocaremos con especial dedicación y premura."[20]

La promesa de un cambio paradigmático —desde el modelo neoliberal a otro socialdemócrata y de un sistema mixto de provisión coordinado por el mercado a uno regulado y financiado por el Estado — empezó a ser concretada desde el primer día de la administración Bachelet. Mediante distintos proyectos de ley, su gobierno evidenció "la reforma educacional en marcha", cuya magnitud, se señaló, sería similar a las reformas implementadas en las décadas de 1920 y 1960, cuando se aseguró la obligatoriedad de la educación.[21] Para otros, este discurso pareció más bien una quimera (Brunner, 2016).

Se instaló así en la esfera pública la idea de la educación como un derecho social fundamental que buscaba dejar atrás el modelo neoliberal, el cual —según los críticos— trata la educación como un bien de consumo, que se transa en el mercado y que sólo es accesible para quienes pueden pagar. El empleo del neoliberalismo así, genéricamente, y de forma frecuente, para designar la causa de los efectos negativos de la política educacional de los períodos anteriores es, de acuerdo con Brunner et al., un buen ejemplo del poder de las ideas o de los axiomas ideológicos que se utilizan como una *doxa* contra los adversarios en el debate (Brunner et al., 2020).

De acuerdo con Atria (2014), la noción de "derechos sociales" sirve para transformar verdaderamente a las instituciones neoliberales prevalecientes, también en la educación superior. Bajo esta concepción, se promovió la idea de un Estado movilizado hacia una sociedad más igualitaria, sin ningún tipo de discriminación, y que garantiza una educación superior accesible, de calidad y gratuita como un derecho social.

Bajo esa premisa se justificaron e impulsaron las nuevas políticas de educación superior. La mayoría de ellas se concretaron en iniciativas legales y otras a través de la Ley de Presupuestos de la Nación. Al calor del debate y de expectativas refundacionales, se aprobaron leyes en educación escolar y superior con relación al financiamiento, la prohibición del lucro, la gobernanza y la inclusión. Asimismo, la política de gratuidad de la educación superior, promesa-insignia de este segundo gobierno de Bachelet, se implantó inicialmente mediante una glosa presupuestaria el año 2016. La idea de gratuidad no tardó en convertirse en símbolo de progreso, de una visión de sociedad justa y de descomodificación de la educación superior. Y aunque la gratuidad "no es condición necesaria ni suficiente para desarrollar una política pública centrada en los derechos sociales" (León, 2014: 114), su adopción llegó para perdurar, tal como lo reconoció el entonces (y por segunda vez) candidato presidencial Sebastián Piñera.[22] De esta forma, la anunciada reforma integral de la educación superior, que luego consagró la gratuidad

[20] Chile de Todos. Programa de Gobierno Michelle Bachelet, 2014: 20, en: http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/noticias/archivos/programamb_1_0.pdf

[21] Frase que se utilizó para la difusión de los distintos proyectos educativos y en la infografía del Ministerio de Educación, ver en https://www.gob.cl/noticias/la-reforma-educacional-esta-en-marcha/

[22] En su programa de gobierno "Construyamos tiempos mejores para Chile 2018-2022", señala que la educación superior es la puerta de entrada a la sociedad del conocimiento y, por tanto, compromete un sistema de acceso solidario, adicional al derecho a gratuidad de todo estudiante (81-82).

universal sujeta a los ingresos fiscales del Estado y su capacidad de gasto y modificó de manera sustantiva la institucionalidad y el SEAC, en vez de zanjarse durante el gobierno de la Nueva Mayoría, terminó por completarse, paradójicamente, durante los primeros meses del segundo gobierno de Sebastián Piñera.

Detrás de las posiciones dicotómicas sobre la gratuidad, el lucro, el financiamiento y la institucionalidad, el trasfondo de las reformas quedó oculto, dejando escaso espacio para ponderar la evidencia empírica y el conocimiento experto. La división entre neoliberales y progresistas (o reformistas) empobreció el debate. La confrontación contribuyó a generar un clima que no favoreció la disposición al diálogo y a la consideración de mayores antecedentes para resolver las discrepancias, dificultades que aún parecen subsistir en el Parlamento, redes sociales y otros medios de comunicación.

Desde las universidades, algunas voces alertaron sobre el riesgo de eludir los temas de fondo y las consecuencias que ello podría traer aparejado, incluso contrarias respecto de lo que se deseaba resolver. José Joaquín Brunner y Hugo Herrera, académicos de la Universidad Diego Portales, encarnan algunos ejemplos de este contrapunto en el debate. Sus respectivas perspectivas sobre distintas materias de la reforma invitan a alzar la mirada sobre el sistema de educación superior y la universidad.

De manera análoga a como lo hizo Jorge Millas en medio de la disputa en torno a la reforma universitaria de la década del sesenta, y también más tarde, al implementarse la Ley de Universidades de 1981, Herrera publicó su libro *La Frágil Universidad* (2016). Para el autor, la universidad es un "espacio público de la razón y del pensamiento de lo excepcional",[23] el cual requiere condiciones de libertad política, económica y espiritual para poder existir. También esclarece el sentido y carácter de lo público, idea sobre la cual identifica una profunda división: lo público entendido como propiedad del Estado o lo público como función o como un modo de actuar y decidir. Bajo cualquier circunstancia, lo público debiera garantizarse mediante el reconocimiento de la libertad para hacer uso público de la razón y la igualdad en ese uso; un lugar de independencia y sin vínculos de subordinación (Herrera, 2016).

En cambio, lo público para Atria se vincula al actuar desde el interés general, el cual, de acuerdo con su perspectiva, es invariablemente superior al interés individual. El neoliberalismo significa, precisamente, la negación de lo público, en beneficio de los intereses particulares expresados en el mercado (Atria, 2016). Para Herrera, por el contrario, lo público refiere a la disposición interna del ser humano: una concepción comprehensiva del bien, que reconoce el uso público de la razón y la apertura a lo excepcional. Su postura es coherente con la de Brunner, quien sostiene que lo público en el campo de la educación superior debería fundarse más bien en la naturaleza crítico-racional de la institución, donde es posible combinar una contribución deliberativa a la democracia con el examen de la propia idea y práctica de la universidad (Brunner, 2016). En este sentido, ni el poder político ni el mercado deben controlar la universidad; esta debe quedar libre de ambas lógicas de poder.

[23] Herrera desarrolla *in extenso* estas dos características distintivas de la universidad en su primer ensayo, de cinco capítulos, denominado *La Frágil Universidad* (23-108).

Ahora bien, tanto Brunner como Herrera coinciden con Atria respecto a que la universidad se ubica en un contexto en el cual predomina el mercado y ello dificulta el sentido de lo público. Sin embargo, discrepan en cuanto a la noción de lo público y al modo en que Atria propone resolver el problema: restringiendo coercitivamente su operación y concentrando en manos estatales el poder del sistema universitario (Herrera, 2016). Brunner y Herrera precisan que lo público no es lo mismo que lo estatal. Lo público no se reduce a las dimensiones propietarias ni a las administrativas estatales. De hecho, la tradición chilena ha combinado, dentro de una visión mixta de la provisión de educación terciaria, lo estatal y lo privado en un concepto público (Brunner, 2016).

El planteamiento de Atria deja a la universidad en una posición vulnerable que podría terminar menoscabando su autonomía y libertad académica y, con ello, "su posibilidad de realizar el uso público de la razón y el pensamiento excepcional" (Herrera, 2016: 18). En efecto, la disputa ideológica en torno a lo público desembocaría en la reivindicación de un trato preferente político, legislativo y económico para las universidades estatales, omitiendo que las instituciones de calidad y orientadas a lo público no se identifican como tales por su propiedad o estatuto jurídico (Brunner, 2016). Cualquier iniciativa, por ejemplo, de SEAC o de financiamiento, que aumente el poder de control del Estado sobre el sistema universitario sin generar a su vez contrapesos efectivos, genera riesgos sobre la autonomía universitaria y respecto de la libertad requerida para el uso público de la razón. Según Herrera, los equilibrios y divisiones de poder han de realizarse en todas las maneras que resulten eficaces. El Estado y el mercado, manteniéndose separados, controlados mutuamente y, a su vez, divididos interiormente. Se requiere que ambos gocen de fuerza y vitalidad en una relación dinámica. Indicaciones similares han de expresarse en el gobierno universitario, que reconozca la participación de los académicos, pero dejándoles el ámbito necesario para las tareas insoslayables de reflexión e invención propias del quehacer académico (Herrera, 2016).

Luego de un largo y accidentado debate, la educación superior como derecho social quedó consagrada en la Ley 21.091, de abril del año 2018. Esta modifica el SEAC en su institucionalidad y procedimientos, e incluye al SIAC dentro del nuevo marco regulatorio como una dimensión de acreditación respecto de la cual han de definirse criterios y estándares.[24]

En tanto, como se verá más adelante, en el trasfondo ideológico que subyace a la implementación del nuevo marco regulatorio, es posible identificar algunos dilemas cuyos efectos podrían afectar la calidad de la educación superior y el desarrollo del SIAC, coherentes con las respectivas culturas académicas. Por ejemplo, la moralización de las materias cuando se emplazan sobre parámetros ideales generales en desmedro de la evidencia empírica, o la negación del mercado y la afirmación de la estatalidad como resguardos suficientes de calidad educativa.

León advierte que el igualitarismo que se anhela ha de ser "congruente con la libertad y el pluralismo de opciones, propios de una sociedad democrática" (León, 2015: 166). Asimismo, para que el SEAC contribuya a la calidad del sistema de educación superior y que los SIAC

[24] Título IV Del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, Ley 21.091 (2018).

guarden congruencia con las respectivas culturas académicas institucionales, ambos tipos de sistemas presuponen un contexto democrático. En suma, la discusión previa a la reforma, aunque mucho más compleja, guardó similitudes con aquellas del pasado de la historia de Chile. En palabras de Jorge Millas, a ratos parece ser que la universidad corre el riesgo de ser asediada ideológica y políticamente.

2.3.2 SEAC y SIAC en la Ley 21.091

Las versiones del proyecto que antecedieron a la Ley 21.091 intentaron reformar aspectos deficitarios del sistema de educación superior chileno, bajo la premisa de que ellos se podrían identificar siguiendo la línea ideológica fundamental adoptada por el Estado chileno desde 1981 (Atria, 2016). Desde esta perspectiva, la verdadera solución habría implicado impugnar derechamente la hegemonía neoliberal, cuestión difícil y prácticamente imposible de lograr mediante una ley. Finalmente, de acuerdo al Mensaje que acompaña al proyecto de ley enviado al Congreso,[25] la reforma proponía crear una nueva institucionalidad, un sistema de acceso más inclusivo, hacer más exigentes los procedimientos de aseguramiento de la calidad e incorporar la política de gratuidad universal y progresiva, ya en operación, como sistema de financiamiento.[26]

Con todo, el Mensaje, la ley y su progresiva implementación, han dejado en evidencia una severa dificultad inicial del proyecto: careció de un diagnóstico adecuadamente fundado e hizo caso omiso del carácter mixto del sistema, tanto de la provisión como del financiamiento (Brunner y Ganga, 2018). Pese a que el proyecto fue iterado entre el Ministerio de Educación y el Congreso en varias oportunidades, además de analizado críticamente por expertos, no se subsanó esta debilidad ni pudieron, en consecuencia, consensuarse prioridades y propósitos de largo alcance para el desarrollo de la educación superior. El único consenso relativo fue la falta de gobernanza política que se mantuvo por décadas, dejando amplio espacio al mercado como principal eje de coordinación (Brunner, 2008; Bernasconi, 2015).

La Ley 21.091 se promulgó luego de una negociación política entre el gobierno saliente y el entrante, al inicio del segundo mandato de Piñera, el año 2018. Su principal propósito fue robustecer la institucionalidad política y la regulación, con la creación de la Subsecretaría de Educación Superior y la Superintendencia de Educación Superior; consagrar la gratuidad universal y progresiva como mecanismo de financiamiento, e introducir cambios en los mecanismos de SEAC (Zapata et al., 2021).

En particular, respecto al SEAC se hicieron modificaciones a la agencia acreditadora estatal, se eliminaron las agencias acreditadoras privadas y se planteó un triple objetivo: (i) exigir la obligatoriedad de la acreditación a las instituciones de educación superior; (ii) establecer una acreditación institucional de "carácter integral"; (iii) introducir criterios y estándares asociados a las dimensiones que se evalúan durante la acreditación institucional, incorporándose entre

[25] Mensaje Nº 110-364 de la presidenta de la República, 4 de julio 2016.
[26] Historia de la Ley 21.091 sobre Educación Superior, en https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7543/

ellas la de aseguramiento interno de la calidad, es decir, SIAC. De esta forma, ambos sistemas de aseguramiento, externo e interno quedaron por primera vez conjuntamente incorporados en el marco regulatorio: el SEAC en términos similares a como había sido legislado hasta entonces, aunque ahora con mayores exigencias, y el SIAC como una nueva dimensión de la evaluación que sirve de base a la acreditación.

En cuanto a la Subsecretaría, el título I de la Ley establece que debe definir y desarrollar políticas públicas para el sector; administrar el sistema nacional de información y de acceso a la educación superior; el sistema de información de la educación superior; el régimen de gratuidad universal y progresiva, además de participar en la definición de estándares de calidad. Adicionalmente, la Subsecretaría coordina a los demás organismos del Estado (Superintendencia, CNED y CNA) que integran el denominado Comité del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SINACES).

Corresponde al comité del SINACES velar por la coordinación de los distintos organismos y su relación con las instituciones de educación superior; interactuar con la CNA, incluida la elaboración de criterios y estándares de calidad; establecer y coordinar mecanismos de intercambio de información entre los organismos estatales y las instituciones de educación superior; establecer un plan para el mejoramiento de la calidad de la educación superior y, por último, promover la coherencia entre los criterios y estándares definidos para la acreditación con la normativa que rige a otros procesos (licenciamiento, fiscalización, etc.).[27]

En cuanto a la Superintendencia de Educación Superior (SES), la Ley le otorga amplias facultades fiscalizadoras y de supervigilancia para el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que regulan a las instituciones de educación superior. Debe supervisar a los organizadores y controladores de las instituciones; el mantenimiento de las condiciones que dieron lugar al reconocimiento oficial; los estados financieros; el cumplimiento de la prohibición del lucro; y el cumplimiento de los compromisos con los estudiantes. Para estos efectos, puede realizar auditorías, ingresar a los establecimientos y sus dependencias, expedir citaciones a declarar, resolver consultas y reclamos, administrar la información recopilada y acceder prácticamente a cualquier documento.

El Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior es abordado en el título IV de la Ley y contiene las modificaciones a la Ley 20.129 promulgada el año 2006. Le encarga llevar a cabo procesos de acreditación institucional y de programas, tanto de pre como de posgrado, tarea que continúa siendo la función principal de la CNA. Sin embargo, se introducen algunos cambios procedimentales; en adelante, la agencia debe elaborar y establecer criterios y estándares de evaluación en torno a cinco dimensiones: i) docencia y resultados del proceso de formación, ii) gestión estratégica y recursos institucionales, iii) aseguramiento interno de la calidad o SIAC, iv) vinculación con el medio y v) investigación, creación y/o innovación. Estos criterios y estándares deben ser diferenciados para los subsistemas universitario y técnico profesional.

[27] Art. 4, Título IV, Ley 21.091 (2018).

En cuanto al SIAC como dimensión de acreditación, se señalan los siguientes aspectos: "El sistema interno de aseguramiento y gestión de la calidad institucional debe abarcar la totalidad de las funciones que la institución desarrolla, así como las sedes que la integran y deberá aplicarse sistemáticamente en todos los niveles y programas de la institución de educación superior. Los mecanismos aplicados deberán orientarse al mejoramiento continuo, resguardando el desarrollo integral y armónico del proyecto institucional".[28] Similar a lo que ha ocurrido en otros sistemas, el SIAC se consagra en la ley, y se exige su concreción a cada una de las instituciones (Woodhouse, 2013), bajo las normas y exigencias provenientes del SEAC. De la redacción de la ley, "resguardando el desarrollo integral y armónico del proyecto institucional", se advierte que el aseguramiento externo se orienta hacia comportamientos y valores intrínsecos de cada institución (Harvey y Stensaker, 2008). También es posible identificar la alineación de SEAC y SIAC, similar a la que reporta la experiencia comparada y que evidencia que ambos tipos de sistemas, internos y externos están inextricablemente interrelacionados (Vroeijenstijn, 2008).

La acreditación institucional se torna obligatoria para las instituciones autónomas y el resultado se expresa en tramos de acreditación: básica, avanzada o de excelencia, y a rangos de años correspondientes. Además, adquiere carácter "integral", por cuanto debe considerar la totalidad de las sedes, funciones y niveles de programas en sus diversas modalidades, la evaluación en torno a las cinco dimensiones mencionadas y la revisión de un grupo "intencionado" de carreras y programas (seleccionados por algún mecanismo que la agencia debe definir).[29] Conforme al Mensaje, la forma de concebir la calidad hasta entonces había sido insuficiente para sustentar y orientar el SEAC en su conjunto.[30] Por tanto, al logro entre la consistencia interna y externa de las instituciones, se añaden criterios y estándares preestablecidos por dimensión y se intensifica el sistema de control de las normas.

De la Ley se entiende que la acreditación institucional integral consiste en la evaluación y verificación del cumplimiento de criterios y estándares de calidad, referidos a recursos, procesos y resultados; el análisis de mecanismos internos para el aseguramiento de la calidad, considerando tanto su pertinencia como su aplicación sistemática y resultados, y la concordancia con la misión y propósitos de las instituciones de educación superior. Procedimentalmente, previo a la decisión de acreditación institucional, se establece que la Comisión debe escuchar al presidente del comité de pares evaluadores externos y a la institución evaluada.[31]

Ahora bien, las instituciones que no logren acreditarse en los términos señalados quedan bajo la supervisión del CNED por un plazo máximo de tres años, sin poder impartir nuevos programas, abrir nuevas sedes ni aumentar vacantes. Asimismo, pierden la acreditación de aquellos programas de pre y posgrado que se encuentren acreditados. Si cumplido el plazo la institución no logra acreditarse al menos en el tramo básico, se revoca su reconocimiento oficial y se

[28] Art. 18, Título IV, Ley 21.091 (2018).
[29] Art. 12 quáter, Título IV, Ley 21091 (2018).
[30] Mensaje Nº 110-364, p.6 (2016).
[31] Art. 15, Título IV, Ley 21.091 (2018).

nombra a un administrador de cierre, por cuanto el proceso daría cuenta de la inexistencia de condiciones mínimas para dar cumplimiento a los criterios y estándares de calidad.

De acuerdo con esta ley, también algunos programas deben acreditarse obligatoriamente, a saber: medicina; especialidades médicas; odontología; especialidades odontológicas; pedagogías y los programas de doctorado. Similar a la acreditación institucional, si no logran o pierden dicha certificación, la mayoría queda sujeta a la supervisión del CNED.[32] Por último, sólo se pueden acreditar voluntariamente otros programas, de pre y posgrado, si la institución a la que pertenecen se encuentra acreditada institucionalmente a nivel avanzado o de excelencia y posee acreditados los programas mandatorios señalados anteriormente.[33]

Dentro de su quehacer, además, la CNA debe difundir buenas prácticas en materia de aseguramiento de la calidad y hacer públicas las decisiones relevantes de los procesos de acreditación. También ha de someterse a evaluación externa de sus propios procedimientos cada cinco años; solicitar información y sugerir a las instituciones recomendaciones relativas a los avances en sus planes de mejora, conforme a las resoluciones de acreditación respectivas; realizar visitas de seguimiento a las instituciones, todos antecedentes que se tendrán a la vista en el siguiente proceso de acreditación; elaborar y actualizar instrumentos y materiales para la autoevaluación y evaluación externa; así como incorporar y capacitar a pares evaluadores.[34]

La composición de los integrantes de la CNA fue ajustada para asegurar la participación de miembros provenientes de regiones distintas a la Metropolitana; de universidades e instituciones técnicas; de académicos y docentes, profesionales y representantes estudiantiles. Todos, exceptuando los estudiantes, se designan en base a ternas propuestas por el sistema de Alta Dirección Pública. Sobre esa misma base, el presidente de la agencia y algunos comisionados son designados por el presidente de la República y, en ocasiones, con acuerdo de tres quintos del Senado. Los cargos duran seis años y se renuevan por parcialidades cada tres años, no pudiendo ser reelegidos. Asimismo, la CNA puede funcionar en pleno o salas, requiriendo la mayoría absoluta de sus miembros para adoptar decisiones. Cuando corresponda, sólo el presidente de la agencia, o el vicepresidente que lo reemplace, puede resolver con voto dirimente. Los acuerdos relativos a los procesos de acreditación institucional son considerados de mayor relevancia respecto de otros, y por ello requieren de mayor *quorum.*[35] La Ley también precisa las inhabilidades, incompatibilidades y causales de cesación como comisionado.[36]

El título V de la Ley aborda el financiamiento institucional para la gratuidad. Para acceder a esta, las instituciones deben estar acreditadas en tramo avanzado o de excelencia, y aplicar políticas que permitan el acceso equitativo de estudiantes, además de contar con programas de apoyo para aquellos vulnerables.[37] Una vez que las instituciones acceden al financiamiento, obligatoriamente se rigen por aranceles, matrícula y vacantes con regulación.[38] En cuanto al

[32] Art. 27, 27 quáter y 46, Título IV, Ley 21.091 (2018).
[33] Art. 30, Título IV, Ley 21.091 (2018).
[34] Art. 8, Título IV, Ley 21.091 (2018).
[35] Art. 7, Título IV, Ley 21.091 (2018).
[36] Art. 12 bis, 12 ter y 12 quáter, Título IV, Ley 21.091 (2018).
[37] Art. 83, Título V, Ley 21.091 (2018).
[38] Art.102, Título V, Ley 21.091 (2018).

valor de los aranceles regulados, estos los determina la Subsecretaría, considerando conjuntos de programas de costos similares entre sí y los recursos que se requieren; contempla además si los programas son profesionales o técnicos, el tamaño de la institución a la que pertenecen y su correspondiente ubicación regional y, por último, los niveles, años y dimensiones de acreditación institucional con la que cuentan.[39] La ley también establece una Comisión de siete expertos para la fijación de aranceles, elegidos por el sistema de Alta Dirección Pública y por períodos de seis años, quienes aprueban o modifican las bases técnicas para el cálculo de los valores, emiten informes, asesoran técnicamente y solicitan información, para su trabajo, a la Subsecretaría.[40]

La Ley realiza algunas distinciones en la política de gratuidad, según se trate de instituciones de educación superior estatales o privadas, siendo más expedito el beneficio para las primeras.[41] Cabe mencionar que una ley sobre universidades estatales (Ley 21.094)[42] fue aprobada un mes después de la Ley 21.091 sobre Educación Superior. Respecto del aseguramiento de la calidad y los procesos de acreditación, establece que las universidades estatales tienen la obligación de determinar, a través de sus estatutos, un órgano o unidad responsable que coordine y gestione internamente dichos procedimientos.[43]

Por último, las disposiciones finales y transitorias de la Ley 21.091 constan de más de cincuenta artículos para implementar progresivamente las modificaciones. En la práctica, desde el año 2018 han surgido dificultades por la superposición de funciones entre algunos organismos, los plazos estipulados para la implantación han demostrado ser insuficientes y la fórmula para la regulación de aranceles y sus consecuencias, extremadamente difícil. La interpretación de algunas materias de la ley, particularmente en torno al SEAC y la definición de criterios y estándares de calidad para la acreditación, también han subido a la palestra.

En suma, la mayor parte del articulado de la ley que reforma a la educación superior se refiere a la Superintendencia y al financiamiento institucional para la gratuidad. De esta forma, se da respuesta a la demanda por mayores regulaciones y controles sobre el sistema y sus instituciones, bajo el supuesto de avanzar hacia una educación superior como derecho social. Por otra parte, son tantos y tan diversos los beneficios que se esperan de la educación superior (mayor acceso, equidad e inclusión, aseguramiento de la calidad, integración social, formación y certificación para el trabajo, etc.), que dejan al descubierto una noción de universidad sumida en lógicas acotadas, de carácter performativo, al alero de un Estado poderoso que se espera la coordine adecuadamente mediante políticas efectivas.

En este contexto, la próxima sección aborda algunos desafíos que han surgido a propósito de la implementación de la ley. Surge la inquietud respecto de si estaremos entrando a una nueva crisis derivada de la serie de procedimientos burocráticos centralizados que, si bien contribuyen a “desmercantilizar” la educación superior, pueden distorsionar el desarrollo del sistema y, con

[39] Art. 88-94, Título V, Ley 21.091 (2018).
[40] Art. 95-103, Título V, Ley 21.091 (2018).
[41] Ley 21.094 Sobre Universidades Estatales, promulgada el 5 de junio de 2018.
[42] La ley 21.094 se revisa y analiza más extensamente en la primera sección del Capítulo 3.
[43] Art. 31 y 32, Ley 21.094 (2018).

ello, desvirtuar el SEAC y los SIAC que, en adelante, obligatoriamente, las instituciones deberán poseer.

2.3.3 Desafíos en torno a la implementación

La Ley 21.091 se sustenta en el diagnóstico contenido en el Mensaje del proyecto,[44] el que ha sido criticado por la escasa e incompleta evidencia que lo justifica. Algunas de las bases conceptuales que lo preceden se encuentran en el programa del segundo gobierno de Bachelet, luego afinadas y que finalmente se dieron a conocer en 2015, un año antes que el proyecto fuera enviado al Congreso Nacional. Desde entonces, y aunque se hicieron algunos ajustes (como es posible advertir en la historia de la ley), el diagnóstico y sus posibles soluciones fueron, consistentemente, objeto de intensa polémica (Brunner y Ganga, 2018). Un diagnóstico sin suficientes datos y carente de perspectivas integradoras explican, en gran medida, la ausencia de una visión estratégica para el desarrollo de la educación superior y, consecuentemente, los desafíos que presenta la implementación de la ley.

En términos generales, el diagnóstico reconoce que existe una masificación de la cobertura, no obstante, los estudiantes se distribuyen en las distintas instituciones según sus capacidades de pago. Por otra parte, se afirmó que el crecimiento desregulado de planteles y programas dificultó que dicho proceso se realice bajo normas claras de calidad y pertinencia. Se observó que todo lo anterior ocurrió bajo un estancamiento de la cobertura pública (estatal) en la educación superior, promovida por el marco regulatorio de la reforma de los años 1980.

En cuanto al SEAC, el Mensaje valoró el extenso camino recorrido por Chile en la materia, pero señaló la necesidad de robustecer el sistema de calidad para poner fin a la voluntariedad de las acreditaciones; la falta de relación entre la acreditación institucional y la de programas y, por último, los conflictos de interés observados en la institucionalidad del sistema de aseguramiento. También explicó que la calidad se había observado, hasta entonces, como una medida de logro entre consistencia interna y externa de las instituciones de educación superior, pero que dicha noción resultaba insuficiente para sustentar y orientar el SEAC en su conjunto. Ello, sumado a que el SEAC había operado sin estándares explícitos, significó —de acuerdo al Mensaje— la proliferación de una diversidad de instituciones sin que se haya constatado el cumplimiento de condiciones mínimas para poder operar.

Adicionalmente, se sostuvo que la acreditación voluntaria había conducido a la generación de brechas de calidad entre instituciones, lo cual ha perjudicado las expectativas de los estudiantes y sus familias, además de lesionar la confianza y legitimidad de la oferta académica. Se criticó también que la acreditación por cantidad de años entrega señales confusas, y ello se veía agravado al asociar el financiamiento público con dicha certificación. Finalmente, se había puesto en jaque la estructura de gobierno de la CNA, por suscitar conflictos de interés debido a los nombramientos en función de la representación de distintos sectores.

[44] Historia de la Ley 21.091 sobre Educación Superior, en https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7543/

En cuanto al financiamiento de la educación superior, este es criticado por estar asociado mayoritariamente a gastos privados y por haber introducido "fallas fundamentales en el cumplimiento de su cometido y acarrea importantes problemas sociales, culturales y económicos, que dificultan y postergan el desarrollo de la educación superior en términos de calidad, pertinencia, igualdad de oportunidades y no discriminación". Culmina el diagnóstico general del Mensaje relevando que "el enfoque que privilegia la lógica del mercado y la competencia como mecanismo de asignación de recursos en la educación superior adolece de una falla fundamental, cual es la calidad. La calidad es una variable compleja que, en general, sólo se observa definitivamente cuando ya se ha incurrido en el gasto y ha transcurrido un tiempo, de forma tal que es prácticamente imposible revertir o contrarrestar los efectos de una baja calidad de la educación entregada. Ello está a la base de la falla del paradigma de mercado en este caso. De este modo, tal como se dio en Chile, la competencia no se da sobre la base de atributos de calidad, sino que en base a la publicidad".[45]

Como se advierte, el estado del arte del desarrollo de la educación superior se caracterizó a través de una serie de afirmaciones que carecieron de datos e información exhaustiva, sin ponderar la complejidad de variables que entran en juego. El diagnóstico ignoró que la educación superior contemporáneamente es coordinada por cuatro vectores de fuerza que se combinan de diferentes maneras y en proporciones variables, según sea el caso: el Estado, los mercados, las propias corporaciones y la sociedad civil (Brunner y Ganga, 2018). Sin embargo, se establecen relaciones causales debatibles, conclusiones con premisas erradas o sin ellas. Desde el inicio, el diagnóstico fue circunscrito a una perspectiva ideológica acotada, cuya consigna fue restituirle a la educación superior el carácter de bien público, pues se habría convertido en bien de consumo (Brunner, 2016). Lo cierto es que el desafío legal debió ponderar cómo esas cuatro fuerzas debían conducir y organizar el sistema de educación superior para su desarrollo en la siguiente etapa. Ello implicaba reconocer y valorar los diversos aspectos del desarrollo de la educación superior hasta entonces alcanzado. Por ejemplo, la alta tasa de participación, aun cuando los procedimientos para el acceso podían optimizarse. Asimismo, el hecho de que se cobren aranceles no invalida el derecho a la educación como se reiteró en distintas ocasiones.

Finalmente, la Ley se impulsó en ausencia de un diagnóstico compartido y derivó en un marco regulatorio sobre el cual se realizan interpretaciones y las expectativas que se generan son diversas y, por tanto, también su implementación resulta en muchos aspectos problemática. Se anhela mayor calidad mediante una nueva institucionalidad y un SEAC actualizado (que incorpora la dimensión del SIAC); mayor inclusión y equidad, mediante la política de gratuidad universal y progresiva; y mayor pertinencia de la formación de cara a las necesidades del país. De esta forma, se señaló, se cumplirían las expectativas de la sociedad, se fortalecería la democracia y se podría terminar con la segregación. Con todo, la implementación de la ley ha dejado en evidencia que esta resuelve algunos problemas del pasado, pero carece de una visión prospectiva (Zapata et al., 2021) y, en consecuencia, la trayectoria de los resultados de su concreción va adoptando direcciones distintas a las idealmente buscadas.

[45] Historia de la Ley Nº 21.091: 9, ver en https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7543/

A continuación, se revisan brevemente algunos de los aspectos problemáticos de la implementación, indagando con mayor profundidad en aquellos referidos a SEAC y SIAC:

- Interpretaciones de la Ley desde paradigmas ideológicos distintos: en la implementación de la Ley se manifiestan poderes ideacionales relativos a la regulación estatal que, por un lado, abogan por mantener la educación superior como un espacio público regulado por el Estado y, por otro, asumen que la provisión de la educación superior se ha ido diferenciando, incrementando y financiando de forma mixta (Brunner et al., 2020). La polarización entre ambos ideales dificulta reconocer las combinaciones posibles que, en la realidad, existen entre ellos y que están ampliamente documentadas en la literatura. Ello permitiría comprender, por ejemplo, que con frecuencia los gobiernos utilizan esquemas competitivos (cuasi mercados) para fomentar la calidad de las universidades. Por tanto, entre la idea del Estado regulador e intervencionista y aquel que se subordina a los mercados (llamado "neoliberal"), también puede haber un Estado hacedor de mercados y facilitador de la competencia (Robertson y Komljenovic, 2016) que contribuye a fortalecer la gestión académica de las universidades.

- Rol del Estado sobre la universidad: en relación con el punto precedente, entre 2014 y 2018 se intentó realizar cambios paradigmáticos al modelo de desarrollo del país y a su forma de organización política, que siguen resonando en muchos planteamientos que hoy se disputan (Brunner, 2016). En este sentido, se percibe en la Ley un rol estatal centralista y de minucioso control burocrático, que se sitúa en directa dependencia del Ministerio de Educación (Brunner y Ganga, 2018). En la práctica, todos los aspectos de las instituciones quedan supeditados a él, con el evidente riesgo de que esa concentración de poder opere hegemónicamente (Herrera, 2016). Se supone que el énfasis en la función del Estado resguarda mejor el interés general, evita decisiones en base a intereses individuales y avanza hacia la educación como un derecho social (Atria, 2014). Sin embargo, si la política se orienta en este sentido, ¿qué garantiza la autonomía universitaria y el libre ejercicio que le son propias? La universidad podría entrar en crisis puntuales, y también a nivel institucional, dependiendo del gobierno o si se ve capturada por lógicas de pensamiento restrictivo (Herrera, 2016). La universidad es, en último término, "una institución que se erige y existe en tanto se la deja, al menos en ciertos momentos, al margen de las lógicas del poder económico y político, incluidas la deliberación ciudadana y los intereses de grupo, para realizar un tipo de praxis fuertemente jerarquizada, en el sentido de que se articula según grados de conocimiento y excelencia en el conocimiento" (Herrera, 2016: 78).

- Nueva institucionalidad: la Ley 21.091 es la reforma más importante que ha experimentado el diseño de la política y el funcionamiento del sistema durante los últimos treinta años (Zapata et al., 2021); sin embargo, los principios orientadores de la institucionalidad no han facilitado el desarrollo coordinado del sistema. Por una parte, los principios se recogen de manera parcial en el articulado y exhiben poca coherencia con los desafíos normativos, de calidad y de financiamiento que estipula la Ley. Por otra, se instala normativamente el derecho a la educación, cuyos alcances prácticos son inciertos. Adicionalmente, la nueva institucionalidad (Subsecretaría, Superintendencia, CNA y CNED) crea una estructura multinivel con insuficientes grados de coordinación, algunos traslapes de funciones (sobre

todo entre Superintendencia y CNA) y donde las decisiones se concentran en las facultades ejecutivas del gobierno de turno. La Subsecretaría se torna en la instancia rectora de la política y, al mismo tiempo, concentra relevantes funciones ejecutivas en el sistema de acceso, de información y de financiamiento. Se añade, además, que no existe un contrapeso técnico o sectorial que permita una visión de largo plazo que trascienda a la administración de turno (Zapata et al., 2021). En este contexto, las instituciones de educación superior, aunque se reconocen legalmente como parte constitutiva del sistema, tienen poca incidencia en las decisiones sobre el desarrollo de este.

- Financiamiento: la política de gratuidad fuerza a transitar desde un sistema financiado mayoritariamente por recursos privados a uno financiado por la renta nacional. Las instituciones estatales reciben subsidios directos y las organizaciones privadas, debidamente acreditadas y calificadas por el Estado, pueden acceder a financiamiento fiscal directo o indirecto. Ambas deben regirse por precios regulados por la Subsecretaría, con la orientación de un comité asesor para tales efectos. Bajo este diseño, el régimen de gratuidad no resulta sostenible. El financiamiento requiere una fuerte carga fiscal que no se traduce en recursos frescos para las instituciones; más bien, implica una sustitución de ingresos privados por fondos públicos (Zapata et al., 2021). Adicionalmente, el proceso de regulación de aranceles que conlleva el diseño de la política de gratuidad ha sido objeto de polémica continuamente y está afectando de manera significativa y progresiva la viabilidad financiera de las universidades y, por tanto, podría menoscabar la calidad de la oferta, e incluso poner en riesgo la libertad académica.

- Implementación de SEAC y SIAC: en la sección 2.3.2 se han descrito los cambios que introduce la Ley en el SEAC, respecto a la institucionalidad y procedimientos, y sobre la inclusión de los SIAC como una nueva dimensión de acreditación. En términos generales, se espera que el SEAC sea más exigente y, al mismo tiempo, sea promotor de calidad, y que la agencia acreditadora actúe imparcialmente. De esta forma, se busca ordenar y resolver críticas de los últimos años ya descritas. No se presenta un SEAC prospectivo, con mirada estratégica en función de lo que ha sido el desarrollo de la educación superior chilena. En consecuencia, la implementación ha ido adquiriendo el tenor que los miembros del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SINACES) han estimado adecuado, generando inquietud en las instituciones y la necesidad de que se les esclarezcan las expectativas.

  En la práctica, la elaboración de criterios y estándares del SEAC, conforme a las nuevas dimensiones de acreditación, ha sido materia crítica y largamente deliberada.[46] En octubre del año 2018, la CNA convocó a las primeras mesas de trabajo para discutir la posible estructura de estas nuevas exigencias de acuerdo con descriptores de desempeño, como lo establece la Ley.[47] Posterior a ello, la CNA elaboró sus propuestas en torno a la acreditación institucional, así como de programas de pregrado y posgrado de acreditación obligatoria, y las sometió a consultas públicas. En general, tales propuestas fueron fuertemente criticadas.

[46] https://www.cnachile.cl/Paginas/cye.aspx
[47] Título IV, Art. 17 bis, Ley 21.091.

Inicialmente, la CNA intentó reordenar los criterios existentes bajo un nuevo lenguaje, sin entrar al fondo de los posibles cambios, ejercicio que dio origen a instrumentos dispares y, en muchos aspectos, incoherentes entre sí. Luego se solicitó ayuda a comités consultivos externos a la CNA, los cuales rediseñaron los instrumentos.[48] En base a ellos, la Comisión modificó sus propuestas iniciales y las dispuso para consulta pública nuevamente. Las instituciones contaron con espacios de participación, pero a través de consultas restringidas sobre aspectos formales y acotados, al igual que la primera vez, que no permitieron reflejar la disconformidad que la mayoría sentía.[49]

En virtud de cartas, columnas y críticas difundidas por distintos medios durante el año 2020, la CNA se vio forzada a replantear enteramente su trabajo, y a extender la participación a través de talleres y otros nuevos espacios para dimensionar el nivel de riesgo que agrupaciones, instituciones, centros de políticas públicas, directivos y académicos estaban previendo para el desarrollo del sistema si esos instrumentos se llegaran a implementar.[50] Algunos miembros de los comités consultivos también realizaron sus descargos y esgrimieron que sus propuestas no fueron comprendidas —o lo fueron parcialmente— por la Comisión. Adicionalmente, se simuló la aplicación de criterios denominados "críticos" y otros de carácter normativo y cuantitativo propuestos por la CNA, y se comprobó que, de aplicarse, un número considerable de universidades no podría cumplirlos.

Así fue quedando al descubierto la falta de respaldo técnico de las exigencias y la disparidad, sin fundamento, de las mismas. La Subsecretaría de Educación Superior, la Superintendencia y el CNED vertieron también sus opiniones en el comité SINACES, las que fueron analizadas y ponderadas por el pleno de la CNA.[51] La institucionalidad completa entró en estado de alerta, dejando en evidencia la ausencia de una visión compartida sobre el sentido de la acreditación en la agencia estatal; una noción de SEAC entendido primordialmente como un procedimiento regulador y de control burocrático y, por último, una idea preconcebida de universidad que dista de la realidad nacional e ignora la diversidad que ha caracterizado al sistema chileno. Respecto al SIAC, los nuevos procedimientos resultaron incomprensibles para identificar el efecto que se espera de esta dimensión. En suma, la disputa en torno a esta materia parece reiterar la ausencia de visión y las debilidades técnico-políticas de la agencia acreditadora. Asimismo, estos hechos, sumados a las dificultades financieras y a la fijación de aranceles, recuerdan otra vez que la discusión en torno a la reforma no fue zanjada de forma adecuada. Tampoco se previeron los plazos de manera realista, por

[48] https://www.cnachile.cl/Paginas/confirmacionComitesConsultivos.aspx

[49] Síntesis de Comentarios Propuesta de Instrumento de Acreditación Universidades, CNA (julio 2019). Ver en https://www.cnachile.cl/SiteAssets/Paginas/ct/UNIVERSIDADES%20I.pdf

[50] Consejo de Rectores de Universidades Chilenas, CRUCh; Consorcio de Universidades del Estado de Chile, CUECh; Corporación de Universidades Privadas, CUP; Agrupación de Universidades Regionales de Chile, AUR; Red de Universidades Públicas no estatales, G9; Grupo de Universidades no consorciadas, GNC; 35 universidades; Centro de Políticas Públicas UC, entre otros.

[51] Observaciones a los documentos de Criterios y Estándares de Acreditación Institucional de la Comisión Nacional de Acreditación, Comité de Coordinación SINACES (mayo 2020). Ver en: https://www.cnachile.cl/SiteAssets/Paginas/ComiteCoordinadorSinaces/SINACES%20COMENTARIOS%20GENERALES.pdf

ejemplo, los nuevos criterios y estándares debían estar aprobados antes del 30 de septiembre del año 2020.[52]

Finalmente, el contundente reservorio de análisis crítico consolidado fue entregado a un Grupo Asesor externo,[53] el que lo complementó con experiencias comparadas similares. A este nuevo grupo se le solicitó la definición de lineamientos para ajustar nuevamente el instrumental. En el primer documento entregado al CNA,[54] los asesores acordaron conceptualmente el alcance de las definiciones legales. Indicaron que las instituciones deben orientarse al logro de los propósitos declarados en el ámbito de su formación, de la generación del conocimiento, investigación e innovación y a asegurar la calidad de los procesos y resultados, en el ejercicio de sus funciones y en el cumplimiento de los criterios y estándares de aseguramiento de la calidad establecidos por el SINACES. Asimismo, la Ley señala que la calidad incluye el respeto a principios, a saber: coherencia, cooperación y colaboración, diversidad y pluralidad, inclusión, libertad académica, participación, pertinencia, respeto y promoción de los derechos humanos, transparencia, trayectorias formativas y articulación, acceso al conocimiento y compromiso cívico. Por tanto, más que definir calidad, el marco regulatorio indica que el sistema y las instituciones han de orientar su quehacer hacia ella.

La Ley también reconoce que la calidad es susceptible de ser evaluada, acreditada y fomentada, bajo la premisa que las instituciones de educación superior son autónomas, diversas y capaces de incrementar su calidad. En este contexto, la calidad se evidenciaría desde dos perspectivas: desde el nivel de cumplimiento de criterios y estándares predefinidos, y también desde el grado de avance sistemático de las instituciones en función de sus propios propósitos y fines. El progreso o mejoramiento conjunto y armónico de ambos aspectos, infiere el grupo asesor, sería señal de una institución orientada a la calidad. La calidad entonces sería dinámica, pudiendo incrementarse o sufrir menoscabo.

Por otra parte, la Ley precisa los tipos de instituciones que existen en el país y explicita las funciones que han de desarrollar cada una. En particular, la universidad tiene la misión de cultivar las ciencias, las humanidades, las artes y las tecnologías; crear, preservar y transmitir conocimientos; y formar graduados y profesionales. Se indica que cumplen su misión a través de la realización de docencia, investigación, creación artística, innovación y vinculación con el medio.[55] Bajo estas indicaciones, las universidades dedicadas exclusivamente a la docencia deben ampliar ágilmente su quehacer académico si desean permanecer en el sistema como tales. La autonomía institucional, que reconoce la Ley, implica que la universidad tiene la potestad para establecer los propósitos, énfasis y estrategias para llevar a cabo los aspectos que contempla el ejercicio de las funciones universitarias.

[52] Título VI, Artículo vigésimo segundo, Ley 21.091.
[53] https://www.cnachile.cl/Paginas/grupoAsesor.aspx
[54] Lineamientos para el encuadre de criterios y estándares de acreditación institucional integral, Grupo Asesor (enero 2021). Ver en:
https://www.cnachile.cl/SiteAssets/Paginas/grupoAsesor/Lineamientos%20para%20el%20encuadre%20de%20Criterios%20y%20Est%C3%A1ndares.pdf
[55] Título I, Art.3, Ley 21.091.

Otro punto central de la Ley 21.091 en esta materia es la introducción de la "acreditación institucional integral". De ella se sigue que el proceso consiste en una evaluación multidimensional (similar a la existente, exceptuando la incorporación del SIAC) y de una muestra intencionada de programas. De acuerdo con el grupo asesor, esta selección se constituye en un estudio de caso, como definición metodológica del modelo de evaluación. La fórmula práctica para este análisis muestral podría traducirse en un formato estandarizado de presentación de información relevante, tal que permita evidenciar la aplicación sistemática de los mecanismos internos para el aseguramiento de la calidad en cada uno de los programas seleccionados. Con ello se lograría una evaluación que refleje la calidad institucional como concepto integrado y verificable en los programas y carreras.

En cuanto al SIAC, se sugirió que los respectivos criterios podrían quedar embebidos en las otras dimensiones, o bien, definirse de manera específica, precisando que la evaluación externa ha de considerar dichos estándares para evaluar la dimensión desde la perspectiva del sistema de calidad institucional. Finalmente, se optó por seguir la segunda alternativa, con un único criterio que entregaba elementos de análisis orientados a revisar la configuración del SIAC según los propios propósitos institucionales.

Aprobados los lineamientos conceptuales, y con la convicción de que las dimensiones, criterios y estándares debían permitir una evaluación sustantiva en torno a cuestiones esenciales, viables, evidenciables y capaces de fomentar el desarrollo en la diversidad de universidades del sistema, el grupo asesor presentó una nueva propuesta significativamente más reducida y precisa en mayo del año 2021.[56] Esta fue valorada positivamente por el comité SINACES y luego modificada, en parte, por la CNA. Finalmente, fue publicada en el Diario Oficial el día 30 de septiembre del mismo año[57] y entrará en vigor el 1º de noviembre del año 2023.

En términos globales, los criterios y estándares conservan la mayoría de lo propuesto por el Grupo Asesor. Sin embargo, respecto al SIAC, la CNA complejiza la exigencia, modifica el sentido sugerido e introduce un criterio adicional (aseguramiento de la calidad de los programas formativos). El Grupo Asesor ponía énfasis en la participación, responsabilidad y compromiso de toda la comunidad universitaria con la calidad. La CNA, en síntesis, exige una política de aseguramiento interno de la calidad institucional y responsables de su implementación, contar con mecanismos para su gestión interna y, en un nivel de excelencia, aspira a que la aplicación sistemática de la política garantice la autorregulación y la mejora continua.

En consecuencia, es posible que la configuración del SIAC en las universidades se comprenda como un nuevo proceso centralizado y burocrático que difícilmente resguarda la calidad de la docencia y, tal vez, tampoco hace sentido a los académicos. La investigación señala que los cambios en las estructuras de gobernanza, el fortalecimiento de la administración central

[56]https://www.cnachile.cl/SiteAssets/Paginas/grupoAsesor/Criterios%20y%20Est%C3%A1ndares%20Institucional%20Universidad.%20Propuesta%20final%20Grupo%20Asesor.pdf
[57] https://www.diariooficial.interior.gob.cl/publicaciones/2021/09/30/43066/01/2014061.pdf

y la formalización de los procedimientos internos no constituye evidencia de incremento de calidad (Leiber, 2016; Stensaker, 2008; Beerkens, 2018).

Capítulo 3

Recepción y adecuación a la reforma

Este capítulo analiza el modo en que algunas universidades chilenas reciben y se adecúan —en general y según sus aproximaciones culturales a la calidad— al nuevo marco regulatorio de la educación superior, cuya entrada en vigor partiera el año 2018 y que actualmente se encuentra en progresiva implementación.

Para abordar este propósito, se consideran descripciones *ad hoc* a los respectivos contextos institucionales, en base al marco de trabajo para diagnosticar las culturas organizacionales propuesto por Tierney (1988 y 2008), quien amplió y desarrolló una definición de los elementos esenciales a partir del estudio de Clark (1972) en esta materia. Esta aproximación amplia para observar las respectivas culturas universitarias desde la misión general se presenta en este y los siguientes capítulos de manera transversal. En efecto, se trata de considerar el factor cultural de manera integrada, con el propósito de identificar los grandes consensos, la saga para lidiar con la incertidumbre y la noción de universidad como cuerpo cultural único. Cabe precisar que este enfoque no debe entenderse como una visión monolítica, pues asume que las universidades son entidades fragmentadas en innumerables "pequeños mundos" (Clark, 1991); no obstante, entiende la unidad de la institución en su diversidad. Por tanto, este trabajo no pretende alcanzar interpretaciones más profundas sobre las tensiones y disrupciones que efectivamente existen en las subculturas universitarias. Más bien se trata de partir el análisis desde la comprensión de la universidad como entidad cultural.

Las universidades fueron seleccionadas en coherencia con este enfoque integrado de la cultura, el que es deseable aplicar en instituciones de escala acotada y con mayor capacidad para forjar ideologías unificadoras (Clark, 1983; Sporn, 1996); que poseen una profundidad histórica, ojalá con periodos de transformación institucional (Clark, 1991); y también competitivas o situadas en un entorno que genera sentido de unidad o lucha común (Clark, 1991; Välimaa, 2008). Consecuente con estos criterios, se seleccionaron tres universidades chilenas de similar tamaño (alrededor de doce mil estudiantes), con una trayectoria de al menos cuarenta años, con un nivel de complejidad refrendado por sus acreditaciones institucionales en todas las áreas[1] y una dotación académica y de jornada completa similar. Por último, se consideró la inclusión de una universidad de carácter estatal, una privada dependiente y otra privada independiente. En el caso de este tercer capítulo, se trata de indagar,[2] en qué medida la cultura institucional de cada

[1] En Chile, el proceso de acreditación institucional se ha llevado a cabo mediante la evaluación de áreas: gestión institucional, docencia de pregrado, docencia de postgrado, investigación y vinculación con el medio. Inicialmente, algunas de ellas no eran obligatorias, por tanto, se presume que universidades acreditadas en todas las áreas exhiben mejor desempeño. Como se explicó al final del segundo capítulo, la reforma modifica esas áreas e introduce la dimensión de aseguramiento interno de la calidad.

[2] Durante 2021 se llevaron a cabo un total de 40 entrevistas. Los entrevistados fueron: 4 vicerrectores (dos vicerrectores académicos de las dos universidades privadas; un vicerrector académico de pregrado y otro de postgrado de la universidad estatal); 6 decanos de distintas disciplinas (dos de cada universidad); 3 directores de aseguramiento de la calidad (el correspondiente a cada universidad); 3 directores de docencia (el de cada

una de las tres universidades, en los términos generales señalados, aporta información en relación con los tipos de adecuaciones que se adoptan en el contexto de la implementación de las nuevas regulaciones de la educación superior.

El capítulo se sirve de la teoría cultural de Harvey y Stensaker (2008), inspirada en el trabajo de Thompson et al. (1990) y luego perfeccionada al alero de Hood (1998), siendo esta una de las perspectivas de análisis de las cuarenta entrevistas realizadas a autoridades, directivos y académicos de jornada completa. Bajo la premisa que existen dos dimensiones relevantes para comprender cómo se desenvuelve un individuo en la vida social —el comportamiento individual influido por el grupo y aquel prescrito por el nivel de intensidad de las reglas externas—, esta teoría facilita la descripción de las respuestas de la universidad ponderando variables complejas, tales como los valores, creencias, estructuras y acciones institucionales que se integran en un solo marco conceptual. Asimismo, la teoría posee la ventaja de concebir la gestión y la cultura universitaria como procesos iterativos y dialécticos, caracterizados más por la evolución que por la estabilidad (Harvey y Stensaker, 2008). Por lo tanto, los tipos ideales de culturas de calidad resultantes en cada caso han de interpretarse en función del potencial dinamismo que las universidades exhiben sobre la calidad.

Adicionalmente, de acuerdo con la literatura, es posible identificar que, en general, las instituciones responden a las nuevas exigencias de SEAC y de SIAC desde dos perspectivas. Por un parte, tienden a desarrollar y fortalecer el control administrativo de la gestión de la calidad (Brennan y Sha, 2000) y por otra, deciden que es necesario suscitar compromiso con la calidad, lo cual requiere cambios culturales que toman más tiempo y son de mayor alcance (EUA, 2006). No obstante, este trabajo incorpora una tercera perspectiva que se sitúa entre las dos anteriores, y que refiere al trabajo de calidad (Elken y Stensaker, 2018). Por tanto, entre la aproximación gerencial o administrativa y la cultural, que ha adquirido mucha relevancia, se identifica una de carácter práctico que pone atención al trabajo académico que ocurre de manera cotidiana. Si bien una revisión reciente de la literatura referida al trabajo de calidad constata que sus definiciones y abordajes no están claramente definidos, las prácticas de calidad incluyen el aseguramiento de la calidad de la docencia y orientan respecto a cómo se puede promover el trabajo de calidad (Bloch, Degn, Nygaard y Haase, 2021). Además, esta perspectiva reconoce que los académicos son actores activos y creativos de su propio trabajo, guiados por normas y nociones acerca de lo que consideran como formación de calidad, punto de vista invisibilizado desde las otras perspectivas, sobre todo de la gerencial.

Las secciones que siguen dan cuenta de los hallazgos en la universidad estatal, la privada dependiente y la privada independiente, en función de la combinación de los marcos analíticos explicitados y en el siguiente orden:

- Breve contextualización de acuerdo con el marco de trabajo de Tierney (1988).[3]
- Tipologías de cultura de calidad de Harvey y Stensaker (2008).[4]

universidad); 12 directores de programas de pregrado y postgrado (4 de cada universidad) y 12 profesores de jornada completa sin otros cargos (4 de cada universidad).

[3] Capítulo 1, sección 1.3.3.3

[4] Capítulo 1, sección 1.3.3.2

- Tipos de respuesta en función de la gestión, el trabajo y la cultura de calidad.[5]

De este modo, encontramos —en la primera sección— que la universidad estatal tiende a aproximarse a los cambios desde una cultura más bien receptiva y se esfuerza por enfrentar las nuevas exigencias predominantemente desde la estructura y la gestión institucional. En cambio, las universidades privadas, tanto dependiente (segunda sección) como independiente (tercera sección), aunque también se orientan por exigencias externas, parecen explorar más sus prácticas internas y renovarlas para optimizarlas. Sin embargo, la universidad privada dependiente anhela realizar los cambios desde la perspectiva cultural y la universidad privada independiente los aborda de manera más práctica y concreta. En todos los casos, la manera de analizar y proceder frente al nuevo marco regulatorio guarda estrecha relación con rasgos de la respectiva cultura integrada institucional.

3.1 Aproximación cultural receptiva y desde la gestión de la calidad de la universidad estatal (UE)

La universidad estatal adopta una respuesta que se somete al nuevo marco establecido, asumiendo que ha de desempeñarse conforme a él, y demostrar ser responsable en su cumplimiento, en un contexto en el que se encuentra doblemente desafiada. Por una parte, debe adecuarse a la reforma a la educación superior (Ley 21.091, 2018) y al mismo tiempo, responder al nuevo marco que regula a las universidades estatales (Ley 21.094, 2018). En el segundo capítulo se explicaron las disputas ideológicas y el largo debate que da origen a los cambios que aplican a nivel de sistema de educación superior. En este capítulo, resulta necesario precisar el alcance de aquellas modificaciones adicionales ideadas para las instituciones estatales, asunto que se aborda en el primer apartado de esta sección. Posteriormente, se indaga en la tipología weberiana de Harvey y Stensaker (2008), más representativa en este caso. Concluye esta sección con el análisis en torno a la forma de respuesta institucional, caracterizada por una aproximación de tipo gerencial, en su mayor parte explicada por la obligación que deriva de los nuevos marcos legales aplicables.

3.1.1 Contexto de reforma de la UE

En julio de 2017, en el contexto del plan de gobierno que se había propuesto recuperar el rol que le compete al Estado en educación, la entonces presidenta Michelle Bachelet presentó a la Cámara de Diputados la propuesta de ley sobre universidades estatales. Argumentó que, bajo las reformas estructurales impulsadas por la dictadura en 1981, se afectó profundamente el quehacer de las universidades estatales, quedando desmembradas y desprovistas de su carácter nacional. A su vez, añadió que estas quedaron sometidas a un régimen jurídico, de fiscalización y de financiamiento que las habría dejado en abierta desventaja respecto de las demás instituciones universitarias. La organización interna, cuyos estatutos también obedecían a la dictadura, requerían un cambio que reconociera su especificidad conceptual y jurídica.[6]

[5] Capítulo 1, ver Tabla 1.1 Síntesis de perspectivas de análisis de SIAC de docencia.
[6] Mensaje Nº 091-365, 13 de julio de 2017. Ver en:

El propósito del nuevo marco, que debe ser asumido por las dieciocho universidades estatales chilenas, fue fortalecer los estándares de calidad académica y de gestión institucional, para lo cual dispuso indicaciones en torno a su naturaleza, organización y funcionamiento. Cabe recordar que la deliberación por la reforma a la educación superior se había iniciado el año 2015 y las universidades estatales fueron parte de aquella discusión. Finalmente, se dio origen a dos nuevas regulaciones, la del sistema y la referida en particular a las universidades estatales. No se realizará una revisión exhaustiva de la Ley 21.094, sólo se dará cuenta de los aspectos novedosos de sus disposiciones generales, normas, coordinación y financiamiento, para comprender las principales adecuaciones que las instituciones estatales están asumiendo.

La universidad considerada en este segmento declara explícitamente su compromiso con la excelencia y desarrolla su actividad académica fuera de la Región Metropolitana. Tempranamente se sometió a evaluación de pares externos y a la deliberación acerca de la calidad, noción que se ha plasmado en instrumentos de monitoreo y procedimientos conforme ha transcurrido el tiempo. Aspira a generar un valor distintivo en sus egresados, a través de un marco valórico humanista de tolerancia, pluralista, vinculado al pensamiento crítico, en el que los valores de la honestidad, la convicción democrática, la conciencia ambiental y la sensibilidad estética son fundamentales en el proceso formativo. Los entrevistados coinciden al expresar su compromiso con el progreso y el bienestar regional y del país. La mayoría identifica un modelo de formación propio y distintivo, fundamentado en un enfoque por competencias a partir del que desarrollan su quehacer administrativo y académico.

La reforma a las universidades estatales redefine —y en el caso de esta institución, profundiza— la misión universitaria, cuyo rasgo distintivo ha de ser contribuir a la sociedad, colaborando como parte integrante del Estado, en todas aquellas políticas, planes y programas que propenden al desarrollo cultural, social, territorial, artístico, científico, tecnológico, económico y sustentable del país, a nivel nacional, regional y con una perspectiva intercultural. De acuerdo con el marco de cultura organizativa propuesto por Tierney (1998), la forma de definir la misión institucional, cómo esta se articula, el grado de acuerdo que concita y si orienta la toma de decisiones, son aspectos que constituyen una característica insoslayable para aproximarse a la cultura de la universidad.

En este marco, la nueva ley les incita a vincularse de manera preferente y pertinente con la región en la que se emplazan y asumir una vocación de excelencia, lo que implica, entre otros aspectos: formación del espíritu crítico; promoción del diálogo racional; tolerancia para forjar una ciudadanía inspirada en valores éticos, democráticos, cívicos y solidaridad social; respeto a los pueblos originarios[7] y al medio ambiente. El Estado, por su parte, debe garantizar el derecho a la educación superior y facilitar el acceso para proveer el ejercicio de este, fundado en la capacidad y mérito de los estudiantes, conforme a principios de equidad e inclusión.

https://www.bcn.cl/portal/resultado-busqueda?texto=Mensaje%20N%C2%BA%20091-365,%2013%20de%20julio%20de%202017&dc_source=&npagina=1&tipo_recurso=

[7] En las regiones donde hubiere pueblos originarios, deben incluir en su misión el reconocimiento, promoción e incorporación de la cosmovisión de los mismos.

En segundo término, el nuevo marco legal aplicable a la universidad estatal dispone de una forma única de gobierno que contempla a un Consejo Superior, Rectoría y Consejo Universitario, con sus respectivos integrantes, modos de selección e inhabilidades. Adicionalmente, se establece una Contraloría Universitaria y se definen las funciones de todos los órganos, dependencias y procedimientos. En este sentido, respecto al aseguramiento de la calidad y la acreditación institucional,[8] se mandata determinar un órgano responsable y mecanismos internos que permitan coordinar e implementar esos procesos de gestión y evaluación,[9] aspectos que esta universidad tenía avanzados al momento de promulgarse la ley.

Si la universidad perdiera la acreditación o la obtuviera por menos de cuatro años, la ley mandata que se le asigne una institución estatal tutora para su enmienda. Si pese a ello no logra superar el umbral, se interviene mediante un administrador provisional y, eventualmente, si no alcanzara los niveles exigidos, puede terminar decretándose su cierre.[10] Asimismo, se especifican las instancias de fiscalización financiera y por parte de Contraloría General de la República. Por último, en el ámbito normativo, se modifica la carrera académica y se regula la jerarquización en virtud de metas e incentivos en docencia, investigación y vinculación con el medio,[11] aspectos que están siendo revisados y actualizados en la universidad estatal seleccionada.

En tercer término, el marco también establece la coordinación y colaboración entre universidades estatales y para con el Estado, lo cual, en efecto, está ocurriendo y es ampliamente valorado por algunos entrevistados. Por ejemplo, un decano señala:

"Ahora realmente tenemos una contraparte real con el ministerio, eso ha sido positivo… hay una cercanía con las universidades y eso creo que ayuda" (A2H2).

Esta mejor comunicación con la entidad ministerial ha sido posible, a juicio de los entrevistados, por el accionar de coordinación por parte de la Subsecretaría de Educación Superior. Por el contrario, lo que los entrevistados observan respecto de la Superintendencia de Educación Superior, es una superposición de funciones con otros organismos del Estado, en virtud de la nueva institucionalidad.

"Hay una suerte de traslape en algunas funciones con la Contraloría para el caso nuestro, de universidades estatales. A veces nos supervisa la Contraloría y otras veces la Superintendencia, hay una doble instancia… además, nosotros tenemos la propia contraloría general, nuestra linterna interna también…sería bueno en algún momento trazar una línea bien concreta y real de hasta dónde llega una y otra" (A2H2).

Cabe precisar que tanto la Subsecretaría como la Superintendencia son entidades creadas por la Ley de educación superior, cuyas acciones de coordinación y fiscalización, respectivamente, aplican a todo tipo de universidad. Por lo tanto, las observaciones referidas a cierta duplicidad

[8] Párrafo 2º, Título II.
[9] Art. 32, Ley 21.094.
[10] Art. 33, Ley 21.094.
[11] Art. 43, Ley 21.094.

regulatoria presumen falta de armonización entre la reforma al sistema, que crea una nueva institucionalidad, y el marco legal específico de las universidades estatales.

En cuarto lugar, la Ley de universidades estatales refiere a las fuentes de financiamiento (aportes estatales, fondos concursables, aranceles, prestación de servicios, etc.) y exige contar con un plan de fortalecimiento transitorio por diez años, evaluado cada cinco con expertos internacionales, y que considere todo el quehacer institucional: gestión, oferta académica y matrícula, calidad académica, investigación e incidencia en la política pública, vinculación con el medio, etc. Las disposiciones transitorias establecen cuatro años de plazo para ajustar los estatutos conforme a todo lo precedente. Al respecto, un vicerrector reflexiona acerca de estas nuevas exigencias y su relación con el financiamiento:

"Los nuevos indicadores que nos imponen... por otro lado, tenemos estudiantes que son vulnerables, tienen carencias y nosotros tenemos el rol de formarlos, pero a sabiendas que eso nos puede generar impacto negativo en la retención y en la titulación oportuna… ¿Qué hacemos? ¿Los dejamos por fuera del sistema educacional para no tener problemas con los indicadores o nos hacemos cargo de nuestro rol público tomando a estos estudiantes a sabiendas que nos genera problemas con los indicadores y posiblemente una merma en nuestro ingreso? Este es el problema que nos aflige bajo este nuevo modelo" (A1H).

En suma, la adecuación a la Ley de universidad estatales y a la Ley de educación superior en su conjunto, establecen altas expectativas sobre la universidad estatal, en cuanto responder a su misión social en la región en la cual se encuentra emplazada. La nueva política, alentada, dirigida y financiada de manera permanente por el Estado supone, de esta forma, ser promotora de calidad.

Conforme a lo reportado a través de las entrevistas, dentro de las adecuaciones directamente ligadas al quehacer académico se percibe un desafío relevante respecto a la aprobación de nuevas normas y actualización de la carrera académica. Una vicerrectora relata que el proceso requiere de incentivos para lograr motivar y sumar a los docentes:

"Empiezas a exigir un poco más sistematización. Más cumplimiento de lineamientos, es decir, ya no basta con decir, mire esto hay que hacer, sino que ahora vas a mirar y decir, mire usted no tiene esto, entonces cómo lo ayudamos para que usted avance a este nivel superior y eso implica capacitación, incentivos, 'pasar la cuenta' en el fondo… ahí tienes que poner a disposición no solamente estrategias de comunicación, sino que también políticas de incentivo" (A1M).

De hecho, la jerarquización académica recientemente propuesta a los académicos en la universidad estatal aún no lograba los consensos necesarios para ser aprobada al momento de las entrevistas. Sumado al desafío docente, se añaden las exigencias referidas a la investigación y la transferencia tecnológica. Las autoridades entienden que, para el caso de las universidades estatales, ya no bastaría con lograr resultados de frontera. En adelante, los proyectos requerirán también pertinencia territorial, es decir, que aporten a orientar o resolver problemas diversos de la macrozona respectiva.

"Las macrozonas tienen problemas particulares, tienen geografías distintas, tienen brechas socioculturales particulares, por lo tanto, cada universidad que pertenece a una determinada macrozona tiene que atender a esas problemáticas" (A1H).

Asimismo, queda de manifiesto que preocupa realizar todas estas adecuaciones en breve plazo y, al mismo tiempo, contribuir a resolver la precarización de la formación estudiantil con motivo de la pandemia del Covid-19, tanto de los futuros alumnos, cuyas deficiencias provienen de la educación escolar, como de los actuales. En general, los entrevistados coinciden que la educación de emergencia, a distancia, no reemplaza la formación que se alcanza en presencialidad y que las cohortes afectadas podrían ser estigmatizadas al intentar ingresar al mundo laboral. Por ejemplo, un directivo explicó:

"En áreas de la salud hay muchos estudiantes que sí o sí van a tener que tener prácticamente un año extra… Lamentablemente la pandemia imposibilitó los ramos prácticos… ¿Cirugía se lo hacemos teórico y se titulan a los siete años o los médicos van a tener que hacer un octavo año, para que la cirugía la haga de verdad?... yo creo que vamos a tener una o dos generaciones estigmatizadas de estudiantes, donde van a preguntar: ¿ustedes son de la generación donde hicieron todo virtual? … vamos a ir al dentista y le vamos a preguntar: ¿usted sacó muelas de verdad o lo hizo por zoom?" (A1H).

Durante el tiempo en que se llevaron a cabo las entrevistas, se desplegaban algunas iniciativas para promover el retorno paulatino al campus. Entonces pocos profesores y estudiantes habían regresado presencialmente. Indudablemente, la pandemia ha dejado nuevas brechas formativas que demandan pronta solución. Las entrevistas a autoridades dejan al descubierto un contexto institucional, caracterizado por un intenso trabajo para dar continuidad a la actividad académica, y también una intensa labor administrativa para generar las nuevas estructuras exigidas estatalmente.

"Vamos monitoreando, vamos haciendo seguimiento, trabajamos para eso, por eso te digo yo que el tema de la estructura es súper importante. Si no tienes estructura es muy difícil hacer la bajada y al final te quedas solamente con un discurso declarativo" (A1M).

Dicho de otro modo, se están generando unidades y diseñando procedimientos burocráticos para que los cambios que estipula la ley tengan un correlato institucional. Sin embargo, no es posible concluir que las modificaciones conceptuales y estructurales que la universidad se esfuerza por elaborar e implantar serán las adecuadas para alcanzar la anhelada calidad que subyace a las exigencias legales.

Como agravante a los desafíos mencionados para la universidad estatal, muchos entrevistados mencionan el problema que se genera por el diseño de la gratuidad establecido en la reforma a la educación superior. El financiamiento sólo se otorga por los años de duración teórica de los programas de estudio, aunque habitualmente los estudiantes tardan más en egresar.

"Es difícil hacerle entender a un estudiante que no termina en los años… a nosotros nos han dicho que las otras universidades están teniendo los mismos problemas con la gratuidad... ¿Qué

hacemos? ¿Los dejamos fuera? ¿Los abandonamos en los últimos años? No, no se puede. Todo indica que el diseño de la gratuidad va a tener que revisarse, o sea, es un problema demasiado apremiante" (A1H).

Existe una percepción de que los recursos son limitados y que son muchos cambios los que derivan de las nuevas exigencias y de la contingencia. En este sentido, algunos mencionan que es importante ordenar y reglamentar para avanzar en calidad.

"Lo que sí yo he notado este último tiempo es de que todo está cada vez más normado. Más específico, yo diría que es lo que ha pasado con la ley y ahora, por ejemplo, también con los criterios CNA, más especificidad, ha habido mucha más claridad" (A1M).

Así como uno valora la claridad de exigencias más prescriptivas, otro precisa que no pueden aplicarse de igual forma sin considerar el lugar donde se emplaza la universidad y sus características. Por tanto, parece relevante intentar lograr el debido equilibrio entre exigencias y criterios de aplicación, de acuerdo a la situación particular de la institución.

"Por otro lado, la CNA está generando exigencias nuevas para los procesos de acreditación y, por ejemplo, a nivel de posgrados es complicado… en regiones es difícil apalancar capital humano avanzado de calidad, por un lado, y que muchos docentes jóvenes quieran venir a región no es tan fácil" (A1H).

De cualquier modo, autoridades y decanos concuerdan que, hasta la fecha, la Comisión Nacional de Acreditación, ha ponderado adecuadamente la trayectoria universitaria y su carácter regional a la hora de resolver los procesos de evaluación. El ejemplo de la dificultad para conformar claustros académicos surge previo a la reforma de educación superior y de la implementación de la ley a las universidades estatales, pero para efecto de esta sección, esta aseveración contribuye a comprender la sensación, sobre todo desde la perspectiva de las autoridades, de una universidad asediada por exigencias difíciles de priorizar. Mientras la mayoría de los docentes e investigadores consultados observan con distancia la implementación de la Ley de universidades estatales, en general desconocen sus alcances, y al momento de las entrevistas reportaron que los cambios no les inciden directamente.

"De manera directa no, la verdad es que la nueva ley no me afecta, es en el ámbito institucional general, nosotros seguimos todavía en la línea de lo que significó los últimos años de acreditación para la universidad" (A2H1).

La evidencia de la literatura señala que los enfoques para asegurar la calidad dependen del consenso teórico que se tenga sobre la noción de calidad (Harvey, 2006) y, en el caso de la Ley de universidades estatales, predomina una noción de control y evaluación —que ocupa sobre todo a autoridades y administrativos— por sobre otros procesos de resguardo o fomento de la calidad. Por otra parte, la evidencia también señala como deseable que las políticas de aseguramiento de la calidad sintonicen con las creencias y valores de la academia, pues es ella quien, en último término, custodia los estándares de calidad de los procesos formativos (Bendermacher et al., 2016). En este sentido, las autoridades de la universidad estatal

entrevistadas conciben, al menos desde el plano declarativo, que la calidad y su aseguramiento ha de ser parte de un sistema integrado, con una estructura burocrática de soporte, y que ha de buscarse desde la propia cultura institucional y desde los cambios que en ella intentan realizar.

3.1.2 Cultura de calidad receptiva al SEAC

Sin desconocer la complejidad que reviste determinar un tipo específico de cultura de calidad de acuerdo con el marco conceptual propuesto por Harvey y Stensaker (2008), la respuesta de la UE se orienta predominantemente hacia las exigencias legales externas. La institución se encuentra introduciendo modificaciones relevantes en su organización, estatutos y normas. Pese al desafío, sobre todo para las autoridades, se asume en términos positivos, no se percibieron respuestas reactivas o adversas, ven oportunidades que fuerzan la realización de cambios, algunos de los cuales no ocurrirían de otro modo. En palabras de una vicerrectora:

"En suma, acelera lo que estábamos haciendo" (A1M).

La universidad estatal cuenta con una extensa historia de ensayar y someterse a procesos de aseguramiento de la calidad, nacionales e internacionales, lo cual ha quedado grabado en su estructura y cultura. Algunos consideran que los profesores están más exigidos, lo cual es refrendado por la vicerrectoría respectiva, que considera que el nuevo marco reclama acciones operativas y también sienta el precedente que el Estado espera más calidad del quehacer académico.

"El cuerpo académico siente a veces que la vicerrectoría es como una UTP (unidad técnico-pedagógica), hay que recalcar y explicar todo el rato que no se trata de eso, que tienen libertad de cátedra para sus clases, pero es necesario que aseguren contribuir al logro del perfil de egreso" (A1M).

En el contexto de mayores regulaciones, la analogía de la vicerrectoría con la UTP refleja bien la aprehensión académica que a ratos se suscita respecto al riesgo de pérdida de autonomía o libertad.
A juicio de algunos, las nuevas leyes aceleraron la necesidad de explicitar, explicar y capacitar a las distintas unidades respecto al modelo institucional de aseguramiento de la calidad que están desarrollando. Asimismo, hay un discurso permanente desde las autoridades respecto a la calidad que marca la agenda de medidas que deben cumplirse de acuerdo con una planificación establecida, coherente también con la preparación a la siguiente acreditación institucional. En general, los entrevistados se muestran seriamente comprometidos con esa agenda.

"El modelo educativo es del 2012 y lo estamos actualizando por presiones externas y nuevos temas de la agenda: por ejemplo, género, criterios y estándares de la CNA, formación ciudadana… como consecuencia también vamos a tener que revisar el modelo pedagógico. Los estatutos actualizados fueron sometidos a votación interna, pero tuvimos un intento fallido, desaprobaron… hay que adscribir a los del MINEDUC si no salen" (A1M).

Respecto al SEAC, en general se estima que los nuevos criterios y estándares que aplicarán a contar de octubre del 2023 son difíciles de alcanzar en universidades regionales y, sobre todo, en el caso de los postgrados, pues, como se señaló, es difícil constituir claustros académicos. Asimismo, la dimensión de vinculación con el medio ha generado una deliberación respecto a sus implicancias, posibles modelos e impacto.

"Cada vez se exige más la vinculación con el medio, y en ese sentido la universidad diseñó una política institucional. Antes simplemente se tributaban iniciativas aisladas, ahora la definen y con impacto bidireccional con el proceso formativo y el territorio" (A1H).

Es posible advertir entonces la aproximación cultural receptiva de la universidad estatal, por cuanto se trata de cumplir con el imperativo gubernamental y, al mismo tiempo, identificar oportunidades que emergen para el mejoramiento institucional a partir de los nuevos requisitos. Resulta evidente que las nuevas o actualizadas orientaciones de la agencia acreditadora repercuten rápidamente en la universidad estatal y derivan en la elaboración de políticas que permitirán dar cuenta de la institucionalización de aquello que se exigirá.

Hasta el año 2018, la universidad estatal había avanzado en la acreditación de la gran mayoría de su oferta académica. Estos procesos que ya eran habituales y sistemáticos se detuvieron repentinamente al implementarse la reforma. Los entrevistados ignoran y cuestionan las razones por las cuales el nuevo SEAC deja suspendidos los procesos de acreditación de programas, asunto que, conforme a la Ley, debe revisarse el año 2025. En este escenario, la universidad estatal ha optado por reemplazarlos mediante procesos de certificación nacional y acreditaciones internacionales. Les interesa no perder la sistematicidad del régimen de revisiones de programas de pregrado y magister acostumbrada (los doctorados acreditan obligatoriamente de acuerdo con el nuevo marco normativo).

"A mí me sorprendió un poco el cambio, este stand by, cuando habíamos avanzado con las acreditaciones de los programas. Entonces nos adaptamos para poder mantener de alguna manera ese espíritu y continuamos con certificaciones independientes" (A2H1).

Las experiencias de evaluación y resguardo de calidad alternativas les están dejando positivas impresiones. Las acreditaciones internacionales han permitido a algunos decanos y directores de programa conocer otros procedimientos y han adoptado una postura más crítica hacia el sistema de acreditación nacional, considerando que es rígido y que no es ejemplo de fomento de la calidad. Al respecto, un decano señaló:

"Me percaté que la acreditación nacional es como sacar una foto del programa en el momento en que entregas el informe y eso es todo, con esa información la agencia nacional acredita y es muy poco lo que puedes cambiar después. A diferencia de ese proceso, ABET[12] todo lo considera y siempre como una mejora continua. Durante el proceso de evaluación pudimos ir haciendo cambios, mejorar in situ, ir subsanando debilidades, hallazgos que fuimos encontrando y, después de la visita, todavía tuvimos un margen de tiempo para seguir mejorando. Esto ha sido

[12] https://www.abet.org/accreditation/

un aprendizaje para nosotros, como desinstalar el concepto real de mejora continua… La visita de pares fue un cambio de switch para nosotros… lo que hacemos ahora es mejor que lo que se hacía antes en el ámbito nacional" (A2H2).

La certificación de programas con agencias privadas, por su parte, tiene la ventaja que la resolución del proceso es zanjada por pares del área disciplinar. Preocupa en este sentido que todos los procesos de acreditación queden concentrados en la agencia estatal y su pleno, por tanto, que programas disciplinares no sean juzgados por pares de la misma área del conocimiento.

"Por supuesto que nos gustaría tener evaluadores que fueran del área, o sea que llegue, digamos a un pleno donde muchas cosas que se hacen sean bien interpretadas, bien leídas por la gente que toma la decisión. Además, son cuestiones específicas del área, muy distintas a lo que ve ese mismo pleno en la acreditación institucional, que es como una fiscalización" (A2H2).

Se valora la perspectiva de la colaboración, la búsqueda de la comprensión de cómo se lleva a cabo la formación, en lugar del tenor fiscalizador de la agencia estatal.

"La aproximación internacional no es de fiscalización, es de ayuda y colaboración para avanzar. No es para 'meter el dedo en la llaga'. Los pares internacionales [de la disciplina] *quieren entender cómo lo haces para ayudarte a mejorar"* (A2H2).

En términos organizacionales, para responder al nuevo SEAC y relevar el aseguramiento de la calidad como reto ineludible, han creado una unidad administrativa de dependencia directa de rectoría. El propósito es asegurar la efectividad institucional y la estructura funcional, y para ello está siendo diseñada y mejorada continuamente desde el año 2020.

"Teníamos que darles un tratamiento especial a los temas de resguardo de la calidad, porque la universidad estableció una política de aseguramiento de la calidad que incluye más procesos que la acreditación. Digamos, en vista de que la ley ponía mucho énfasis en la acreditación institucional, pero no en la de programas. Era algo que nos preocupaba en su momento" (A3H).

El propósito es poder evidenciar una unidad robusta de aseguramiento de la calidad para la siguiente acreditación institucional, como se ha descrito, orientada principalmente por la demanda externa.

"El tema de calidad nos ha llevado a eso, a tener mayor justificación, antecedentes, datos y para eso hemos trabajado en cuadros de mando que entreguen todo el aparataje, la logística que necesitan las unidades para tomar decisiones" (A1M).

La unidad especializada cuenta con profesionales para el análisis institucional, acreditación, gestión de la calidad, planificación y desarrollo de infraestructura. Se aspira a completar —ya lo han iniciado— un complejo cuadro de mando con indicadores de todo el quehacer institucional, para monitorear y hacer seguimiento continuo a todo proceso académico y administrativo que sea posible.

3.1.3 Respuesta desde la perspectiva de la gestión

Las entrevistas realizadas evidencian que las autoridades de la UE tienden a comprender la calidad principalmente como un marco establecido externamente, y al cual es necesario adherir, rendir cuentas y demostrar cumplimiento. En consecuencia, ello requiere una estructura organizacional, normas, instrumentos y procedimientos debidamente diseñados al interior de la universidad para responder a esos propósitos. En efecto, la mayor parte de la literatura sobre aseguramiento de la calidad adopta esta perspectiva, que refiere a una determinada gestión y estructura que ha de acoplarse con el SEAC, tal como lo señala un vicerrector:

"Necesitas la estructura, es súper importante, es la única manera de hacer la bajada" (A1M).

En este contexto, la política de financiamiento de aranceles por medio de la gratuidad universal y progresiva, junto con la exigencia de mayor calidad, resulta paradojal. Existe coincidencia respecto a la necesidad de dicha política, sin embargo, su diseño resulta deficiente y está produciendo un severo desfinanciamiento institucional, que están afrontando con ayudas privadas y otras alianzas que les permitan acceder a mayores fondos.

"Es un pilar importante la refocalización interna. Segundo, estamos yendo a trabajar justamente lo que es vinculación con el medio con las empresas. En este momento estamos logrando que empresas privadas puedan financiar, por ejemplo, tesis doctorales, pueden ofrecer prácticas, pueden generar ecosistemas donde cofinanciamos o trabajamos de manera mancomunada distintos objetivos. Entonces, ese es un segundo pilar importante: alianzas estratégicas con empresas. Tercero, hemos postulado —y nos ha ido bastante bien— a fondos internacionales del Banco Mundial a través del MINEDUC. Hemos apalancado recursos importantes que nos van a permitir desarrollar la investigación, por un lado, y por otro, generar atracción de nuevo capital… Y cuarto, estamos transitando a generar el concepto de redes o consorcios que van a permitir abaratar costos. Por ejemplo, doctorados en programas consorciados, interdisciplinarios y con menores gastos" (AH1).

Sin excepción, los entrevistados que refieren al financiamiento advierten la urgente necesidad de modificar esta política. En el Consejo de Rectores de las universidades chilenas (CRUCh), al cual pertenecen también, han estado discutiendo sobre ello y se han acercado a la Subsecretaría de Educación Superior con la inquietud. En tanto, buscan alianzas con empresas privadas, postulan a fondos externos y avanzan en la creación de redes que les contribuyan a usar más eficientemente los recursos.

En términos generales, es posible constatar en la universidad estatal una tendencia creciente hacia la burocratización y gerencialismo, lo que desplaza autoridad a los directivos y administrativos, distanciándose del quehacer académico propiamente universitario. Esta situación genera una preocupación compartida entre decanos.

"Llevo dieciséis años en la universidad y no me acuerdo de tener que hacer las cosas así de sistemáticamente… El otro día sacaron la cuenta [en su facultad] *cuánto tiempo pierden a la semana en temas administrativos, y el resultado fue al menos dos horas, eso no puede ser…*

Además, estos últimos años ha sido cuadrar las 'lucas', revisar si las clases cuentan con alcohol gel" (A2H1).

Un profesor tiene la misma impresión, pero ignora la causa, pues no conoce los detalles de la reforma:

"Han cambiado varias cosas en la universidad desde el año 2018, pero no sé si esos cambios vienen de la reforma o no. Por ejemplo, la gratuidad ¿tiene algo que ver?... Lo que sí me parece es que hay una tendencia a hacer más pesada la gestión, pero no sé tampoco si eso viene de la ley o es parte del desarrollo de la universidad no más" (A6H2).

Como contrapunto a las funciones administrativas, lo que se percibe más necesario es atraer a académicos idóneos y con altos grados académicos y que permitan sostener y potenciar el quehacer académico de la respectiva unidad, asunto que indudablemente también está sujeto a restricciones presupuestarias.

"Hoy día lo que estoy haciendo en forma más o menos intensa es buscar gente que nos permita potenciar el desarrollo de investigación de punta en la facultad… eso tiene una deriva súper virtuosa, que es que una vez que tú tienes la gente que potencie algunas áreas del trabajo, atraen estudiantes que también son potentes y naturalmente hacen una mejor docencia, porque están actualizados en las temáticas que desarrollan y hacen mejor vinculación con el medio, porque se relacionan con el entorno… entonces un buen proceso formativo nace de esta lógica… de gente que es experta. Pero esto es súper costoso y hay gente que, si no puedes darles más, se van" (A2H1).

En las entrevistas se menciona la cultura de calidad como un atributo que los caracteriza, que utilizan con frecuencia y que anhelan alcanzar. Sin embargo, las adecuaciones para responder al nuevo SEAC han sido, por el momento, fundamentalmente desde la gestión institucional para lograr cumplir lo mandatado, tal como explica un directivo respecto a la noción de calidad y la necesidad de darle soporte organizacional como un atributo a gestionar y evidenciar, de este modo, en la siguiente evaluación institucional externa.

"La concepción de calidad es más que la acreditación, por eso se crea la Dirección… dependiente directamente del rector y que consolida lo de planificación estratégica, cuadros de mando para todo el quehacer institucional, sistemas de información, etc., con la idea de darle una mirada holística al aseguramiento de la calidad. Este diseño está en proceso, pero esperamos tenerlo enteramente definido para el 2025, cuando tengamos nueva evaluación de acreditación institucional" (A3H).

Adicionalmente, la universidad estatal avanza con el registro y sistematización de los compromisos de desempeño docente, los cuales consolidan los compromisos académicos por los siguientes años. De acuerdo con su nivel de cumplimiento, inciden en la carrera académica.

"Existe la planificación estratégica institucional, por unidad y luego como docentes se firma el compromiso de desempeño individual con los decanos. Todo esto está bajo lupa revisándose. Te

pasan la cuenta de lo que quedó escrito, eso se revisa cada cuatro años y eso afecta la jerarquización" (A1H).

En suma, las entrevistas dejan al descubierto una aproximación al SEAC, fundamentalmente desde la perspectiva de la gestión, bajo la premisa que la calidad y la cultura de la calidad ha de manejarse con diligencia para obtener los resultados esperados. Como se revisó en el primer capítulo, desde la perspectiva teórica, la calidad de la educación superior requiere —por varias razones— de la intervención del Estado. No obstante, una alta intensidad en la regulación arriesga afectar la autonomía de las instituciones (Bernasconi, 2014), detener procesos de desarrollo o producir el efecto contrario al buscado. Tal vez, de la adecuación a la reforma del sistema de educación superior y de la Ley de universidades estatales se genera igual riesgo. Adicionalmente, podría requerir incrementar el personal administrativo y burocrático, como ya ha ocurrido en las universidades que pertenecen al CRUCh entre 1996 y 2016, expansión que también evidencian universidades de la OECD (Fernández, 2022) y cuya incidencia en el incremento de la calidad académica resulta discutible.

3.2 Aproximación cultural regenerativa-receptiva y desde la cultura académica de la universidad privada dependiente (UPD)

En esta sección se revisa el caso de la universidad privada dependiente que, estando atenta a los nuevos requerimientos que derivan de la reforma a la educación superior, parece priorizar y preservar su atención sobre su propio plan de desarrollo. Por lo tanto, si bien emprende adecuaciones en función del nuevo marco externo, estas son más circunscritas y relativas a aspectos procedimentales y gerenciales. Teóricamente no modifica el proyecto institucional, su misión, visión y normas. No obstante, en el contexto de este estudio se encuentran algunos factores del entorno institucional, que generan una percepción paradojal acerca de la trayectoria hacia el futuro de la universidad en virtud de la reforma. Luego, se caracteriza la construcción cultural regenerativa de calidad, identificada como la perspectiva más relevante, aunque de facto también se presentan algunos rasgos culturales receptivos. Culmina la sección con el análisis de la perspectiva de respuesta cultural que preferentemente intenta adoptar la institución y que conceptualmente resulta coherente con su misión y visión.

3.2.1 Entorno y liderazgo de la UPD

La universidad privada dependiente es una institución con un ideario humanista cristiano que fue pionera al iniciar, hace décadas y gracias a una donación privada, sus actividades académicas en una región apartada del país. Dentro de los descriptores esenciales de contexto propuestos por Tierney (1988) para caracterizar la cultura de la universidad, se encuentra el medio ambiente y el liderazgo. Respecto al primero, se trata de responder a dos interrogantes que permiten una aproximación general: ¿cómo la institución visualiza o define su entorno?, y ¿cuál es su disposición o actitud hacia él? En cuanto al liderazgo, interesa identificar quién o quiénes son, qué expectativas hay sobre ellos y si son formales o informales. Ahora bien, ese medio y esos

líderes no son hechos dados, sino entornos y personas redefinidos y reinterpretados que le proporcionan significado, dirección y propósito a la misión institucional (Tierney, 1994).

En la actualidad, los miembros de la universidad visualizan un entorno carenciado socialmente, desde donde provienen estudiantes vulnerables con los cuales expresan estar profundamente comprometidos. Los entrevistados comparten la noción de ser agentes de cambio y movilidad social, al formar a profesionales íntegros, otorgar sustento valórico y ser albaceas de la cultura y tradición local. El ideal de cuidado y preocupación por las personas y su dignidad, así como la cooperación y la relación entre ellas, son los supuestos básicos que ayudan a comprender el marco simbólico que otorga significado a la institución. Dentro de las unidades académicas, el personal administrativo y los académicos parecen sintonizados. Se aboga para que académicos y administrativos se identifiquen cada vez más con el sentido de misión de la universidad. Los entrevistados reconocen una institución "familiar", con una saga de liderazgos convocantes formales e informales, en distintas etapas de desarrollo institucional, que han permitido guiar la misión y visión institucional. En palabras de un vicerrector:

"Hay que recuperar la relación con las personas, eso ha cambiado. En realidad, es claro, es nuestra premisa, que creemos y tenemos que recuperar los espacios asociados al respeto de las personas, cómo se involucran en la toma de decisiones, cómo se tratan a las personas y cómo trabajamos en conjunto… por ejemplo, se está cambiando el sistema de viáticos, se hará para todos iguales, con independencia del cargo" (B1H).

De los consultados emergen dos factores externos que estarían incidiendo en el desempeño institucional, uno es consecuencia del nuevo marco regulatorio y otro de la situación política del país. Similar a la universidad estatal, el primero se relaciona con la política de financiamiento de gratuidad y regulación de aranceles, que está produciendo un severo déficit económico, y de continuar, pone en peligro la sostenibilidad institucional. Si bien la universidad privada dependiente ha aplicado, exitosamente en el tiempo, una política de subsidios cruzados entre unidades académicas, de tal forma que los ingresos sean equitativos, esta ya no resulta adecuada ni suficiente. Al igual que en la universidad estatal, no se critica la política de gratuidad, si no el diseño de esta: cubre parcialmente los costos reales de la formación, se le aplican condicionantes de retención y sólo se otorga por la duración teórica de los estudios de pregrado. Esta situación se complejiza con el sofisticado procedimiento de regulación de aranceles, cuyos resultados —a la fecha— tampoco se condicen con la realidad. Una vicerrectora, docente y antes decana, lo explica de este modo:

"Te das cuenta que tienes una serie de condiciones encima, pero los gastos siguen siendo los mismos, las unidades académicas siguen pidiendo los mismos requerimientos y más, producto de lo que se les exige. Entonces empieza a ser súper complejo mantener los presupuestos equilibrados. Producto de eso, y en conjunto con todo ese estrés, llega la pandemia y una Superintendencia que en algún instante nos dice '¿Sabes qué? El hecho que usted haga clases online no asegura que están entregando una educación de calidad, por lo tanto, ustedes tienen que mostrar indicios de un retorno a la universidad con todo lo que eso conlleva'. Así, de la noche a la mañana" (B6M1).

La perspectiva de un decano es similar, pero agrega el problema que les está generando la escasez de recursos para la retención académica y cómo la política de remuneraciones, que la universidad privada dependiente ha aplicado en su trayectoria de desarrollo, queda prácticamente obsoleta o se hace insostenible para el futuro.

"La gratuidad es, por así decirlo, con el menor costo posible. Eso obliga a que los estudiantes no puedan reprobar ningún ramo, porque si reprueban, pierden ellos y la universidad deja de recibir los recursos. Esto nos golpea… tenemos otro grave problema: competimos con universidades que tienen la misma cantidad de años de acreditación que nosotros, pero que ofrecen mejores remuneraciones. Entonces, hemos tenido una fuga de catorce académicos sólo de la facultad, y ahora se suma otro problema que es el tema de los aranceles regulados… no alcanzan a cubrir e históricamente la universidad ha privilegiado la igualdad de remuneraciones… de la Ley, la mayor preocupación es que el diseño de la gratuidad está desfinanciando a la institución y no permite atraer ni retener talento académico" (B2H2).

En relación con el problema del financiamiento, las entrevistas refieren a la situación política del país, como una variable que afecta a las instituciones y que evidencia la carencia de políticas educativas de largo plazo. Se señala que la dificultad es producto de gobiernos alternantes y aparentemente contrapuestos, y sería el segundo factor mencionado que afecta negativamente en el contexto de adecuación al nuevo marco. Las autoridades esgrimen asumir su misión pública, pero es difícil en condiciones institucionales inciertas. La universidad privada dependiente ha sido tradicionalmente considerada como pública, sin embargo, la reforma abrió la disputa ideológica en torno a las implicancias de lo público y de lo estatal. Como se revisó en el segundo capítulo, esta deliberación no se encuentra políticamente resuelta y la universidad privada dependiente teme ser desplazada, según sea la conceptualización de lo público y lo estatal en el gobierno de turno. Así, los requerimientos de información de la Superintendencia y la Subsecretaría se intensifican y podrían variar según quién sea el responsable del período político.

"¿Van a seguir cortando más la ayuda? ¿Hasta cuándo vamos a resistir? Esto nos empuja, y lo hemos conversado con el equipo, a de una vez por todas intentar dejar de depender de los ingresos propios de la matrícula y empezar a funcionar, como ya lo hacen otras universidades, a través de financiamiento externo, apalancamiento de recursos y donaciones" (B6M1).

Como agravante, resulta poco probable resolver prontamente el problema del financiamiento, pues implicaría abrir nuevamente la disputa en torno a la educación superior que, como se analizó hacia el final del capítulo anterior, de facto no se zanjó. De igual modo, es posible advertir una queja respecto a la implementación de la ley, mediada por la interpretación del gobierno de turno y su respectiva ideología subyacente.

"Al final da la impresión de que se está implementando la reforma, pero como de acuerdo a lo que piensan hoy quienes ocupan esos cargos de responsabilidad... el superintendente y el subsecretario ocupan cargos de confianza, entonces ya no me sorprendo de nada en realidad, es que no sabemos hacia dónde van los cambios, para dónde íbamos a cambiar… Mi percepción es que el actual gobierno [de Sebastián Piñera] *regula a regañadientes y porque se lo ordena la ley.*

No es que les guste o estén convencidos, en el fondo creen que cada institución se debe salvar por sí misma y sus propios medios, porque es parte del modelo ideológico" (B2H2).

Como consecuencia de la escasez de recursos, la universidad presenta dificultades para retener y consolidar sus claustros académicos y, al mismo tiempo, el nuevo SEAC les exige evidenciar mayor calidad. No obstante, desde la perspectiva de la política de gratuidad se señala como efecto positivo la posibilidad de acceso de estudiantes a la educación superior que de otra forma no podrían acceder. Pese a las dificultades, los entrevistados expresan su deseo y convicción por avanzar con el proyecto institucional que los alberga, e identifican liderazgos que podrían generar ambientes más propicios para ello. El procedimiento de alternancia en los cargos de responsabilidad que usualmente aplican parece haber incidido, pues ha permitido que surjan liderazgos que contribuyen a sostener el proyecto, sobre todo en circunstancias adversas. La alternancia de cargos ha permitido que personal de jornada completa adopte una mirada institucional comprensiva y desde distintas perspectivas.

"Para mí un buen líder no es aquel que tiene los mejores conocimientos, sino que son esas personas empáticas, cercanas, que te mueven las masas y te las mueven bien... Desde una vicerrectoría es más difícil que nazcan líderes innatos como pasa con los académicos, entre ellos se da más porque tienen las instancias para juntarse a reflexionar... No son líderes operativos, son los que hacen la vida el día a día y tienen buenas relaciones con los sindicatos. Uno va mirando y se da cuenta que tal o cual persona habla bien y atrapa a los otros, hay que trabajar con ellos" (B6M1).

En varias entrevistas se atribuye relevancia a los liderazgos para dar continuidad al proyecto, conforme a su ideario fundacional. No son liderazgos innatos, si no construidos a lo largo de la trayectoria laboral y académica en la universidad privada dependiente. Son líderes que emergen en el camino, que es necesario identificar y trabajar cuidadosamente. Y a su vez, esos líderes son parte de un engranaje social, en el cual se estima que cada persona es necesaria y el desafío es descubrir dónde cada uno puede realizar su mejor aporte a la universidad.

"Hay gente que es un buen director de escuela o buen secretario de escuela y tal vez nunca escribe nada, pero hacen bien su trabajo y tengo que compensarlo de alguna manera. No solamente premio a los investigadores y a los docentes, lo que pasa es que un buen liderazgo tiene que saber reconocer qué personas son más adecuadas para cada cosa, ese es el quid del asunto… al final, todos son necesarios" (B2H2).

Los rectores que ha tenido la universidad privada dependiente son reconocidos como líderes con las características señaladas. De hecho, uno de los docentes entrevistados, que fue rector y que actualmente está de regreso en su facultad, explicó:

"Todos los rectores que ha habido antes del 73 y desde el 90 para adelante [posterior a la intervención militar] *hemos sido personas que estábamos como académicos de planta en distintas facultades. Por lo tanto, son personas que conocían la institución de muchos años y cada uno respondió a las situaciones que les tocaron y desde las facultades los han mirado como un par que le fue bien"* (B5H3).

Cabe mencionar que, de acuerdo con los estudios realizados por Sporn (1996), una cultura integrada —como parece serlo esta universidad privada dependiente— permite lidiar de mejor forma con la incertidumbre y los desafíos complejos. Posiblemente eso explica que, a través de las entrevistas, si bien hay muchas dificultades, prima la confianza respecto a que juntos serán capaces de salir adelante como la experiencia se los ha enseñado.

3.2.2 Cultura de la calidad regenerativa y receptiva al SEAC

Esta universidad privada dependiente constituye un ejemplo elocuente de la incidencia que el contexto social tiene en la vida organizacional, y del papel que desempeñan los símbolos y las creencias para generar compromiso y esfuerzo en sus miembros. De manera simple, la construcción cultural de calidad se vislumbra regenerativa, aunque no exclusivamente. Por una parte, la atención está focalizada en el desarrollo y cumplimiento del proyecto institucional, ponderando las variables de su contexto interno. Por otra, resulta evidente la conciencia del contexto exterior y sus expectativas, además de la necesidad de rendir cuentas a una institucionalidad significativamente más compleja y exigente. Entre ambas instancias —regenerativa y receptiva— se buscan oportunidades de desarrollo, pero sobre todo prima el plan interno, el dinamismo de iniciativas para alcanzarlo y el anhelo de mejora continua inspirado por la misión institucional. Las palabras de un vicerrector permiten caracterizar cómo se entiende y ejerce la autoridad dentro de la cultura institucional:

"Cuando se está en una posición de autoridad, no hay que olvidar que eso es hoy día y que eres un académico. Para nosotros es importante que muchos pasen de posiciones, sean parte de la rectoría y luego vuelvan a la academia. Así se puede hacer mucha mejor gestión de pares… A veces, obviamente, hace que el proceso sea un poco más lento, no se trata de autorizar y listo, eso es hacerlo mal; hay que hacerse parte del proceso y generar bases que sustentan hacia delante cuando te toca ser autoridad, porque el argumento de autoridad no convoca" (B1H).

Ahora bien, respecto a la recepción de la reforma —como ocurre habitualmente— la academia toma distancia de los procedimientos gerenciales de adecuación y algunos de ellos perciben que los cambios no les afectan ni incidirán en ellos. Por lo demás, confían en que existen las personas idóneas en la universidad, capaces de hacerle frente a las nuevas exigencias, principalmente a la acreditación institucional.

"La ley no nos ha afectado prácticamente en nada. Confiamos en el exrector que se ha dedicado a ser par evaluador y nos orienta en esta materia. Se han hecho charlas para entender la ley… todos están muy ocupados y pocos se dan cuenta de los cambios hasta que les afecta. La verdad es que la investigación y los proyectos adjudicados son de la mayor preocupación, los cambios afectan más a quienes tienen que preocuparse de la acreditación. También ayudan los comités curriculares, pero no el decano y los investigadores" (B2H1).

Para adecuarse a la reforma, han realizado una revisión exhaustiva de la nueva normativa y han difundido sus ideas principales mediante charlas a las distintas facultades desde agosto del 2018. Aunque la concurrencia es discreta, se estima que ello contribuye a informar y a fomentar una

cultura de calidad institucional que se logra paulatinamente. La costumbre de realizar ejercicios autoevaluativos y de planificación estratégica, que realizan sistemáticamente cada cuatro años desde el año 1991, se considera una experiencia que contribuye a las adecuaciones presentes.

"La carta de navegación de la universidad ha sido un elemento distintivo institucional. Ningún rector ha cambiado esta cultura, la cultura del plan estratégico. En su elaboración cada vez ha sido más participativa, diría hasta masiva. Trecientas o cuatrocientas personas sentadas en un gimnasio, todos quieren estar y ahí hay que hacer un trabajo… A la gente le gusta eso, por último, decir 'yo estuve ahí en el gimnasio dando mi opinión'. Hay que tener paciencia, porque en ocasiones han sido sesiones que duran todo el día" (B5H3).

Por lo tanto, planificación y autoevaluación institucional son considerados procesos sinérgicos, suficientes para responder al SEAC. Hace poco modificaron la estructura y crearon una unidad dedicada a la tarea de ordenar y formalizar los procedimientos existentes y algunos nuevos que resultaban necesarios. De una unidad administrativa, se configuraron tres: una dedicada a la planificación estratégica, otra al análisis institucional y la tercera al aseguramiento de la calidad. De esta forma abordan de manera más precisa las nuevas dimensiones y criterios de evaluación del SEAC.

"Para crear nuevas carreras, tomamos en consideración los criterios de la CNA. Las orientaciones se han vuelto más exigentes y eso es un problema para lograr los claustros en postgrados, requerimos alianzas interinstitucionales. Lo mismo con magister científico y profesional, que en verdad no son el uno y el otro, si no que en la realidad son más bien mixtos" (B2H1).

Similar a lo que ocurre en la universidad estatal, en la universidad privada dependiente también ven necesarias las alianzas con otras instituciones para lograr configurar los claustros académicos requeridos para postgrados en zonas apartadas. Las unidades académicas con mayor experiencia en acreditación comparten sus experiencias con aquellas nóveles en el proceso. Los decanos critican las orientaciones del SEAC y los procesos asociados.

"Respecto a la acreditación, perdió transparencia. Los programas acreditados deben cumplir una serie de exigencias y para eso hay que contratar a gente y ello produce un estrés institucional de al menos dos años... El procedimiento es terrible de tedioso: armar los registros, las encuestas, los protocolos, etc. En resumen, hay que dejar de investigar y hacer docencia para convertirse en un burócrata" (B2H2).

Este tipo de comentario, en el que se señala que las exigencias impuestas externamente van en desmedro del quehacer académico, está ampliamente descrito en la literatura revisada en el primer capítulo (Newton, 2000; Anderson, 2006).

Cabe destacar que los arreglos estructurales que la universidad privada dependiente ha llevado a cabo no se encuentran formalizados, evidenciando que las adecuaciones organizacionales internas no buscan demostrar esos cambios, sino alcanzar efectivamente los resultados que se exigen. En otras palabras, parecen aproximarse a los cambios del SEAC de manera receptiva y regenerativa.

"En nuestro caso, la única dimensión que no estaba explícita es el aseguramiento interno de la calidad. Por lo tanto, empezamos a revisar modelos de aseguramiento interno… el Consejo Superior consideró que debería haber una unidad más consolidada, una coordinación o tal vez vicerrectoría de aseguramiento de la calidad… Llegó la pandemia, todo muy complicado y quedó la coordinación. Ahora hay tres personas y se incorpora una cuarta… queremos que la calidad converse con la planificación y análisis institucional" (B3M).

Adicionalmente, planearon e implementaron un programa de formación de directivos en la política de calidad institucional y aspiran a certificar el área de aseguramiento interno de la calidad con ANECA,[13] previo a la siguiente acreditación institucional. Asimismo, precisan pilares para evaluar la consistencia interna y externa de la institución y para gestionar el logro de los propósitos definidos. Para ello, están difundiendo definiciones en torno a lo que significa coherencia, autorregulación, homogeneidad, pertinencia y efectividad. Sin embargo, desde dos vicerrectorías estiman que las adecuaciones que impone el SEAC afectarán a los directivos y hasta el nivel de jefe de programa, pero que no tendrá alcance mayor en la academia, tal como lo comentó un directivo respecto a la nueva dimensión del SIAC:

"Si tú preguntas a un profesor cómo aporta al sistema de aseguramiento interno de la calidad, no sabe" (B6M1).

En definitiva, lo que se ha realizado es que se articularon y consolidaron las iniciativas que existían desde las unidades académicas, lo que ayuda a otorgarles un carácter más institucional. Describen que han tenido que dedicar tiempo sobre todo a la descripción y formalización de procedimientos que habitualmente realizaban, además de difundir lo que llaman el "modelo de calidad institucional", que se vincula con las dimensiones de acreditación establecidas por el SEAC. En general, aunque apremian las finanzas, las adecuaciones son percibidas como oportunidades para optimizar la gestión y el propio proyecto institucional, siempre en coherencia con su misión y valores de libertad, verdad, justicia, compromiso social y ambiental.

3.2.3 Respuesta desde la perspectiva de la cultura académica

Como se ha señalado, gran parte de los estudios sobre aseguramiento de la calidad adoptan una perspectiva desde el cumplimiento y rendición de cuentas y refieren a los efectos en la gestión y estructuras internas de las instituciones de educación superior (Harvey y Newton, 2004). Este trabajo adiciona las perspectivas de la cultura académica y del trabajo de calidad. La primera se focaliza en aspectos simbólicos, relatos y creencias compartidas que aclaran y dan significado al trabajo académico (Clark, 1991). La segunda enfatiza los aspectos prácticos de la docencia de calidad, cuyo centro prioritario es el aprendizaje de los estudiantes (Harvey, 2009; Dill, 2018) respectivamente.

[13] http://www.aneca.es/

La respuesta institucional a los cambios en la UPD parece aspirar fundamentalmente a cambios culturales más amplios, basados en el compromiso con la calidad y la mejora continua. Por una parte, indudablemente se despliegan esfuerzos por encuadrarse al nuevo SEAC. Por otra, se refuerza el respeto mutuo, la transparencia y la honestidad como atributos centrales del quehacer universitario, la promoción de la equidad, la solidaridad y el bien común, además del compromiso social como valores subyacentes a las adecuaciones. De distintas maneras, las creencias movilizan, consciente e inconscientemente, a los entrevistados. El quehacer universitario parece "impregnado de significado" y eso contribuye a nutrir la cultura institucional (Dill, 1982). En este sentido, se atribuye gran relevancia a la socialización de los cambios, no sólo para dar cuenta de su cumplimiento, si no para valorar lo que habitualmente cada uno hace.

"Hace un año y medio nos ganamos un FDI que se llama 'Implementación de una cultura de calidad'. Esos recursos nos han apoyado y tenemos un buen plan comunicacional, ahora todos identifican el logo del proyecto y tiene visibilidad. Es importante socializar progresivamente todo lo referido a calidad para avanzar en una cultura de calidad, el FDI que dura hasta el 2023. La idea no es sólo cumplir, si no también que podamos valorar lo que efectivamente cada uno hace" (B3M).

Bajo esta mirada, la calidad supone nociones y normas compartidas sobre lo que implica orientar el trabajo hacia la calidad, a las cuales se adhiere por tradición, acuerdos y construcción de significados en distintos momentos. Instrumentos y mecanismos de tipo gerencial no constituyen evidencia de calidad necesariamente. La explicación de un vicerrector y otro directivo dan cuenta de esto:

"Queremos hacer las cosas bien por convicción, no por la ley. Todo modelo debe identificar factores críticos de éxito y áreas claves de resultados. La cultura es lo que limita o expande o permite el aseguramiento de la calidad… Los sistemas de gestión de la calidad son como Dios: todos saben que existe, pero nadie lo ha visto" (B1H).

Pareciera ser, en este caso, que algunas variables han tendido a fortalecer la cultura institucional (Clark, 1991), como por ejemplo, la integración social que tiene relación con la interdependencia entre los miembros, la profundidad histórica y las dificultades que los interpelan. En definitiva, la universidad se encuentra resolviendo los cambios dentro de su marco cultural, que proporciona significado, dirección y propósito; y dentro del cual algunos líderes proveen de guía y delinean la forma en que se abordan los desafíos. Se socializa, difunde y ordena información, pero habitualmente subyace el sentido de misión de la propia institución (Tierney, 1988).

3.3 Aproximación cultural regenerativa-reactiva y desde el trabajo de calidad de la universidad privada independiente (UPI)

Esta sección analiza las entrevistas de la universidad privada independiente, cuya aproximación cultural a los cambios normativos y del SEAC evidencia ser principalmente regenerativa con

algunos rasgos reactivos. Se encuadra dentro del tipo ideal de instituciones que, a partir de las exigencias externas, encuentran oportunidades para aprender y autoanalizarse (Harvey y Stensaker, 2008). Al mismo tiempo, reacciona críticamente ante las nuevas demandas, las que en ocasiones son percibidas como una rendición de cuentas innecesaria y desmedida (Newton, 2000). Adopta un enfoque práctico y que funcione para realizar los arreglos institucionales como se espera, evitando incrementar la burocracia institucional. Mientras se llevaron a cabo las entrevistas, la universidad se encontraba en medio de su proceso de reacreditación institucional, situación que trasunta en la información recogida y en las conclusiones a las que se arriba.

3.3.1 Estrategia de la UPI de cara a la acreditación

El análisis de esta sección corresponde a los entrevistados de la universidad privada independiente, cuya misión principal es entregar educación que, basada en la libertad y en la responsabilidad personal, permita a sus estudiantes desarrollar la totalidad de su potencial intelectual y humano. Para lograrlo, esta universidad explicita su compromiso con altos estándares académicos, investigación de alto nivel y transferencia de conocimientos para beneficio de la sociedad. Inicia sus actividades académicas hace décadas, primero como escuela disciplinar y años más tarde se constituye como universidad. Su sello distintivo es la formación basada en las artes liberales y la responsabilidad con los asuntos públicos. Posee campus en la Región Metropolitana y fuera de ella. Uno de los elementos esenciales para explorar la cultura institucional que se manifestó en la mayoría de los consultados fue la estrategia (Tierney, 1988), es decir, información relativa a la toma de decisiones, planteamientos o métodos que permitieran alcanzar exitosamente el desafío institucional que los tensionaba en esos momentos: la reacreditación institucional. De hecho, todos los directivos entrevistados se refirieron, sin excepción, a cambios funcionales de acuerdo con ese hito.

"Honestamente, no es que estemos haciendo cambios en función de lo que dice la ley, porque creo que nuestra estructura anterior ya estaba bastante alineada… Nos hemos ido adecuando en términos de contar con las políticas y procedimientos que dice la acreditación. Por ejemplo, la última política, de aseguramiento de la calidad, está totalmente alineada con las normas CNA, pero vamos a esperar la última versión de los estándares de acreditación para volver a ajustarla… también la política de vinculación con el medio… y así lo mismo con lo que piden en investigación… La idea es que todo, en términos normativos, esté orientado a la acreditación" (C1M).

Aun cuando las nuevas dimensiones de acreditación no han entrado en vigor, las autoridades de la universidad privada independiente se dieron a la tarea de analizar la ley y se adelantaron con algunas definiciones propias al respecto.

"Incluso hicimos una revisión epistémica del concepto de aseguramiento de la calidad, qué es lo que se entiende, e hicimos una revisión internacional de las perspectivas, etcétera. Nosotros llegamos a un posicionamiento, fue un trabajo, yo diría —y te voy a ser sincero— a la luz de la acreditación que se venía" (C3H).

Acerca del aseguramiento de la calidad, lo vincularon con el resguardo del modelo educativo, el currículum y perfiles de egreso. El propio sistema consistiría en evaluar el logro de esos tres componentes mediante monitoreo y control sobre cada uno de los programas, como lo explica un directivo del área de docencia:

"Es un proceso de evaluación del modelo educativo que tiene distintas capas. Uno a un nivel más macro curricular, que tiene que ver con el logro de las competencias y el perfil de egreso… Luego de eso, una bajada quizá más meso curricular, que tiene que ver con cada uno de los programas académicos.... Nosotros les pedimos evaluaciones de los perfiles de egreso y tenemos un sistema de medición de las competencias genéricas en cada una de las carreras, con una bajada disciplinar muy real y luego otra bajada adicional que ya tiene que ver con el proceso formativo en sí mismo, y ahí tiene que ver con las percepciones de aprendizaje, el aprendizaje y los resultados académicos de los estudiantes: rendimiento estudiantil, retención, diversos indicadores que ya los tenemos. O sea, tenemos sistemas de monitoreo y control" (C4M).

Respecto a la investigación, de modo similar como ocurre con el aseguramiento de la calidad y vinculación con el medio, la universidad privada independiente se encontraba, al momento de las entrevistas, con políticas y procesos ya alineados formalmente a los criterios de acreditación:

"Nosotros estábamos en el proceso de institucionalización de la dirección de investigación en el 2015. O sea, unos poquitos años antes que se promulgara la nueva ley. Entonces para la institucionalización del área implicaba tener una política de investigación, que sacamos el 2016, y que todas las unidades académicas tuvieran su reglamento… Entonces la institucionalización nuestra deriva de la acreditación del 2015 y mi objetivo es colaborar en la acreditación de la investigación. Entonces para acreditar investigación necesitas toda la institucionalidad posible, y no sólo en la institucionalidad, sino que esté funcionando. Entonces cuando llegó la nueva ley, nosotros ya habíamos comenzado todo esto, entonces fue una señal de que estamos en lo correcto" (C6M4).

Varios miembros de la universidad y algunos de los entrevistados participaron activamente en la discusión conceptual y legal que antecedió al nuevo marco de la educación superior. En general, todos los entrevistados se han informado y han tomado posición respecto a la reforma o algunos aspectos de ella. Existe la percepción de intentos de menoscabo sobre la universidad privada como entidad, que ignora la tradición republicana de provisión mixta y que desea relevar la supremacía de la universidad estatal por sobre las otras. Un académico, director de un doctorado vinculado a las políticas públicas, hace notar que la incertidumbre se instaló al inicio de la discusión de la reforma, el año 2015, y ha afectado fuertemente a todas las universidades, tanto estatales como privadas.

"Inevitablemente todo el periodo de gestación de la Ley y la reforma, y su implementación, digamos, hasta octubre del 2019, porque estos últimos dos años con todo lo de la pandemia está todo medio congelado. Pero digamos que desde el 2013, 2014 o 2015 hasta el 2019, fue un periodo de bastante incertidumbre, yo creo, y eso en sí mismo tiene un impacto alto porque… al menos en la planificación académica, ya no pensando en la gestión diaria, sino que (…) vamos a abrir programas, vamos a invertir en centro de investigación o no, vamos a abrir doctorados o

no. Hubo mucha incertidumbre que yo creo dificultó tomas de decisiones más o menos adecuadas o con alguna mirada estratégica durante un periodo relativamente largo. Por supuesto que hay universidades que se pueden haber visto exentas de eso, porque el cambio a la gratuidad las afecta menos, pero para un conjunto muy grande del sistema yo creo que esa incertidumbre fue muy problemática, fue una incertidumbre que se mantuvo mucho tiempo. En alguna medida no se ha acabado" (C5H1).

Identifican que venían de un periodo de crecimiento acelerado y de invertir sostenidamente en educación superior, y de repente el sistema se detuvo y no hubo información certera para tomar decisiones y, lamentablemente, esa incertidumbre acompaña hasta la actualidad. Además de la contracción del sistema y sus recursos, decanos de la universidad privada lamentan que la iniciativa privada sea percibida con mayor desconfianza y que la imagen de la universidad estatal se yerga como ideal institucional.

También hacen notar que las reformas, tanto la del sistema como la de las universidades estatales, se diseñan para un contexto ideal, faltos de racionalidad y realismo. En este mismo sentido, varios académicos mencionan el debate en torno a la libertad de enseñanza, el carácter público o estatal de la universidad y la gratuidad. Coinciden en que —sobre estos tres temas relevantes— no se llegó a acuerdos, y algunos estiman que esto tendrá que zanjarse porque incide negativamente en la implementación de la política y en el desarrollo de las universidades.

"Tenemos universidades públicas, privadas, estatales, regionales, privadas con aportes, sin aportes, entonces en ese escenario donde el estatus jurídico de las instituciones es tan heterogéneo, hay instituciones tan diferentes y donde, honestamente, no hay ninguna racionalidad que explique eso, excepto la lógica histórica de cómo se ha ido gestionando esto, a mí me parece que hace que instalar una reforma de esta envergadura sobre esa heterogeneidad estructural complica aún más la gestión del sistema" (C5H1).

Uno de los decanos, que señaló no conocer detalles de la ley, expresó la sensación de desconcierto que siente respecto al desarrollo de un sistema de educación superior detenido y que hasta hace poco se observaba creciendo y mejorando vigorosamente.

"La sensación que uno tiene es de estar en una especie de precipicio constante en que doy un paso en falso en algo, se va a caer… la imagen país se ha caído brutalmente y también está empezando a haber una fuga de cerebros, académicos colegas míos estaban hace dos años en la católica o en otro lado y se están yendo a otros países. Entonces no sé si están, o sea por eso digo, yo veo resultados, veo tendencia, no conozco la ley, no sé exactamente qué es lo que cambió, lo que no cambió, pero íbamos en una buena dirección… Pero yo siento que las cosas que están sucediendo, y ahí me es difícil saber si es por el modelo o por el ambiente, el entorno social, el estallido social" (C2H2).

A juicio de un vicerrector, la preocupación sobre la educación superior quedó invisibilizada y se trasladó a las reformas que estaba proponiendo la Convención Constitucional al momento de las entrevistas, y la mirada que se presume tenían los convencionales sobre la universidad privada.

"Nuestra preocupación va por la Convención Constitucional y qué es lo que va a pasar con las universidades privadas, o sea, nosotros tenemos una preocupación que no pasa solamente por la interpretación de la Ley de educación superior… va más allá de eso, a la existencia de las universidades privadas. Esa sí es una preocupación que tenemos en el fondo, y por eso mismo es que nosotros tratamos de no depender de fondos externos. Hoy día la universidad no tiene fondo externo más allá del CAE (Crédito con Aval del Estado*) que reciben los estudiantes… en el fondo, cuál será el contexto, cuál es el marco normativo que va a aplicar a las universidades. Nosotros nos hemos ido adaptando a esta nueva Ley… pero al final hemos tratado de ir protegiendo el proyecto de la universidad"* (C1M).

Sobre algunos aspectos específicos, por ejemplo, sobre la actualización de la estructura de títulos y grados y sobre los cambios en aseguramiento de la calidad, se esperan —pero se pone en duda — cambios fundados en la evidencia de la experiencia comparada. Por ejemplo, respecto a los títulos y grados, la reforma estipula un plazo para la revisión de los mismos y eso se cumplió, pero a juicio de un vicerrector, ocurrió de manera ceremonial y no se llegó a discutir el fondo.

"Con las adecuaciones a la ley, se abre la posibilidad de cambiar estructuras curriculares, es posible pensarlas de otra manera. Por primera vez en mucho tiempo se está reconociendo que la oferta no es adecuada a las características del desarrollo del conocimiento, creo que hay un intento de sintonía de la formación profesional con el mercado laboral. El problema es que el sistema de acreditación fue rigidizando el sistema, en cuanto que las carreras se van perfilando como una formación tipo, sin valorar los desarrollos particulares" (C2H1).

Otra autoridad aborda el mismo tema de manera similar:

"No se va al fondo. Se cumple la ley, pero no pasa nada importante" (C1M).

La universidad no adscribe a la política de gratuidad, porque le significaría mayor desfinanciamiento respecto de las instituciones anteriormente revisadas. Se ha incluido inglés obligatorio en todos los programas de formación y, entre otras razones, el modelo educativo que implementan es de alto costo.

En general, los académicos entrevistados señalan que la reforma no les incide en su quehacer universitario cotidiano, o lo hace sólo indirectamente, al tener que acreditar los programas que tienen a su cargo. Todos los programas que se crean han de ser acreditables, ya no se cuestionan los criterios mínimos, sólo se asumen y cumplen.

3.3.2 Cultura de calidad regenerativa y reactiva al SEAC

El tipo ideal de cultura regenerativa pone atención predominantemente en el desarrollo interno institucional, cuidando no desatender el contexto y las expectativas externas. De esta manera, la UPI elaboró su plan para acreditarse nuevamente, previa revisión y análisis al detalle de las nuevas exigencias, con la intención de realizar arreglos internos funcionales para alcanzarlas

todas. Las impresiones de un directivo expresan elocuentemente esta aproximación con esa tensión entre lo interno y externo:

"Diría que, en general, he visto cambios en ciertos procesos administrativos, en la gestión de alumnos, en discusiones con la administración central respecto a quién informa a quién y en qué momento… Si bien suena como bastante burocrático, creo que de alguna manera también ha ayudado a fortalecer protocolos y procesos… Yo he aprovechado un poco esta nueva exigencia y esta nueva institucionalidad, por así decirlo, como una manera de impulsar ciertos estándares de 'calidad de servicio', no de servicio cliente, pero sí de servicio entre unidades, comunicación más transparente, más fácil de encontrar… Creo que hay menos libertad y eso obviamente que le quita dinamismo a la facultad y para crear nuevos programas… no sé si el objetivo se está logrando en hacer todo esto mucho más igualitario, más consciente, más empático. Yo siento que, al contrario, pareciera que todo parte de una falta de confianza… Esta es una opinión personal" (C2H2).

La cultura de calidad se vuelve indistinguible e incuestionable en la práctica cotidiana. Ideológicamente, esta cultura de calidad supone que los equipos o grupos de trabajo están sintonizados en sus aspiraciones (Harvey y Stensaker, 2008). Sin embargo, esta tipología también describe que las interferencias externas pueden ser potencialmente subversivas y generar resistencia. Si bien a través de las entrevistas no se observó fragmentación entre los consultados, algunos que ejercen cargos directivos —o han tenido esa experiencia— muestran una reacción más confrontacional hacia el nuevo SEAC.

Como se revisó en el segundo capítulo, el SEAC modificó la agencia acreditadora estatal y estableció un plazo para actualizar criterios y estándares de calidad. Las primeras propuestas que realizó la agencia fueron ampliamente criticadas y ajenas a los modelos contemporáneos de aseguramiento de la calidad, en lugar de inspirar confianza en las instituciones y descansar en la capacidad interna de ellas para evaluar y gestionar su calidad. Aplicar esos instrumentos habría sido no sólo muy complejo, sino además hubiese forzado a girar hacia un modelo ideal de universidad altamente compleja e híper racionalizada (Brunner, 2020).[14] Desde la universidad, algunos comentaron sus aprehensiones al respecto, como por ejemplo:

"Un posible menoscabo en la autonomía institucional o en la libertad académica o en cómo nos gustaría hacer las cosas ha sido un tema de debate, particularmente cuando apareció la primera propuesta de nuevos estándares" (C1M).

Atendidas las razones, la agencia estatal desechó sus propuestas iniciales y avanzó con la ayuda de un Grupo Asesor externo para concluir en los trece criterios y sus respectivos estándares universitarios, promulgados en septiembre del año 2021. Como se señaló, la universidad sólo está abriendo programas acreditables e institucionalmente se ejerce presión para evidenciar que todos cumplen con los estándares y tributar con ello a la acreditación institucional.

[14] Diario *El Mercurio*, domingo 8 de noviembre 2020.

"Sólo tenemos problemas con programas antiguos, que no se crearon con estos criterios a la vista, en ellos hay reticencia para acreditarse porque no cumplen con el núcleo y porque se requiere mucho tiempo para hacer el informe. El rector está empeñado en la acreditación de todo, en un plan agresivo de acreditación de magister, aunque los procesos se atrasaron por pandemia" (C1M).

No todos están de acuerdo con estas medidas y algunos lo expresan, porque les afecta directamente, como por ejemplo, un decano que expuso sus argumentos respecto a lo infructuoso que le parecía acreditar los programas de magister:

"Como decano he solicitado no acreditar los magister, pues la CNA espera un tipo de magister que la universidad no tiene y es bien distinto" (C2H1).

Para responder al SEAC, también se modificó levemente la estructura y ello se discutió a nivel de autoridades. Habida cuenta que se acercaba la reacreditación, consideraron relevante disipar el debate interno en ese momento, para fomentar la unión de la comunidad universitaria respecto de este desafío.

"Estábamos preparando el informe de acreditación en ese momento, y en el fondo meter esta discusión al mismo tiempo que hacer el informe de autoevaluación era muy complicado, porque en el fondo tú necesitas darle un marco a las personas que estaban trabajando… Fue una discusión que se dio a nivel del comité de rectoría… si tú involucraras a la institución en esta discusión es generar confusión, cuando tú lo que querías era que todos estuviéramos más o menos alineados" (C1M)

La unidad de aseguramiento de la calidad se alojó al alero de la vicerrectoría académica, desde la cual penden la docencia e investigación. Con ello se quiso señalar, tanto al ente regulador como a la comunidad interna, que el aseguramiento de la calidad no sólo dice relación con la administración, sino sobre todo con la calidad académica de la oferta formativa. Es claro entonces que se trata de arreglos institucionales que regeneran las estructuras internas para que ello alcance el propósito esperado por el SEAC, lo que a su vez produce algunas reacciones:

"También la expectativa de la CNA de tener una estructura ad hoc a las áreas [dimensiones de acreditación]*... Ellos se sostienen en una tradición universitaria bien conservadora y los pares, que han sido actores en otras universidades en esa estructura, les cuesta entender una organización distinta. La diferenciación de cada universidad es castigada en vez de ser valorada"* (C2H2).

Por otra parte, a partir de la experiencia, configuraron un modelo de aseguramiento de la calidad que subsana una observación que les habían realizado en la acreditación anterior, respecto al procedimiento de aseguramiento de la calidad de los aprendizajes. El modelo refiere básicamente a un sistema de seguimiento de la progresión estudiantil. Fue presentado a la comunidad universitaria, recibió algunos comentarios para su optimización y cumple una función explicativa y de difusión, tanto interna como externamente, para enfrentar la acreditación.

3.3.3 Respuesta desde la perspectiva del trabajo de calidad

En términos generales, la perspectiva de respuesta que adopta la universidad se sitúa entre la administración y la cultura, el lugar del "eslabón perdido" (Elken y Stensaker, 2018), que refiere de manera concreta a lo que efectivamente se hace y funciona. En este contexto, la gestión, normas y valores compartidos pueden ser relevantes para fomentar la calidad institucional, y de hecho ocurren *vis a vis* con el trabajo de calidad, sin embargo, subyace la idea que ellos por sí solos no ofrecen garantías concretas de resguardo de ciertos estándares. Como se señaló, la UPI se encontraba en medio de su acreditación institucional y, en ese contexto, los distintos arreglos fueron percibidos como trabajos funcionales con el fin de culminar exitosamente ese proceso de evaluación externa.

No obstante, la literatura acerca del trabajo o prácticas de calidad da cuenta que estas encuentran correlato con un cúmulo de prácticas diarias, formales e informales, que exceden lo observado en la UPI. En general, involucran a distintos actores de la universidad, pero sobre todo a los académicos, quienes tienen la mayor influencia sobre su propia docencia e investigación. En el caso estudiado, eran fundamentalmente las autoridades y directivos quienes, en ese momento, lideraban y gestionaban el trabajo institucional para evidenciar la calidad esperada por el SEAC. En efecto, la perspectiva del trabajo de calidad enfatiza en la agencia de actores específicos, cuyas acciones se orientan por nociones respecto a lo que consideran como educación de buena calidad y también por preferencias e intereses idiosincráticos (Elken y Stensaker, 2018). Por ejemplo, en el contexto descrito, se demostró el diseño y la sistematicidad del seguimiento del plan de desarrollo institucional liderado por el propio rector.

"Nos hemos adecuado en términos funcionales. Tenemos un ciclo de planificación estratégica cada cinco años, sobre el cual se hace seguimiento sistemático y se verifica que se vayan cumpliendo las metas. Es el propio rector quien hace seguimiento con sus decanos y por ciclos a lo largo del año. En marzo se revisa en profundidad el proceso de admisión; en abril se entra en los temas propiamente académicos y en términos comparativos con el rendimiento del año anterior; en mayo, etc., hasta agosto que se ve el plan anual del año siguiente. Culmina la revisión en septiembre con el trabajo presupuestario y así sigue otra vez el ciclo. Estas son también las instancias para hacer seguimiento a las normas y políticas. Y cada enero se calendarizan los temas mensuales, los planes de desarrollo de las distintas áreas, alineados con plan institucional, y también con los procesos de acreditación y sus respectivos planes de mejora" (C1M).

De manera similar, el director de la unidad vinculada al aseguramiento de la calidad adquirió una función relevante de conceptualización y difusión en torno al nuevo proceso de acreditación en el contexto descrito.

"Revisamos y rastreamos cada uno de los mecanismos de la universidad. Luego generamos un modelo, manteniendo lo que nos parecía adecuado e incorporando nuevos procesos que pudiesen hacer sinergias. Todavía cuesta que dentro de la universidad se entienda el aseguramiento de la calidad. En general, sólo se identifica con la acreditación. Por tanto, hay

que hacer esfuerzos de socialización y formación al interior de la institución. Ha sido un esfuerzo muy grande para que se entienda y para llegar a una propia definición, según entendíamos el aseguramiento de la calidad. Todo a la luz de la acreditación que se venía, el esfuerzo institucional fue sostenido y requirieron distintas reuniones, a nivel de gestión y también conceptual" (C3H).

La noción de calidad —desde la perspectiva del trabajo de calidad— es dinámica y su resultado es consecuencia de acciones coordinadas y comunicadas entre los miembros de la universidad. En el caso de la UPI, dado el momento, la noción de calidad se encontraba, posiblemente de manera temporal, circunscrita al cumplimiento del SEAC. Sin embargo, habitualmente las expectativas sobre el trabajo de calidad dependen de microculturas académicas (facultades, departamentos o programas) que se autorregulan con sus propias tradiciones y prácticas (Martensson et al., 2012). En este sentido, por parte de autoridades y directivos, se observó un trabajo funcional al proceso de acreditación en curso, el que, en términos generales, contaba con el apoyo y alineamiento de los académicos. Al mismo tiempo, profesores y académicos reconocían que, en su quehacer, los estándares académicos son otros. Al respecto, un vicerrector reconocía una concepción de aseguramiento de la calidad de carácter normativo, al cual se referían en el informe de autoevaluación institucional y también del aseguramiento de la calidad del aprendizaje, aquel que depende del cuerpo académico directamente:

"La dirección de aseguramiento de la calidad se preocupa del informe de autoevaluación; el aseguramiento de la calidad de los aprendizajes es responsabilidad de los profesores, apoyados por la dirección de docencia" (C1M).

Cabe señalar que el marco conceptual utilizado en este análisis contribuye a explicar lo observado, sin embargo, no alcanza a abarcar ni medir completamente lo que implica el trabajo de calidad. Se supone que el trabajo de calidad en educación superior se encontraría entre las rutinas y actividades que se dan por sentadas al interior de la institución y, al mismo tiempo, en un conjunto de reglas, prácticas, recursos y significados embebidos, de manera relativamente permanente, en la universidad. Ello otorgaría sentido y estabilidad a la institución (Elken y Stensaker, 2020). En este sentido, la investigación no es concluyente respecto de la presencia de microculturas de calidad en los términos descritos por Elken y Stensaker (2020). De todas formas, las entrevistas con académicos y profesores evidenciaron las altas expectativas en docencia e investigación y algunas rutinas de aseguramiento de la calidad, es decir, algunos de los rasgos reportados por la literatura de *quality work.* En cuanto al ajuste a la reforma, se reconoce que el trabajo fue delineado por los directivos y que los académicos participaron de él en forma periférica, como claramente lo explicó un directivo:

"Hay una aceptación del contexto, pero relativa en función del propio proyecto y así lo desarrollamos. Las discusiones se dieron a nivel de directivos superiores (rector, vicerrector y decanos) y desde una perspectiva pragmática, buscando que el modelo funcione y explique lo suficiente, pero sin quedarse en la reflexión innecesaria. Me hubiera gustado que la reflexión naciera de un claustro, pero no fue así" (C3H).

De igual modo, los académicos y profesores, aunque unos más reactivos y otros más reflexivos, mostraron su apoyo al trabajo que se desarrollaba. Por último, cabe destacar que entre los autores que han realizado revisiones exhaustivas recientes, se advierte que la investigación en torno al trabajo de calidad requiere un análisis más profundo y que resulta difícil dar cuenta de sus resultados, pues los estudios llevados a cabo corresponden a análisis de casos en los que el propósito ha sido principalmente describir y obtener una mejor comprensión de las iniciativas y efectos del trabajo de calidad, lo que dificulta la comparabilidad entre ellos (Bloch, Degn, Nygaard, y Haase, 2021).

Al finalizar este capítulo, se identifican semejanzas y diferencias entre universidades en el proceso de recepción y adecuación a la reforma a la educación superior. En cuanto a similitudes, es posible observar que el trabajo de ajuste a la nueva Ley ha sido un asunto disputado a nivel de los gobiernos centrales y unidades administrativas de las universidades. Sólo en algunos casos se han incorporado decanatos de algunas facultades y ciertos directores de doctorado han sido consultados por asuntos en particular. En general, los cuerpos docentes reportan que la reforma aún no les afecta en sus actividades académicas, y la mayoría de los entrevistados desconoce los detalles de la nueva norma. También se observa que las adecuaciones implementadas se incorporan en los respectivos planes estratégicos de desarrollo.

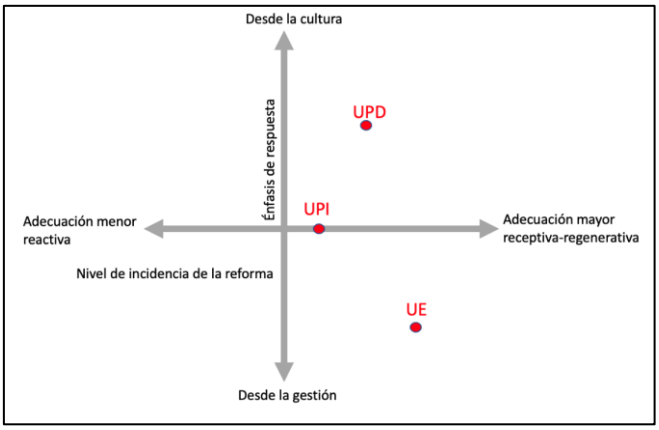
Por otra parte, el trabajo de campo es concluyente respecto a que la nueva institucionalidad, en particular la Superintendencia y la Subsecretaría de Educación Superior, la política de financiamiento que consagra la gratuidad universal progresiva y aranceles regulados, y los cambios al SEAC, constituyen los tres aspectos que impactan mayormente. La incidencia es significativa incluso respecto a materias cuyas normativas no han entrado en vigencia.

En primer lugar, la nueva institucionalidad modificó la comunicación entre las universidades y el Estado, asimismo, este exige mayor rendición de cuentas a lo acostumbrado por las universidades, previo a la entrada en vigor de la ley. En segundo lugar, se constata un detrimento en los presupuestos de las universidades, producto de la política de gratuidad universal, que aunque progresiva, obliga a las instituciones a regirse por los aranceles regulados por la Subsecretaría, que han menoscabado la sostenibilidad económica de las universidades adscritas a la política. Entre las no adscritas, igualmente se reportan menores niveles de presupuesto, ya que no reciben aporte estatal alguno y el modelo formativo es más costoso. Agrava lo anterior el estado de la economía nacional, pues esta no ha crecido en el último quinquenio y sus proyecciones resultan inciertas. En tercer lugar, el nuevo SEAC obliga a las universidades a una revisión exhaustiva de sus políticas, procedimientos e instrumentos, para que estos se ajusten a su marco regulatorio y se propenda a diseñar aquello de lo que se carece. En particular, la dimensión del SEAC referida a la vinculación con el medio, ha generado cuestionamientos acerca de cómo se establecen vínculos bidireccionales con el entorno y cómo se mide el impacto de los mismos. Ello ha generado cambios de acuerdo a la interpretación que cada universidad hace de la definición legal. Respecto a la configuración e institucionalización del SIAC, es una de las exigencias novedosas de la reforma que, en estricto rigor, aún no es exigible. No obstante, todas las universidades se han adelantado a su conceptualización, desarrollo y difusión. El cuarto capítulo, ahondará particularmente en estos desarrollos.

También existe una sensación compartida acerca de que la trayectoria de desarrollo de la educación superior está sufriendo un cambio de dirección, y ello genera esperanzas en algunos aspectos, pero prima la incertidumbre. Al mismo tiempo, esto refuerza el sentido de misión de la universidad, pues se sienten interpeladas a realizar su contribución a la sociedad y al territorio en el cual se emplazan. Además, manifiestan estar explorando e indagando, con creatividad, cómo han de gestionar y trabajar hacia el futuro. Indudablemente, la pandemia ha puesto a prueba a las instituciones y ha abierto nuevas posibilidades de aprendizaje en distintas modalidades. Al momento de realizar las entrevistas, las universidades intentaban retornar a la presencialidad y surgían diversas preguntas acerca del futuro, muchas de ellas sin respuestas.

En cuanto a las diferencias entre universidades en la recepción y adecuación a la reforma y su SEAC, ellas dicen relación fundamentalmente con dos variables: (i) aproximaciones culturales para responder a la reforma y grado de incidencia que esta tiene, de acuerdo con la teoría de Harvey y Stensaker (2008); (ii) énfasis del tipo de respuesta que se observó a través de las entrevistas, ya sea predominantemente desde la gestión, del trabajo o de la cultura de calidad. La gráfica siguiente simplifica las principales conclusiones, por tanto, han de comprenderse sólo como una síntesis de las tres formas de respuesta, en las que se evidencian distintos grados de combinación de las dos variables señaladas.

Figura 3.1 Adecuación a la reforma y énfasis de respuesta universidades



Fuente: elaboración propia en base a Harvey y Stensaker (2008).

Las conclusiones pueden resumirse en lo que sigue:

- La reforma incide significativamente en las universidades.
- Esa incidencia es mayor en la UE, pues ha de adecuarse a un mayor número de cambios (Ley de educación superior y Ley aplicable a las universidades estatales) respecto de las universidades privadas.
- Las respuestas institucionales están mediadas, de acuerdo con Harvey y Stensaker (2008), por la cultura de calidad respectiva. La aproximación cultural de la UE es fundamentalmente receptiva a los cambios; las universidades privadas se aproximan más regenerativamente. Adicionalmente, en la UPD se percibe más receptividad, mientras que en la UPI es mayor la reacción.

- Las respuestas institucionales y su nivel de ejecución dependen, en gran medida, del espacio temporal del que cada una dispone hasta su próxima acreditación institucional. La revisión y los arreglos institucionales de la UPI —aunque de menor envergadura comparado con las otras instituciones— han sido llevados a cabo más prontamente, pues al momento del trabajo de campo se encontraba en medio de dicho proceso de evaluación externa.
- Los tipos de respuesta de las universidades para adecuarse a la reforma proceden con distintos énfasis, aunque todas explicitan el anhelo de consolidación de una cultura de calidad institucional. La UE modifica sobre todo su organización, y afina su gestión institucional para resguardar el correlato de la normativa con la estructura organizacional, de tal forma que las adecuaciones sean evidentes para el regulador externo. La UPD aspira y se esfuerza por cambios desde la cultura, sabiendo que el proceso demora y que requiere suscitar adhesión de las personas. En general, avanza intentando que la comunidad participe, y *ex post* institucionaliza los cambios en políticas y procedimientos. Por último, la UPI exhibe una aproximación práctica y funcional, buscando respuestas que sirvan para el cumplimiento de los propósitos del SEAC —distantes de la gestión y cultura— *ad portas* de culminar su proceso de acreditación institucional.

Capítulo 4

Configuración del aseguramiento interno de la calidad en universidades chilenas

El presente capítulo consta de tres secciones, que refieren a la configuración de los SIAC desde distintas perspectivas, tanto de autoridades, directivos y docentes entrevistados para este estudio, como de autores de la literatura revisada. La primera sección, a nivel conceptual, analiza las definiciones establecidas por el marco jurídico chileno y su discusión, comparándolas con la experiencia internacional. Como resultado, se describen algunas similitudes entre los casos y se precisan diferencias que resultan relevantes por las causas que motivan la configuración de los SIAC.

Luego, se indaga en el diseño e introducción de los SIAC en las universidades y se observa de qué manera estos responden, principalmente, a los correspondientes SEAC. Las perspectivas de autoridades y directivos permiten ahondar en este fenómeno, y para ello se analizan en función de los liderazgos que ejercen, pudiendo incidir, según sus características, en la promoción o inhibición de una cultura de calidad.

Posteriormente, se revisa de manera extensa la perspectiva de los profesores, siguiendo sobre todo a Dill (2012, 2018 y 2020) y la literatura sobre el trabajo de calidad analizada en el primer capítulo. Se identifican propuestas aglutinadoras y coincidentes entre docentes de las distintas universidades acerca de las normas y creencias que guían la cultura académica, así como las reglas en uso y prácticas docentes, la preservación y cultivo de la colegialidad académica, el liderazgo y la integración social. Por último, se revisan los dilemas suscitados en las universidades que intentan desarrollar culturas de calidad y se precisan escenarios posibles con relación al SIAC y su configuración.

4.1 Configuración normativa del SIAC

Esta sección indaga la configuración de los SIAC en las universidades. Para ello, se explican sumariamente algunos contrastes relevantes de la configuración del SIAC en la normativa chilena respecto de la literatura comparada y acerca del modo en que las instituciones diseñan e implementan sus SIAC. Asimismo, se da cuenta de algunas similitudes entre las experiencias de adopción de estos sistemas. Luego se analiza parte del debate en torno a la nueva Ley de educación superior, para dilucidar qué se entendió y se esperó —teóricamente— de los SIAC en la discusión previa a su consagración legal.

Finalmente, a través de las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo, se indaga en el significado y relevancia que las autoridades —directivos y académicos universitarios— le otorgan al SIAC, y cómo esas nociones se relacionan con su diseño, implementación y desarrollo.

4.1.1 Contrastes y similitudes con la experiencia comparada

Los SIAC son aquellos sistemas creados por las mismas universidades, habitualmente bajo la influencia de las normas y exigencias provenientes de los SEAC, pero orientados por comportamientos y valores intrínsecos de cada institución (Harvey y Stensaker, 2008). Estos sistemas adquieren su denominación y se institucionalizan hace dos décadas, cuando la Asociación de Universidades Europeas (European University Association, EUA) advirtió que el sector europeo de educación superior estaba en riesgo de desarrollar SEAC extremadamente gravosos para las instituciones. Empero, desde una perspectiva conceptual sobre la calidad (Harvey, 2006), es posible afirmar que la institución universitaria ha tenido seriamente arraigada en su misión y visión —al menos en la historia académica occidental— un cierto orden institucional autónomo (Nybom, 2003), una especie de guardián que busca custodiar la nobleza y la virtud del quehacer universitario y evitar que este se desnaturalice.

Considerando la trayectoria universitaria, frente a la problemática derivada de los SEAC, la EUA concluyó que la forma de evitar riesgos era promoviendo el desarrollo, al interior de las universidades, de sistemas de resguardo de la calidad robustos, guiados por imperativos académicos en lugar de meramente económicos (Harvey, 2018). Adicionalmente, se presume que dichos sistemas internos tienen el potencial para contribuir, de mejor modo, al desarrollo y mejoramiento de la docencia y el aprendizaje (Tavares et al., 2017), incidencia ampliamente discutida desde la perspectiva de los SEAC (Beerkens, 2018).

Ante la alerta de la EUA, fundada sobre la experiencia crítica de las mismas universidades, muchas agencias de calidad iniciaron un progresivo ajuste de criterios de evaluación de los SEAC, con el fin de dar preeminencia a la consideración de los SIAC por sobre otros aspectos. Las primeras orientaciones para esos efectos dieron origen, el año 2005, a las Normas y Directrices para el Aseguramiento de la Calidad (Standars and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area, ESG), las que fueron actualizadas por las hoy vigentes, que datan del 2015 (ENQA, 2015), como se señaló en el primer capítulo.

De manera análoga, el Consejo de Acreditación para la Educación Superior de los Estados Unidos (Council for Higher Education, CHEA), acordó el año 2015—con sus asociados internacionales— que el principio fundamental de calidad en la educación superior consistía en que los proveedores de la educación superior deben ser los primeros responsables de asegurar y lograr la calidad de la formación que imparten.[1] De modo similar, algunas experiencias de países del Asia Pacífico, como el caso de Taiwán (revisado con mayor profundidad en el primer capítulo), dejan al descubierto que los reclamos por parte de las universidades para que disminuyeran las molestas o pesadas disposiciones del SEAC, derivaron en el reemplazo —bajo algunas

[1] https://www.chea.org/sites/default/files/pdf/Principles_Papers_Complete_web.pdf

condiciones— del sistema externo por mecanismos internos denominados de "autoacreditación" (Hou et al., 2014).

En suma, el giro que se ha intentado dar a la trayectoria de los SEAC ha reconsiderado el resguardo interno que, paradojalmente, parecía estar desvaneciéndose, entre otras razones, por la acción del mismo sistema externo. Estas modificaciones dan cuenta de distintas formas que buscan balancear la perspectiva de control externo —propia del SEAC, que exige responsabilidad y transparencia de cara a la sociedad— con la de autorregulación, capacidad con la que han de desempeñarse las instituciones, en coherencia con sus respectivas misiones, objetivos y cultura (Santos, 2011). En este contexto, algunas universidades han argumentado que los SEAC deberían focalizarse sólo en verificar la existencia y efectividad de los SIAC, y abogan por SEAC corregulados (Russell Group, 2014, 2015 y 2016; AAU, ACE, Association of Public Land-Grant Universities, 2015). Aunque esta postura es más frecuente en universidades de extensa trayectoria, alto desempeño y dedicadas a la docencia e investigación, da cuenta que las instituciones entienden y estiman necesaria la regulación externa, pero al mismo tiempo desean persistir en aquella garantía original interna y defender el aseguramiento interno de la calidad como algo propio de su quehacer. De modo similar, otros autores sugieren —como resguardo interno de la calidad— la responsabilidad colegiada (Dill, 2020) o el control lateral sobre la provisión de un bien público como es la educación superior (Beerkens, 2021).

Los SIAC al interior de las universidades se han extendido de manera significativa en la última década, motivados por la exigencia explícita del SEAC del respectivo Estado o región (Martin, 2018), y se han determinado como estándar o criterio de evaluación externa. Por tanto, actualmente coexisten dos tipos formalmente establecidos de marcos de aseguramiento de la calidad: los externos y los internos. Funcionan simultáneamente, pero buscan la calidad desde perspectivas diferentes, pues son distintos entre ellos respecto a cómo la definen, promueven y gestionan (Paintsil, 2016). Junto con estos desarrollos, también se han incrementado las publicaciones especializadas sobre estos sistemas internos, mostrando que este campo de estudio se vuelve cada vez más relevante para la educación superior y las políticas públicas de este nivel educativo y, progresivamente, se encuentran más regulados (Steinhardt et al., 2016). Teóricamente, el resguardo de la calidad a través de los SIAC se desarrolla desde una perspectiva más prospectiva que retrospectiva (Biggs, 2001), es decir, el foco estaría más orientado a la mejora y desarrollo institucional y a una noción de calidad transformadora, mientras que el de los SEAC se acercaría más a la rendición de cuentas (Smeby y Stensaker, 1999).

Las universidades chilenas también están avanzando en el desarrollo y formalización de sus SIAC, alentadas por el nuevo SEAC adoptado como parte de la reforma a la educación superior, aunque entrará en vigencia en octubre del año 2023. No obstante, al indagar en estos desarrollos, los antecedentes comparados anteriormente expuestos no parecen explicar de forma adecuada ni suficiente el sentido que la legislación chilena quiso darle a estos sistemas internos. Un análisis de la historia de la Ley permite concluir que la definición en torno a la dimensión de aseguramiento interno de la calidad sufrió varios cambios durante la larga discusión parlamentaria, lo cual denota algunas ambigüedades conceptuales. En ocasiones, ausencia de información y antecedentes, y en otras, escaso consenso respecto al diagnóstico del problema de la calidad de la educación superior que se deseaba resolver. Definitivamente, en el

caso chileno, la intención fue fortalecer el SEAC como política de regulación de la calidad y no morigerar sus procedimientos evaluativos, como ocurrió en la experiencia europea, norteamericana y de algunos países de Asia Pacífico. En otras palabras, la expectativa en el caso chileno fue que, exigiendo adicional y formalmente un SIAC, se fortalecería la calidad de las instituciones de educación superior, el SEAC y —consecuentemente— la calidad del sistema en general. Finalmente, como se reseñó en el segundo capítulo, el SIAC en Chile fue introducido legalmente como una dimensión de evaluación del SEAC, en conjunto y en paralelo con otras, como un componente adicional respecto del cual se prevé resolver los casos de aquellas instituciones de baja calidad.

Desde esta perspectiva, interesa investigar el SIAC normativo o institucionalizado de las universidades, y también aquel que podríamos llamar de carácter "académico cultural", que se supone ha persistido en la historia de la institución universitaria. Asimismo, este trabajo intenta identificar si los SIAC logran considerar y fomentar el desarrollo de esa capacidad académica para asegurar internamente la calidad de la institución.

4.1.2 Configuración de SIAC en la discusión parlamentaria

Los dilemas y desafíos que trajo aparejados la reforma a la educación superior en materia de aseguramiento interno de la calidad fueron revisados hacia el final del segundo capítulo. Esta sección, en particular, intenta dilucidar el significado y sentido del SIAC a partir de la discusión previa, e indagar en qué medida se consideró la experiencia chilena, la experiencia comparada, la combinación de ambas, o bien la ausencia de dicha información en la adopción de la nueva norma jurídica.

De la historia de la Ley se desprende que la propuesta de cambios en la educación superior arranca con la premisa que la institucionalidad y el marco regulatorio no han permitido el desarrollo de políticas públicas de acuerdo con el tamaño y complejidad del sistema chileno, lo cual ha terminado afectando a los estudiantes y sus familias. En particular, se consideró que el marco regulatorio y la capacidad fiscalizadora han sido débiles e incapaces de resguardar suficientemente la fe pública. Por tanto, se presume que se requiere consolidar un sistema de educación superior que aporte al desarrollo social, cultural y económico del país y sus regiones, pero que tenga la capacidad de generar políticas públicas acordes a las necesidades y desafíos y que promueva el mejoramiento continuo de la calidad de todas las instituciones.[2]

En materia de calidad, se reconoce que el SEAC ha contribuido a lo largo de los años a la mejora de las instituciones de educación superior y al desarrollo de sistemas de evaluación internos y externos. Sin embargo, se critica que una institución que no obtiene acreditación pueda seguir impartiendo carreras y programas de estudios. Se señala que ello ha provocado un desarrollo heterogéneo de la calidad y pertinencia de las instituciones de educación superior. El hecho de que alrededor del 10% de la matrícula concurre a instituciones no acreditadas y que el 40% de ellas ha sido acreditada por menos de cuatro años, son cifras que se utilizan como respaldo para

[2] Historia de la Ley 21.091, BCN, 2018. En https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7543/

demostrar aquello. Además, "aunque no de manera equilibrada en el sistema, se ha internalizado que los procesos de acreditación son parte de la política de regulación de la calidad".[3] En el debate, tempranamente se asumió que el sistema de educación superior está "conformado por una diversidad de instituciones, tanto de carácter público como privado".[4]

También hubo amplio consenso inicial respecto de que la acreditación institucional debía ser obligatoria para todas las instituciones de educación superior autónomas (universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica), aunque dicho proceso debía reconocer las particularidades de cada una de ellas según su tipo. Se añadió a dicha obligatoriedad el carácter de "acreditación integral", aludiendo a que las instituciones debían ser evaluadas exhaustivamente en todo su quehacer administrativo y académico, lo cual ha de incluir la evaluación de un porcentaje representativo de programas de la institución. Adicionalmente, se acordó fortalecer la institucionalidad con la Subsecretaría y la Superintendencia de educación superior y hubo consenso en que se requería una nueva o remozada agencia que contribuyera a una mayor transparencia del sistema. Al mismo tiempo, aunque con más disensos que consensos, se fue afinando lo que sería el título V de la Ley 21.091, referido al financiamiento institucional para la gratuidad, mediado por intensas discusiones respecto del lucro, las que terminaron zanjándose con su prohibición efectiva.

El "aseguramiento interno de la calidad" se propuso como un aspecto nuevo a considerar por parte del SEAC y se describió como una dimensión que "dice relación con las políticas de mejoramiento de la calidad definidas por la propia institución y las acciones que desarrolla para monitorear su avance".[5] Se añadió que "en esta dimensión, los criterios de evaluación deben referirse, al menos, a la definición y aplicación sistemática de las políticas de mejoramiento de la calidad, prioridades de la planificación estratégica, evaluación y resultados de las acciones desarrolladas, y existencia de un sistema de información que soporte las decisiones institucionales y permita a las autoridades superiores monitorear el avance hacia las metas establecidas".[6] Otro aspecto diferenciador del SEAC, desde el inicio, fue el énfasis que se otorgó a la contribución pertinente que han de hacer las instituciones a nivel local y regional. De hecho, en la descripción de los grados para la acreditación conforme a tres tramos, se encuentra la consideración del nivel de desarrollo alcanzado en este desempeño.

En la medida que avanzó la discusión parlamentaria, la acreditación institucional integral se fue precisando y, junto con ello, también se fue delineando la implicancia de los SIAC. En los documentos de la historia de la Ley no se encuentra información respecto a la ponderación de experiencia comparada, sólo se reconoce que la trayectoria del SEAC nacional ha favorecido el desarrollo de sistemas internos de evaluación y, posteriormente, se decide que el "aseguramiento interno de la calidad" ha de constituir una dimensión evaluativa de dicho sistema externo. También se precisa que la acreditación institucional consistirá, entre otros, en "el análisis de mecanismos internos para el aseguramiento de la calidad, considerando tanto su existencia como su aplicación y resultados, y su concordancia con la misión y propósito de las

[3] Historia de la Ley 21.091, BCN, 2018: 199. En https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7543/
[4] Historia de la ley 21091, BCN, 2018: 170. En https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7543/
[5] Historia de la Ley 21.091, BCN, 2018: 29. En https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7543/
[6] Historia de la Ley 21.091, BCN, 2018: 29. En https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7543/

instituciones de educación superior".[7] Luego, a esta nueva dimensión se la denomina "mecanismos de aseguramiento interno de la calidad".[8] Por lo tanto, los SIAC se concibieron desde el inicio principalmente desde una perspectiva procedimental y de gestión institucional. No obstante, algunos invitados a las sesiones de discusión parlamentaria sugirieron ampliar y precisar esas aproximaciones al SIAC.

Por ejemplo, Alfonso Muga, entonces presidente de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), valoró el carácter obligatorio e integral que se estaba pensando para la acreditación institucional, pero sugirió precisar conceptualmente algunos aspectos del SIAC e intentó hacer ver el alcance cultural que este tendría y, en consecuencia, las clarificaciones y moderación necesarias que había que prever en su implementación:

"*Conceptualmente, la acreditación integral pretende verificar la existencia de sistemas internos de mejora continua de la calidad de las instituciones; dicho de otro modo, que éstos sean parte natural del quehacer en la gestión académica y administrativa. El ajuste será lento y pausado, pues tenderá a cambiar culturas y formas de concebir el mejoramiento continuo en todos los niveles. Por lo tanto, debe haber suficiente claridad sobre los alcances de la evaluación integral, sobre el nivel de profundidad que se requiere en cada nivel y área o dimensión a ser evaluada, y sobre el rol que le caben a los distintos actores internos involucrados: facultades, departamentos, direcciones, entre otros".*[9]

El presidente de la CNA consideró que el SEAC que se estaba ideando era de gran magnitud, difícil de implantar en un período acotado y que el excesivo número de programas a considerar podría resultar contrario a los objetivos deseados, generando distorsiones sobre el desarrollo institucional. Instó, por tanto, a precisar cómo se concibe un SIAC, sus efectos y la lógica de su evaluación, y advirtiendo que la acreditación institucional integral no debía ser solamente la sumatoria de evaluaciones de programas, sino un proceso articulado hacia el cual transitar. Básicamente, intentó aclarar que evaluar todo no significa necesariamente evaluar bien, ni dotar de mayor calidad al sistema. Desde el punto de vista práctico, también enfatizó en el análisis de la factibilidad de implementación de la nueva política.

Efectivamente, formar comités de pares idóneos para la acreditación institucional integral en todas las áreas y evaluar los SIAC en los términos propuestos, no sería una tarea sencilla. El cambio a una acreditación institucional integral debía ser evaluado con mayor detención, pues sus consecuencias, relativas a los énfasis y decisiones que toman las instituciones en función de la forma de evaluar, impactan inevitablemente en el largo plazo, con la dificultad de rectificar un marco legal así concebido.

José Joaquín Brunner también fue invitado al congreso en su calidad de director del programa de doctorado en Estudios de la Educación Superior de la Universidad Diego Portales. En suma, señaló que había interrogantes de forma y fondo de toda índole, relativas al diagnóstico, a la

[7] Historia de la Ley 21.091, BCN, 2018: 124. En https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7543/
[8] Historia de la Ley 21.091, BCN, 2018: 175. En https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7543/
[9] Alfonso Muga fue invitado a la discusión parlamentaria el 8 de agosto de 2016, ver https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7543/

meta de la reforma y a sus contenidos en materia de gobernanza y economía política. Todo ello, hizo ver, siembra confusión e incertidumbre en las instituciones. Recordó, desde una perspectiva más amplia, que la educación superior es parte del patrimonio nacional, fruto de una larga y rica historia, y que es una pieza clave para el desarrollo del país.

"*La educación superior… merece ser tratada con respeto, reflexivamente, a la luz de sus propias tradiciones y de la capacidad de autogobierno de las comunidades que la forman".*[10]

Brunner puntualizó, además, una serie de temas hasta entonces ignorados, entre ellos, la necesidad de profundizar en el régimen de aseguramiento de la calidad. A su juicio, era necesario robustecer la independencia de la agencia que opera el SEAC, el control interno de calidad en cada institución, la evaluación de pares y velar por que los procesos de acreditación fuesen comprensibles. Además, hizo ver la complejidad del sistema de educación superior y cómo la diversidad de instituciones, el impulso a la investigación, el financiamiento, la arquitectura de títulos y grados, los tipos y modalidades de formación, entre otros, han de considerarse en conjunto en una reforma integral y de largo aliento, como se deseaba para la educación superior. Varias de las recomendaciones de Brunner iban en sentido contrario a la discusión parlamentaria, a pesar de ser coherentes con la trayectoria nacional alcanzada y con la evidencia comparada, tanto de los SEAC como de los SIAC.

De manera similar, respecto al SIAC, el rector de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Ignacio Sánchez, señaló que le sorprendía que la dimensión de aseguramiento interno de la calidad fuera considerada como un ámbito de la evaluación disociado del resto. En su opinión, debería ser considerada como "un área que se inserta transversalmente en las políticas de la institución".[11]

Asimismo, el rector de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Claudio Elórtegui, señaló que le llamaba la atención que esta nueva dimensión fuera independiente de las otras dimensiones, toda vez que el aseguramiento de la calidad tiene un carácter transversal en los procesos institucionales. Advirtió que, así concebida, se corría el riesgo de que las instituciones de educación superior generaran "un aparato de gestión ensimismado que no permearía las otras áreas de desarrollo institucional".[12]

Las otras dimensiones de acreditación, aunque eran relativamente previsibles por la trayectoria del SEAC, fueron definidas con posterioridad al SIAC. La dimensión que sufrió mayores cambios, tanto en su denominación como en su conceptualización a lo largo del proceso de discusión parlamentaria, fue efectivamente la dimensión de aseguramiento interno de la calidad. Analizado en retrospectiva, ello resulta sintomático de una dimensión sobre la cual no parece haber habido claridad ni consenso y que, evidentemente, no tiene la misma naturaleza que las otras (docencia y resultados del proceso de formación; gestión estratégica y recursos institucionales; vinculación con el medio e investigación, creación y/o innovación). Finalmente,

[10] José Joaquín Brunner fue invitado a la discusión parlamentaria el 12 de septiembre de 2016, ver https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7543/
[11] Historia de la Ley 21.091, BCN, 2018: 417. En https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7543/
[12] Historia de la Ley 21.091, BCN, 2018: 1.167. En https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7543/

se concluyó que “el sistema interno de aseguramiento y gestión de la calidad institucional debe abarcar la totalidad de las funciones que la institución desarrolla, así como las sedes que la integran y deberá aplicarse sistemáticamente en todos los niveles y programas de la institución de educación superior. Los mecanismos aplicados deberán orientarse al mejoramiento continuo, resguardando el desarrollo integral y armónico del proyecto institucional”.[13]

Analizados los antecedentes, es posible identificar una similitud de la noción de SIAC que se concibe en Chile con experiencias comparadas investigadas en este trabajo: el desarrollo de alguna forma de aseguramiento interno de la calidad es reconocido en el diagnóstico de la reforma como un logro del SEAC, que había sido implementado de manera piloto inicial y legalmente desde 2006. En efecto, se valoró que el SEAC haya alentado el desarrollo de sistemas de evaluación interna en las instituciones. De los antecedentes, pareciera ser que dicha experiencia se quiso conservar e introducir formalmente para robustecer la evaluación del SEAC. Hasta acá, ello resulta coherente con el incremento de estos sistemas internos, con distintos niveles de formalización en las instituciones de educación superior, que evidencia la experiencia de otras regiones estudiadas (Martin, 2018).

Por otra parte, como no se logró un diagnóstico compartido sobre el estado del arte de la educación superior chilena y sus necesidades, y por tanto se careció de una carta de navegación compartida y suficientemente clara para proyectar su futuro desarrollo, los antecedentes ponderados para definir lo que se quería alcanzar también fueron limitados en materia de calidad y de aseguramiento interno de la calidad de las instituciones. Sin un consenso en el diagnóstico, las sugerencias realizadas por los expertos —que coincidían respecto a la transversalidad del SIAC y las dificultades que tendría como dimensión adicional de evaluación— fueron ignoradas, incomprendidas o parcialmente consideradas. También pareciera que se desconoció la complejidad de efectos que un determinado diseño de SEAC puede producir en las instituciones y la configuración y desarrollo de sus SIAC.

De las conceptualizaciones que se fueron afinando acerca del SIAC, es posible advertir cierta ambigüedad y una tendencia permanente a vincular estos sistemas únicamente con la gestión y los procedimientos institucionales, ignorando la cultura y las características del quehacer académico donde —en teoría— se aplican. También distan significativamente de la perspectiva de Dill (2018) en cuanto al SIAC, como posible gobernanza colectiva, mediante un riguroso trabajo entre pares para mejorar el aprendizaje de los estudiantes. De este modo, es poco probable que el SIAC se configure en sinergia con el sentido y dirección de la comunidad universitaria que ha de ejercer docencia e investigación de calidad (Harvey y Stensaker, 2008). Estos hechos revelan que no hubo —o al menos no la suficiente— consideración de otras experiencias, aunque, como se ha visto, la eficacia de las políticas de garantía de calidad depende en gran medida de prácticas basadas en evidencia (Beerkens, 2015). Según advirtió un rector, bajo esta concepción del SIAC, se arriesga que este sistema se torne en una nueva unidad burocrática ensimismada en la estructura institucional, que no aporta al mejoramiento de la calidad educativa. Teóricamente, un SIAC concebido de esta manera se aleja de la cultura institucional (Bendermacher et al., 2016), de aquel sólido conjunto de valores y normas

[13] Historia de la Ley 21.091, BCN, 2018: 2.309. En https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7543/

propiamente universitarios descritos por Clark (1991). Además, algunos piensan que la exigua orientación que enfrenta la implementación del nuevo marco regulatorio, tanto en el ámbito del financiamiento, investigación y calidad, hace evidente que la voz de la educación superior está ausente de la dirección que toman las políticas sectoriales (Salazar y Rifo, 2020).

No obstante, al momento de la implementación de la política, cuando la agencia de calidad (CNA) ha debido definir criterios y estándares, y aún debe avanzar en el diseño de procedimientos para su concreción, se abre un abanico de posibilidades para ajustar y profundizar su significación para las instituciones. De cualquier modo, de acuerdo con esta investigación, que el SIAC sea una dimensión de evaluación en paralelo con otras —que a la vez se superponen— genera el riesgo de ser redundante, que su arraigo en la cultura académica resulte incierto y que la estimación de su desarrollo sea un desafío.

Si bien la exigencia de esta nueva dimensión entrará en vigor hacia finales del año 2023, es posible advertir —a través del trabajo de campo realizado— que las instituciones invariablemente se adelantan a debatir, ordenar y decidir sobre sus SIAC (Bendermacher et al., 2016). En los siguientes apartados se revisará la perspectiva de los SIAC que responden principalmente al SEAC, refrendada en gran parte de la literatura y consignada por los propios entrevistados, estos últimos, autoridades y directivos de las universidades. Finalmente, se aborda la perspectiva de los académicos, quienes —con agudeza intelectual— se sitúan distantes de los anteriores.

4.2 Configuración institucional de los SIAC

Bajo la premisa que la configuración formal o institucionalizada de los SIAC en las universidades responde en alguna medida, y tal vez principalmente, a los SEAC (Dill, 2018), las definiciones y creencias institucionales inciden en dichas respuestas (Harvey y Stensaker, 2008). En cuanto a la institucionalización del SIAC, en el caso europeo, efectivamente las instituciones generaron nuevas estructuras y procedimientos de resguardo de la calidad, al tiempo que impulsaron otras dimensiones de desarrollo, como lo son la esfera cultural y la cognitiva (Vukasovic, 2014).

Esta sección da cuenta de los principales arreglos institucionales reportados por las autoridades y directivos de las universidades chilenas estudiadas. En efecto, los tipos de respuestas institucionales a la reforma —y al SEAC en particular—varían de acuerdo con la institución. De manera similar, respecto a los SIAC, las divergencias se observan en las fisonomías que van adquiriendo los respectivos sistemas internos y su alcance. La mayoría de las autoridades estima que los SIAC deben abarcar todo el quehacer universitario y ser organizados y coordinados centralmente. Otros directivos piensan que los SIAC han de estar ligados principalmente al aseguramiento de la calidad de los aprendizajes. No obstante, los casos estudiados coinciden con estudios comparados, en cuanto a que es a nivel de gobierno central desde donde se construyen mecanismos de monitoreo y resguardo de la calidad, para cumplir formalmente con la exigencia de poseer un SIAC institucional (Goff, 2017), y que la aproximación regulatoria y normativa del SIAC termina afectando de algún modo la cultura universitaria (Vukasovic, 2014). De igual modo, las acciones emprendidas en torno a los SIAC por parte de las universidades

estudiadas convergen en la generación de revisiones procedimentales y afinamiento de conceptos, sobre la base de lo que hasta entonces cada una ha desarrollado en materia de gestión interna de la calidad. Por lo tanto, los arreglos son principalmente organizacionales y normativos, con características distintivas conforme a las nociones que en ellos subyacen.

4.2.1 SIAC que responde a SEAC

La noción de aseguramiento de la calidad en la educación superior chilena ha significado, principalmente, un conjunto de procesos mediante los cuales se gestiona la calidad, pensando que de ese modo se resguarda la formación impartida. Así también lo ha comprendido la CNA, que se encuentra diseñando la implementación de la nueva "acreditación institucional integral".[14] En los últimos meses ha definido "preguntas orientadoras para las instituciones de educación superior", acompañadas de "ejemplos de evidencia" y "definiciones de términos relevantes".[15] Respecto a la dimensión de aseguramiento interno de la calidad (SIAC), es posible concluir que esta será evaluada principalmente a través de la muestra intencionada de programas (como un estudio de caso) que debe exhibir procedimientos para el diseño y actualización curricular; procesos de enseñanza y aprendizaje que garanticen el logro de los perfiles de egreso; académicos suficientes e idóneos; y la gestión de recursos operativos y académicos. Estos lineamientos no eran conocidos al momento de realizar las entrevistas durante el año 2021, por lo tanto, las respuestas obtenidas recogen genuina y libremente lo que las instituciones vislumbraban entonces sobre los SIAC.

Se podría señalar que en Chile —distinto a lo que consigna la literatura sobre SEAC de la experiencia comparada— no se llegó a analizar ni a discutir en torno a la clásica dicotomía entre rendición de cuentas al Estado evaluador y el mejoramiento de la formación estudiantil, dilema típico en la discusión que han suscitado los SIAC en distintos países (Beerkens, 2015). Ello explica que, en Chile, la decisión de exigir los SIAC a las universidades fuera más bien política e impulsada como un procedimiento específico y simbólico, para dar cuenta a la sociedad que la calidad es importante y que se debían resolver problemas existentes, aunque estos fueron vagamente delineados al tomar dicha decisión. Además, es necesario recordar que, durante la última década, el SEAC sufrió una fuerte deslegitimación en Chile, por lo que —para restablecer la confianza pública— los parlamentarios consideraron que la exigencia del SIAC podía ser parte de la solución legal.

Los estudios comparados evidencian que el origen de los SIAC, con esa denominación, se encuentra en las mismas agencias de calidad que en las últimas décadas han indicado a las instituciones de educación superior que no deben ser receptoras pasivas de los controles y exigencias de los SEAC (EUA, 2002). En consecuencia, las organizaciones han sido incentivadas a asumir institucionalmente la responsabilidad sobre la calidad como activos contribuyentes a la tarea que les es propia (ENQA, 2005; Harvey y Stensaker, 2008; EUA, 2012; ESG, 2015). Por esta razón, los SEAC tanto de Estados Unidos como de Europa han intentado cambiar su trayectoria de desarrollo, desde sistemas más prescriptivos de acreditación y evaluación hacia sistemas más

[14] Ley 21.091, capítulo IV, Art. 12 quinquies (2018).
[15] Presentación Acreditación Institucional Integral, CNA, agosto 2022.

cercanos a la auditoría, con mecanismos que combinan la verificación externa y el reconocimiento de que la calidad es responsabilidad de las mismas instituciones (Lemaitre y Zenteno, 2012). Desde la mirada de Harvey (2020), los SIAC constituyen la respuesta reactiva al SEAC, con el fin de recuperar la noción intrínseca de calidad, aquella que busca asegurar efectivamente los procesos formativos. No obstante las diferencias de origen, e independientemente de las razones que los crean, en Chile —al igual que a nivel mundial— se evidencia un incremento progresivo en la configuración de SIAC (Pratasavitskaya y Stensaker, 2010), caracterizados por un denominador común: han de alinearse con el respectivo SEAC (Vroeijenstijn, 2008). Posiblemente, el gran alcance e incidencia que adquirió la provisión privada de la educación superior en Chile, contribuyó también a relevar el aseguramiento interno de la calidad como nueva exigencia.

A continuación, se describe cómo las universidades avanzan con sus arreglos institucionales para responder a la exigencia de contar con un SIAC propio y alineado, tal como señalan los responsables de la dirección de aseguramiento de la calidad de las universidades:

"Lo importante es el alineamiento que debe exhibir el SIAC y eso hay que comunicarlo y socializarlo con la comunidad universitaria… en realidad esto estaba, pero ahora lo dejamos por escrito" (B3M).

"El SIAC debe cumplir ciertos estándares que permitan adecuarse a las exigencias externas y, al mismo tiempo, adecuarse a los propios objetivos y, bueno, entre medio hay varios bemoles… pero en definitiva recoge experiencias, ordena e institucionaliza" (C3H).

La necesidad de alineación es manifestada por todas las autoridades y la mayoría de los directivos de todas las universidades como una meta a alcanzar, previo a la presentación del respectivo proceso de acreditación institucional. Desde esta perspectiva, la aproximación al SIAC guarda relación con el nivel de consistencia o conformidad externa (Harvey y Green, 1993) y resulta ser más bien retrospectiva, pues serviría más para el *accountability* que para orientar procesos de transformación o indicar cómo se incrementa la calidad formativa (Biggs, 2001).

Las universidades convergen al señalar que poseen un SIAC informal o sin esa denominación, previo a la reforma de la educación superior. Todas reportaron estar en proceso de afinar, revisar y ordenar conceptos y procedimientos en torno al desafío de institucionalizar el SIAC y clarificar su alcance. Un profesor titular y exrector lo expresa con estas palabras:

"*El manejo de la calidad no ha estado claro. Con la ley no hemos ajustado ni misión ni visión institucional, pero sí tenemos que definir nuestro SIAC, su política y su gestión. Hasta ahora hablábamos de calidad para las acreditaciones, ahora con la ley tenemos que formalizar el aseguramiento de la calidad de la propia universidad*" (B5H3).

Coherente con las conclusiones del capítulo precedente, la receptividad y, por tanto, la valoración del SIAC en los términos exigidos, varía según sea la institución y el entrevistado. Por ejemplo, un vicerrector piensa que contar con un SIAC significa un avance relevante, porque los asemeja al caso europeo.

"Me gusta la introducción del SIAC porque me gusta el modelo europeo. Exige una dirección transversal que vela porque los procesos internos tengan ciertos estándares mínimos de transparencia, respuesta oportuna y coordinación. La dirección de aseguramiento de la calidad actúa como ente auditor y contralor interno y cada unidad tributa con esa unidad en lo que les pida" (A1H).

Pese al anhelo manifestado por la autoridad en cuanto a la necesaria transparencia y coordinación interna, lo señalado sobre la unidad de calidad sería más afín a un SIAC fragmentado burocráticamente. Se entiende que ha de actuar como unidad inspectora del quehacer universitario en sus distintos ámbitos, perspectiva que dista de las nueve orientaciones de la agencia ENQA.[16] Básicamente, los estándares europeos para SIAC señalan que las universidades deben contar con una política de aseguramiento interno de la calidad que sea pública y parte de su gestión estratégica; que es necesario disponer de procesos para el diseño y aprobación de programas académicos; que la docencia y el aprendizaje estén centrados en el estudiante y que ello se refleje en metodologías y evaluaciones; que las universidades cuenten con normativas para delinear la admisión, progreso, reconocimiento y certificación de los estudiantes; que se garanticen las competencias del profesorado; que cuenten con los recursos y apoyos a los alumnos; que se recoja y analice información relevante sobre los programas y otras actividades universitarias; ser transparentes con la información pública y realizar seguimiento continuo y periódico para la mejora continua de la oferta formativa. En este contexto, la aguda reflexión de una profesora titular y de trayectoria, se anticipa a posibles consecuencias de un SIAC concebido burocráticamente:

"Creo que todo el SIAC se armó como una respuesta a la ley, pero no como una respuesta propia y al final corre el riesgo de ser un sistema jerárquico y gestionado por directivos" (B6M1).

La mayoría de las autoridades universitarias estiman que el nuevo sistema debe abarcar todo el quehacer universitario, a lo que algunos le llaman SIAC integral o SIAC integrado. En consecuencia, se sostiene que la estrategia deseable para su instalación debe ser organizada y coordinada centralizadamente, de forma que la calidad resulte demostrable (Goff, 2017).

"*Este SIAC debe cruzar todas las dimensiones de acreditación, especialmente desafiante será la vinculación con el medio y la medición de su impacto. Habrán tres elementos centrales en el SIAC: las disposiciones, la gestión y la evaluación de la calidad. Todas las unidades, cualesquiera sean, deben identificar esos tres elementos. Seguramente tendrá que haber un operador central que monitoree el tablero completo"* (A3H).

Bajo esa premisa, las instituciones han emprendido cambios con el fin de que el SIAC sea identificable, externa e internamente, en la estructura organizacional, y apreciable en hitos y procedimientos o diagramas de flujo. Una autoridad lo explicó como un gran instrumento de medición y control:

[16] https://www.enqa.eu/

"A nivel de académicos es importante que piensen que hay una gran evaluación o un sistema que los mira para detectar cuando se alejan de lo que la universidad ha definido como meta" (A3H).

Pero para algunos, aunque el SIAC pueda explicarse en un esquema, ha de ser más prospectivo y debe ser planteado como un resguardo de la calidad formativa, cuya responsabilidad es de todos los involucrados. En estos términos, se aleja de la noción de SIAC panóptico y centralizado:

"El SIAC sirve para subir los estándares de la formación, debe tener una bajada en cada programa, es el profesor el que lo sostiene y hace monitoreo del aprendizaje y sus resultados de manera regular" (C1M).

Algunas universidades han explorado la posibilidad de certificar externamente el SIAC —o parte de él— para evidenciar su cumplimiento, aunque ninguna ha iniciado el proceso con ese fin. En su mayoría, se considera positivo que el Estado regule y exija más de lo que lo ha hecho hasta ahora. Pese a las coincidencias para institucionalizar el SIAC conforme al SEAC, en la práctica, los respectivos SIAC van adquiriendo distintas fisonomías conforme a sus idearios. Ello se observa fundamentalmente en las estructuras organizacionales, más o menos descentralizadas, y en el énfasis que adquieren, entre control y flexibilidad, para demostrar calidad a la agencia gubernamental. En lo que sigue, se indagará en estos rasgos desde la perspectiva de las autoridades y directivos universitarios.

4.2.2 Perspectiva de las autoridades y directivos

Uno de los hallazgos relevantes del estudio realizado por Bendermacher, Egbrink, Wolfhagen, Lepping y Dolmans (2017) sobre cultura de calidad en las instituciones de educación superior, consiste en la hipótesis, respaldada en teorías sicológicas, de que la interrelación entre variables de contexto internas y su orientación valórica está estrechamente relacionada con el liderazgo y la comunicación, e incidirían en la cultura organizacional. El liderazgo se vincularía con el grado de identidad, compromiso institucional y empoderamiento que genera en las personas que son parte de la comunidad universitaria. La comunicación interna también tendría relación con el grado de empoderamiento y compromiso. En la medida que estas variables correlacionan positivamente, la universidad podría exhibir mayor capacidad de mejora en sus prácticas y se presume una mayor cultura de calidad institucional. Potencialmente, el SIAC podría constituirse en un sistema promotor de dicha cultura. También se concluye que el fomento de la colaboración y el cultivo de las relaciones personales merecería mayor atención al interior de las instituciones. De manera similar al trabajo de Bendermacher et al. (2017), Dill (2018) afirma que el incremento de la cohesión social abre mayores posibilidades de agregar valor a un grado o programa académico.

Desde esta hipótesis de relación entre variables que inciden en la cultura de calidad, se revisará en esta sección la perspectiva de las autoridades y directivos en la configuración del SIAC institucional. La investigación refrenda que las acciones que ellos despliegan tienen por objeto principal responder al SEAC, como se revisó en el apartado anterior. Más allá de lo que piensan

y del modo en que se llevan a cabo las acciones en torno al SIAC, es posible identificar liderazgos y estrategias de comunicación diferentes. Por lo tanto, se analiza la aproximación de vicerrectores y directivos desde la propuesta de Bendermacher et al. (2017) —aunque simplificada para estos efectos— que sostiene que dichas variables son los principales *drivers* de promoción de una cultura de calidad institucional. Cabe recordar que, de acuerdo con Harvey y Stensaker (2008), la cultura de calidad institucional también refiere a la búsqueda de excelencia y prestigio. En consecuencia, las variables señaladas se entremezclan, según estos autores, con la conciencia de las autoridades universitarias respecto de la necesidad de desarrollar una cultura interna de calidad que colabore con ello.

4.2.2.1 Entre el control y la flexibilidad

Las acciones y opiniones de vicerrectores y directivos se asemejan en cuanto se orientan al objetivo de conformar un SIAC, sin embargo, se diferencian según su énfasis en el control o la flexibilidad para lograrlo. En general, la universidad estatal valora que el Estado exija los SIAC, porque ello evidenciaría mayor regulación y vigilancia. En tanto, para las autoridades de las universidades privadas, la configuración de los SIAC se asume como un desafío institucional exigido y a la vez propio. Si bien todas conciben estos mecanismos internos como sistemas virtuosos, difieren en su alcance y también respecto de la participación que deben tener los profesores y demás miembros de la institución en ellos.

En cuanto a las autoridades de la universidad estatal, llama la atención la alta expectativa que expresan acerca del impacto que el respectivo SIAC tendría sobre la institución:

"Con o sin ley deberíamos tener un SIAC que (el Estado) *lo esté mirando siempre, es como lo mínimo. Antes de la ley de 2018 nos manejábamos con datos, pero más intuitivamente. Esta será una nueva forma de mirar y evaluar, con propósitos y sustento, que es lo que se requiere"* (A1M). En una línea similar, otro vicerrector de la misma universidad explica que el SIAC resguardará que los procesos cumplan con un mínimo de calidad, transparencia y pertinencia al territorio. Añade que:

"Debemos recordar que nos debemos al territorio, ir a preguntar qué necesitan, y eso no nos puede hacer olvidar la internacionalización. El SIAC debe enfatizar en el carácter de universidad pública" (A1H).

La dirección de aseguramiento de la calidad de la universidad estatal señala directamente el foco en el control, al aludir que es necesario crear conciencia que algo (el Estado) los vigila. La dirección de docencia, por su parte, valora que sea la ley la que fuerce las mejoras institucionales:

"Es bueno que las cosas dejen de hacerse sólo de manera oral y por costumbre y que se nos obligue a meternos en diagramas de flujo y evaluar si estamos siendo eficientes. Creo que la ley nos está forzando a la sistematización de manera potente y eso que se visibilice día a día" (A4M).

En suma, para las autoridades de la universidad estatal la exigencia del SIAC *"impulsa y obliga para ir acortando brechas"* (A1H) en distintos ámbitos del quehacer institucional, con la esperanza que la nueva estructura permee "*la cultura y después se haga como natural"* (A1H).

Por su parte, las autoridades de la universidad privada dependiente sostienen que el SIAC facilita que la gestión de la calidad deje de estar únicamente en el discurso y se plasme en "*un ejercicio cultural"* (B1H). Desde esta perspectiva, si bien es exigido externamente y se entiende como un sistema que abarca distintos ámbitos del quehacer universitario, se visualiza como un trabajo que requiere de la propia creatividad, mediación y convocatoria.

"El modelo del SIAC tiene que tener el tinte que diga la forma de hacer las cosas acá y eso implica considerar un trabajo de política y entre pares" (B1H).

En este contexto, consideran que la participación de los decanos y profesores es fundamental. Explican que en los últimos años se ha avanzado a través de la adjudicación de Fondos de Desarrollo Institucional (FDI) del Ministerio de Educación, relacionados con proyectos de mejora de la calidad. Ello ha contribuido a que programas como ingeniería (que alberga el 40% de la matrícula de la universidad) y otros de pedagogía se aventuraran a definir e implementar sus propios SIAC. Pero la unidad de aseguramiento de la calidad aclara:

"Hay que reconocer que los FDI nos han ayudado para ir difundiendo qué es un SIAC, al menos de nombre… Más que definir institucionalmente a cada facultad o carrera su SIAC, se ha levantado lo que cada programa en realidad hace. No se trata de forzar a un proceso que no tiene sentido. Lo que sí hemos intentado añadir desde el nivel central, son los indicadores. Inicialmente eran muchos, pero de a poco se han delimitado los más relevantes, y en eso las autoridades han tenido mucho que señalar" (B3M).

Aseguran que avanzar con la institucionalización del SIAC requiere cuidado, aunque demore. Reconocen que configurar el sistema no es completamente novedoso, pues consiste en explicitar lo que, en general, la universidad realiza. El desafío es más bien lograr describir un SIAC que recoja esa tradición y que su implementación resulte a medida o acorde a la comunidad universitaria.

"Cuando entiendes la lógica de la gestión entre pares, todo se facilita. Tenemos que construir con la participación de todos, a través de encuestas sobre cómo mejorar el desempeño académico" (B1H).

Del mismo modo, quieren implementar un programa de formación de directivos en el SIAC. Al momento de las entrevistas, los lineamientos para el mismo estaban siendo elaborados por el Consejo General de Calidad, recientemente conformado para estos efectos, y en el cual participa el rector, vicerrectores y un directorio de vinculación con el medio.

Alternativamente, la universidad privada independiente avanza en la configuración de un SIAC cuyo foco se circunscribe al aseguramiento de la calidad de los aprendizajes. Desde la vicerrectoría explican que su carácter es más bien académico y se ha configurado aparejado de

un amplio Centro de Aprendizaje. En torno a dicha unidad se organiza una unidad curricular, otra de apoyo académico y una tercera de registro. En su conjunto, estas unidades contribuyen al logro de los perfiles de egreso declarados, a la medición de procesos y resultados de cada programa.

"Se trata que todos estos procesos sean regulares, que podamos decir 'así funciona la universidad'… y que lo administrativo sea administrado con criterios más académicos" (C4M).

Deliberadamente, intentan evitar que la configuración del SIAC sea percibido como nueva burocracia, y para ello consideran irrelevante que los profesores desconozcan la denominación del sistema. Lo importante es que los profesores perciban un funcionamiento sistemático que gira en torno a las necesidades de los programas. En este contexto, han reforzado los consejos de las facultades, el contacto con los egresados y han introducido asesores externos vinculados a la industria y al mercado laboral. No obstante, reconocen algunas tensiones:

"Algunos profesores han criticado estos cambios, porque perciben que van perdiendo terreno como académicos y dicen que la institución se organiza en una lógica empresarial que les es ajena, y en la cual los estudiantes son clientes, no aprendices, y pierden poder de decisión dentro de la universidad" (C1M).

En efecto, explican que profesores "emblemáticos" ya no ocupan cargos de decisión, y que esas responsabilidades han sido traspasadas a unidades académico-administrativas. Consideran que ello redundará en mayor eficiencia y eficacia, pese al desacuerdo de algunos. Desde la perspectiva de los estudios realizados por Dill (2018), el riesgo de las universidades gobernadas *managerialmente* consiste en socavar la influencia de los académicos y, por tanto, también sus esfuerzos para mejorar la calidad de la docencia.

En cuanto al alcance de los SIAC, la universidad estatal y la privada dependiente comparten la noción de un sistema que vele por el quehacer universitario en general. No obstante, la visión de la estatal es fundamentalmente desde la estructura organizacional, y la de la privada dependiente complementa e intenta armonizar aquella visión con los elementos culturales institucionales que suscitan compromiso e identidad (Bendermacher et al., 2017). La universidad privada independiente, en cambio, concibe un SIAC acotado que se intenta resolver mediante una estructura administrativa y académica simple que, incluso, pase desapercibida para el cuerpo académico.

En suma, desde la perspectiva de las autoridades, el SIAC constituye un mecanismo de control de la calidad, aunque el modo y objeto de dicho ejercicio difiera entre ellas. Al mismo tiempo, la exigencia normativa del SIAC era entonces (en el año 2021) lo suficientemente ambigua como para ser interpretada con flexibilidad por las instituciones. El liderazgo de las autoridades se ejerce bajo esta premisa y se avanza bajo el argumento que es legalmente mandatorio, combinado con la capacidad de convocatoria y persuasión en función del alcance del SIAC definido. Se presume que la universidad estatal se esfuerza por una implementación literal de

la nueva exigencia, que es más regulada en su caso.[17] Las universidades privadas, en tanto, configuran sus SIAC con mayor creatividad y flexibilidad, creando o reorganizando su estructura organizacional y definiendo su alcance conforme a su propia interpretación. Para la universidad estatal y la privada dependiente, el SIAC debe considerar todas las áreas que la acreditación institucional señala, es decir, gestión institucional, docencia, investigación y vinculación con el medio. La privada independiente acota su SIAC fundamentalmente a la docencia, la que estima como la función basal universitaria.

4.2.2.2 Entre la transacción y la retórica transformacional

En el trabajo de campo realizado, es posible identificar autoridades y directivos que ejercen liderazgos que alternan rasgos transaccionales y transformacionales que inciden en la institucionalización, comunicación e implementación del SIAC. En todos los casos estudiados, parece necesaria la complementación de ambos tipos de liderazgos, aunque se ejerzan o expresen con énfasis distintos.

De las entrevistas con autoridades y directivos de los tres tipos de universidades, se desprende, en primer término, una aproximación transaccional: es necesario cumplir con el SIAC y no existe la opción de soslayarlo. La universidad estatal y la universidad privada independiente lo están configurando centralizadamente, como una política y estrategia institucional de arriba hacia abajo. La universidad estatal debe evidenciar una nueva estructura organizacional, en cambio, la privada independiente realiza arreglos organizacionales, aprovechando sus capacidades ya instaladas. En ambos casos, pareciera ser que la comunicación interna ocurre a nivel de rectoría y algunos directivos, sin considerar al cuerpo académico, lo que atiende a distintas razones.

La universidad estatal estima que el SIAC es un mecanismo de verificación de cumplimiento que será completamente conocido cuando termine de afinarse y, entonces, los profesores deberán situarse a su alero. En palabras de una vicerrectora:

"El SIAC llegará e impactará a los profesores de todas maneras, porque les exige mayor cumplimiento de lineamientos, les mostrará un nivel superior… la estructura es súper importante" (A1M).

En la misma perspectiva, el director de aseguramiento de la calidad de la misma universidad aclara:

"Existían muchas instancias que ahora estamos intentando articular para armar el SIAC, verificable y mostrable para los pares. La idea es que cuando este sistema esté andando, refleje el sello formativo y la gente entienda cómo debe contribuir a él, como un gran macroproceso que debe generar resultados. Esto se ha construido top down, pero se combina con la planificación estratégica institucional que se trabaja bottom up… requiere mucha explicación a

[17] Ley 21.094 sobre universidades estatales, 2018. En https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1119253&idParte=9920281&idVersion=2021-06-04

las unidades académicas, tenemos que informarlo para que le den vida… pero ahora estamos viendo la forma para no intervenir el trabajo académico y la docencia" (A3H).

En cambio, la privada independiente explica que los actores relevantes para institucionalizar el SIAC han sido los directores de docencia de cada facultad y los decanos. La unidad central de docencia, dependiente de la vicerrectoría académica, explica con quiénes se trabaja:

"Es clave el director de docencia de cada facultad y su respectivo decano. Este último es elegido por el rector y la junta directiva, por lo tanto, su mirada es distinta a la del académico tradicional" (C4M).

Y el director de aseguramiento de la calidad de la universidad complementa:

"Ahora se trata de consolidar mecanismos y contar con un sistema de verificación de procesos educativos centrales. Se reproduce mucho de lo que exige la acreditación institucional. Hay que identificar, en cada facultad, quién tiene la cualidad de entender la globalidad para que el SIAC muestre 'los árboles del bosque', porque las resistencias de los académicos se dan en los microprocesos de SIAC" (C3H).

La universidad privada dependiente se esmera en ejercer un liderazgo más transformacional que transaccional. Para sus autoridades, la participación de todos los decanos, profesores y administrativos es fundamental y argumentan que de ese modo el SIAC será verdaderamente institucional. La clave es dar suficiente espacio para su concreción, según sea la unidad académica de que se trate, la idea es *"avanzar cuidando que nadie esté en contra"* (B3M). De las entrevistas sostenidas en esta universidad, se reiteran nociones semejantes a la visión de Clark (1991), en cuanto al sentido de creencias y relatos compartidos como coadyuvantes para el desarrollo de su propia saga institucional.

Al mismo tiempo, y aunque prima *de facto* el carácter transaccional, la expectativa de todas las universidades respecto del SIAC es que genere cambios, lo cual moviliza y motiva que las autoridades expresen discursos de carácter transformacional. Algunos lo expresan como el inicio de una nueva etapa:

"Llegó a su fin esa década en que el profesor e investigador estaba aislado en su laboratorio y no sabe qué hace el del lado. No más free riders, no más feudos, este es un desafío colectivo e intercomunicado" (A1H).

*"Vamos impulsando para ir acortando brechas… esperando que la cultura después haga que todo esto sea natural" (*A1H).

Aunque se configure como una nueva y centralizada estructura organizacional, se afirma que los SIAC afectan directamente los procesos de aprendizaje de los estudiantes:

"Hemos ido avanzando para tomar decisiones que afecten el proceso formativo… tenemos que tener información y esa información leerla con mucha responsabilidad, para que las acciones o

estrategias a definir que generemos solucionen la problemática de los aprendizajes que hemos detectado" (A1M).

"La vertiente de SIAC es administrativa y académica. Debemos profundizar en el cumplimiento del perfil de egreso, mejorar las evaluaciones docentes y dar cuenta de cómo se logran las competencias" (A3H).

Por último, vincular a los SIAC como parte de una etapa del desarrollo institucional para alcanzar mayores niveles de calidad, también está en el discurso:

"Tenemos una historia y una tradición, a partir del 2021 asumió el nuevo rector y casi todas las autoridades son nuevas. El SIAC también lo es y se va clarificando y nos ayuda a ver la institución integralmente y que el análisis institucional efectivamente dialogue con la calidad" (B3M).

En suma, autoridades y directivos se encuentran cooperando para institucionalizar sus SIAC en torno a unidades centralizadas. Priman en ese trabajo liderazgos más bien transaccionales, ante el inminente requisito de implementar el propio sistema. Se intenta lograr sistematicidad en procesos y obtención de resultados ligados al quehacer universitario para evidenciar que se cuenta con un SIAC. En la práctica, las acciones emprendidas son mayoritariamente burocráticas, refrendando que no sólo es el Estado el que las impulsa, sino también las universidades las que las crean y fomentan vigorosamente (Hou et al., 2018). En este contexto, en general los profesores no participan ni son convocados. Con todo, autoridades y directivos expresan altas expectativas respecto del carácter prospectivo y transformacional que un sistema como este, en régimen, podría exhibir.

4.3 SIAC cultural

Como se ha revisado, el diseño de los SIAC está fuertemente influido por el SEAC y otros factores institucionales. Sin embargo, para ser efectivos e incidir positivamente en la calidad académica, requieren ser ejercidos por cuerpos académicos colegiados y cohesionados en las universidades (Dill, 2018). En este sentido, este apartado indaga en la perspectiva de decanos y profesores sobre SIAC, por corresponder al grupo mayoritario de los entrevistados en las universidades estudiadas. Ello resulta de particular interés, pues con frecuencia se asume —como evidencia la aproximación de autoridades y directivos analizada— que una cultura de cumplimiento que cuenta con políticas, procedimientos e instrumentos formalmente establecidos, resuelve o garantiza calidad académica en la medida que su implementación ocurre de manera sistemática.[18] Esa estrategia resulta probadamente efectiva en Chile para la evaluación externa con motivo de la acreditación, pero no coincide con la perspectiva cultural y práctica que prevalece entre los profesores. Es más, la cultura de cumplimiento arriesga socavar los necesarios esfuerzos que realizan, o han de realizar, los académicos para mejorar o incrementar

[18] Introducción de criterios y estándares de calidad para las instituciones y programas de la CNA (2022), en: https://www.cnachile.cl/noticias/SiteAssets/Paginas/Forms/AllItems/INTRODUCCI%c3%93N%20A%20LOS%20CRITERIOS%20Y%20EST%c3%81NDARES%20DE%20CALIDAD%20DE%20LA%20EDUCACI%c3%93N.pdf

la calidad de la docencia e investigación y, por tanto, también puede ir en detrimento del trabajo propiamente universitario y afectar la cultura académica.

La mejora del quehacer académico es un trabajo complejo y esa es la razón por la cual, históricamente, se ha delegado su resguardo a las facultades o unidades académicas. Coherente con esta línea que apela al factor cultural, Dill (2018) sugiere que para preservar la cultura académica y evitar su menoscabo, los "principios de bienes comunes" de Elinor Ostrom (2009) orientan el diseño de SIAC mediante acciones colegiales llevadas a cabo por los mismos académicos (Ostrom, 2009). El siguiente apartado permite verificar en gran parte estos supuestos. A través de las entrevistas sostenidas con profesores de jornada completa y vasta trayectoria en las universidades (muchos de los cuales también son o han sido directores de programa), se indaga en las aproximaciones que tienen al SIAC, la relación de este con la cultura y el trabajo académico y en qué medida, como pares académicos, pueden comunicar y difundir actitudes y normas que promueven la calidad del desempeño docente.

En términos generales, la pertenencia a un tipo específico de universidad no parece incidir mayormente en las opiniones de los encuestados. Además, gran parte de los docentes consultados no tenían noción sobre el SIAC que se concretará institucionalmente a partir de octubre del año 2023. Todos participaron activamente en las entrevistas, mostrándose interesados y extendiéndose más allá del tiempo inicialmente presupuestado. Probablemente, esta instancia les permitió manifestar su opinión acerca de normas y valores propios de la academia que —pese a su relevancia— no se discuten con frecuencia o han sido postergados en las instituciones.

Finalmente, el presente capítulo culmina problematizando la relación entre estructura organizacional y cultura académica, sus tensiones, contradicciones y la posible armonización para efectos de configurar un SIAC.

4.3.1 Perspectiva de los académicos

De acuerdo con varios autores, para que los SIAC sean adecuados y orienten al mejoramiento institucional, sin ser percibidos como nueva burocracia, requieren la preexistencia de una cultura institucional de calidad (Vettori et al., 2007; Harvey y Stensaker, 2008), la que se manifiesta, esencialmente, mediante actitudes de compromiso y participación de los distintos miembros universitarios en el trabajo considerado o acordado de calidad (Bendermacher, 2016). Dill (2018), por su parte, sugiere que los SIAC sean entendidos como una oportunidad para volver a construir y fortalecer la gobernanza colectiva de los académicos, con el fin de mejorar los aprendizajes. Dicho de otro modo, la configuración de un SIAC eficaz requeriría de una comunidad de académicos activa, con capacidad de autogobierno, confianza y reciprocidad; y que decida, adhiera y aplique reglas académicas adecuadas. Frecuentemente, las nociones del SIAC y las prácticas docentes asociadas a ellos, reportan un SIAC más cultural que formalmente establecido y con ciertas semejanzas en todas las universidades.

Aunque gran parte de los académicos no tenía información sobre el SIAC que se exigirá a las instituciones en el contexto de la acreditación (la entrevista fue la ocasión para explicárselos), en términos generales, coinciden con los planteamientos precedentes. En efecto, tienden a identificar a los SIAC más con una cultura que con mecanismos, y que obedecen a una tradición académica que parece necesario custodiar. La mayoría refiere que son los docentes quienes sustentan la calidad y que es deseable que estos ejerzan docencia e investigación, como lo demuestran elocuentemente las citas que siguen:

"Independiente de los criterios de acreditación, el aseguramiento interno de la calidad para mí es cultural, estoy convencido de que en los académicos está la calidad, debemos responder al valor que agregamos" (C2H1).

"El fuerte del aseguramiento interno de la calidad son los profesores especialistas en las áreas de los programas que desarrollan y con trayectoria en el ámbito. Profesores con su foco y especialización. Llevo cuarenta años, suficientes para darme cuenta de que lo importante es que tengan perfil investigador, además de hacer docencia. Y es que la investigación es una buena preparación y presta alero a los programas" (B2H1).

Es posible advertir que el ideal humboldtiano de unidad entre docencia e investigación parece sobrevivir, ser punto de referencia y hacer sentido a los académicos de las distintas universidades estudiadas. Y aunque la calidad interna se asocie sobre todo a una tradición académica, es decir, a una cultura con ciertas características, ello no entra en contradicción con que muchos reconozcan que requiere de procedimientos, sistematicidad y algunos parámetros.

Una docente, directora de un programa de humanidades, y ex decana de otra universidad, explica el último proceso de acreditación que libremente inició y cómo la desilusionante experiencia se opone al desarrollo de una cultura interna de calidad:

"La calidad académica tiene que ver más con una cultura que con indicadores. Mi experiencia acreditando el magister que dirijo fue un rotundo fracaso. Realmente yo tenía interés de validarlo con pares, pero me lo rechazaron en la admisibilidad porque un número no les coincidió. Algo grave está pasando, parece que la CNA o no entiende o está muy contaminada… falta cultura de evaluación de par. No porque cambie la ley habrá cultura de calidad" (C5M).

Dada la extensión y variedad de opiniones recogidas, los principales hallazgos desde el punto de vista de los académicos se ordenan, en adelante, conforme a ideas aglutinadoras que han sido extraídas principalmente del trabajo de Dill (2018 y 2020) y de la literatura sobre trabajo de calidad (Roxa y Martensson, 2011; Elken y Stensaker, 2018; Vukasovic, 2014; Bloch et al., 2021), que indaga concretamente sobre las prácticas docentes y nociones de calidad acordadas en la cotidianidad.

4.3.1.1 Cultura de calidad académica guiada por normas y creencias

Indefectiblemente, para los entrevistados la cultura o tradición académica está relacionada al aseguramiento interno de la calidad, sin ser lo mismo. La cultura de calidad se asume como un contexto existente, cuyo rasgo peculiar es que los esfuerzos se orientan a una docencia e investigación de alto nivel, sustentada en normas disciplinares e institucionales compartidas —dentro de la unidad académica, escuela o facultad— que no se encuentran necesariamente escritas ni formalizadas. Dicha cultura suele identificarse con una tradición académica más menos consolidada y afectada por variables internas y externas. Por su parte, la institucionalización del SIAC, que en algunos suscita cierto temor por la eventual introducción de procedimientos ajenos y burocráticos, conlleva el desafío de explicar a la agencia acreditadora lo que habitualmente se hace por parte de la academia para asegurar la calidad de la docencia e investigación. En suma, la formalización del SIAC es visualizada por los docentes como una tarea principalmente administrativa en la que deben colaborar, ya sea explicitando el modo en que se implementa el quehacer universitario, o bien demostrando que ese proceder ocurre continua y sostenidamente. En palabras de un profesor:

"El SIAC debe implementarse en cada facultad, pero básicamente entiendo que se trata de mostrar que no sólo tengamos procesos, si no que sean sistemáticos" (A2H2).

Por tanto, no se duda respecto a la existencia y aplicación de resguardos de calidad, más bien surge la preocupación acerca de lo que implica evidenciarlo al ente regulador. En vínculo con ello, la formalización del SIAC también emerge aparejada de críticas que no son aisladas y que, contrariamente a lo manifestado por gran parte de las autoridades, siembran dudas respecto de sus efectos e incidencia en la cultura académica. En ocasiones, esas críticas tienen relación con otros aspectos del sistema de educación superior, de la reforma o del SEAC, o bien, de las necesidades de la industria o de la sociedad en general.

"La acreditación institucional integral deja de prestarle atención al chequeo por programa y me pregunto si eso será bueno, creo que no y tengo aprehensiones respecto a cómo lo pueden hacer los pares… Tal vez SIAC debería ser distinto en pregrado y postgrado. En pregrado se debería asegurar que la formación responde a las necesidades del mundo profesional y social; en postgrado, velar por la generación de conocimiento y publicaciones" (C6H1).

De otro modo, la siguiente opinión de un profesor expresa también dudas en cuanto al SIAC institucionalizado como promotor de calidad. Se piensa que resulta discutible la incidencia sobre la formación de los alumnos, sobre quienes, además, se desliza una caracterización generacional.

"No sé si tener un SIAC nos lleve a tener calidad, tengo aprehensiones con estos sistemas y supersistemas que traen nuevos procedimientos de monitoreo y auditoría. Y al final, lo que sigue mal, sigue mal. Los alumnos no se benefician de estos sistemas. Estoy de acuerdo con que debemos dar cuenta pública de lo que se hace para no caer en la autocomplacencia, pero la calidad tiene que ver con ser responsable con lo que uno hace... Creo que hay mucho que acordar,

porque hay un problema generacional: los estudiantes no tienen conciencia que educar es caro y que deben responder con responsabilidad, el problema es de inflación de derechos" (B6H3).

Un profesor y decano del área de las ciencias sociales agrega que es necesario contextualizar más ampliamente la necesidad de institucionalizar el SIAC, la nueva exigencia no es puntual, tiene relación con una serie de modificaciones sistémicas que afectan la administración y la cultura institucional:

"Han cambiado procesos administrativos con los estudiantes, la comunicación e información oportuna, en definitiva, se trata de evitar exponer a la universidad a potenciales denuncias. Suena todo burocrático, pero ayuda a fortalecer protocolos y procesos. Hay un cambio cultural respecto de cómo deben operar, con ciertos estándares de servicio, mayor transparencia… el alumno se empodera y para los profesores no hay más libertades, hay menos y ello quita dinamismo… lo que está sucediendo no nos favorece y el sistema de educación superior da la impresión de que se está contrayendo" (C2H2).

Las altas expectativas sobre los SIAC expresadas por las autoridades no las manifiestan los profesores, tampoco son ellos los directos responsables de evidenciar su configuración frente a la agencia acreditadora. Los entrevistados coinciden en que las normas que orientan la cultura académica —contexto deseable para la institucionalización del SIAC— son variables, pues dependen de las circunstancias y disciplinas, pero siempre debe fomentarse la docencia e investigación. En palabras de un profesor y director de programa de pregrado en el área de las humanidades, esa responsabilidad tiene relación con la calidad "real":

"Tenemos un marco 'normativo', entre comillas, que es interpretativo… los ideales propuestos para todos igual no funcionan. Es necesario favorecer la tradición universitaria y que no se vaya en desmedro de la calidad real" (C2H1).

En este contexto, algunos hicieron alusión a estándares o niveles de desempeño académico, ya sea porque los aplican o porque les parecen deseables de alcanzar. Ello porque se reconoce que el SIAC tiene un componente externo vinculado a la sociedad y también al estado del arte de la propia disciplina. Por ejemplo, un profesor y decano del área de las ciencias sociales y humanidades señala:

"Siempre debe haber investigación y docencia, el ideal es el perfil completo. Que hagan clases y además publiquen libros o publiquen, al menos, dos paper anuales" (B2H2).

Otro profesor del área de matemática señala que se deberían contemplar variables cualitativas que son propias de la cultura académica, como por ejemplo *"la conformación de comités para ver casos de los estudiantes o programas. La duda es si el SIAC formalmente establecido va a impulsar esto o no"* (C6H1).

La reflexión de un profesor y director de magister de una escuela de gobierno muestra una perspectiva más amplia, parámetros de calidad con relación a la responsabilidad social y a la formación de los estudiantes:

"Nos hemos encaminado a la ética de los mínimos, debemos avanzar a la ética de los máximos. El mercado sabe de precios, no de valores. Así como la sociedad está cambiando, los programas también deben sintonizarse con el contexto real… asegurar internamente la calidad tiene que ver con ir superando nichos y hacer alianzas entre escuelas y facultades para formar competencias en los alumnos, más aplicación y más habilidades cognitivas y metacognitivas" (A5H1).

Una profesora de las ciencias sociales puntualizó aquellos ámbitos sobre los que, a su juicio, debería prestarse atención y organización, además de hacer notar su aprehensión en la implementación del SIAC:

"Me temo que la CNA puede farrearse la nueva dimensión de aseguramiento interno de calidad. Debería poner su foco en la jerarquización, las innovaciones docentes, los consejos consultivos, la autorreflexión, el trabajo colaborativo de los comités académicos y el sentido de responsabilidad y comunidad de los académicos. Eso es lo que hacemos y nosotros tenemos que aprender de los errores y disponer todo ordenado, sistematizar, registrar, ponderar" (C5M).

En la misma línea, otro profesor del área de ingeniería sugiere lo que, a su juicio, debería considerar el SIAC como área de acreditación cuando se aplique, para ajustarse así a la realidad docente:

"A la hora de acreditar la dimensión, yo tomaría lo que hace o afecta a los profesores: evaluaciones docentes, evaluaciones de pares, evaluaciones jerárquicas, encuestas de exalumnos, encuestas de egresados. Además del logro de KPI[19] y otras iniciativas del programa, si las hay. Además, a nivel cualitativo, revisaría los comités de pares académicos (en que recibimos opiniones del desempeño de los mismos académicos) y el mentoring que hacemos a los profesores jóvenes. No sólo importa la producción de paper, también el acompañamiento que se hace a los alumnos y el compromiso con la institución y la facultad" (C2H2).

Otro profesor releva la alta capacidad de ajuste de los profesores para lograr sortear presiones y exigencias académicas y administrativas, en medio de las cuales igualmente han de desempeñarse al mejor nivel posible:

"Los académicos siempre nos adaptamos para que las cosas funcionen, pero con el tiempo uno ha desarrollado un olfato de calidad. Creo que en postgrado no hay problema con el aseguramiento de la calidad de la docencia, la gran preocupación es el pregrado. Cómo hacernos cargo de estudiantes tan carenciados, sobre todo con la pandemia, necesitamos deliberación para resolverlo" (A6H1).

En síntesis, a través de las entrevistas resulta claro que los docentes se perciben insertos dentro de una unidad académica cuya cultura fomenta o exige un modo de proceder hacia lo que se considera óptimo. Y también unas creencias que, sin ser rígidas, parecen ser suficientemente estables como para contribuir en esa misma dirección. Para profundizar en este ámbito, se

[19] Sigla del inglés para *Key Performance Indicator*, es decir, "indicador clave de actuación o rendimiento". Son métricas utilizadas en empresas para determinar el nivel alcanzado en ciertos procesos.

revisan a continuación ejemplos de prácticas relatadas por los profesores, asociadas a esa cultura académica.

4.3.1.2 Reglas en uso y prácticas académicas

En la década de los noventa, Clark (1991) concluyó que la perspectiva simbólica era un rasgo estructural determinante de la cultura de una universidad. En efecto, la actuación e interacción entre profesores se afecta sustancialmente en la medida que los valores de la comunidad académica son o no compartidos. Históricamente, las comunidades universitarias tienden a estar unificadas en torno a la investigación y a la docencia, aun cuando existen las divisiones disciplinares (Hess y Ostrom, 2007). Esos patrones colectivos de normas y creencias siguen proporcionando un marco de referencia, pero se han erosionado por distintos motivos, como se analizó en el primer capítulo. Ello ha convertido a la universidad en una institución más fragmentada y con programas más atomizados, que hacen más complejo mantener y mejorar los estándares académicos (Dill, 2007).

En ese contexto, se revisan opiniones docentes y prácticas asociadas a ellas. Uno de los profesores del área de humanidades resume los valores centrales del quehacer universitario y sus consecuencias prácticas:

"Hay dos valores centrales respecto a lo que significa la labor del ser académico, en general: primero, pertenecer al cuerpo académico y saber que esa responsabilidad es compartida y lo otro que tiene que ver, y yo creo que eso no nos ha ayudado para bien o para mal, son los procesos de calificación y jerarquización interna" (A2H1).

Cuando las normas académicas simplemente se escriben en los procedimientos administrativos sin que sean conocidas ni deliberadas con los profesores —como podría ocurrir con los SIAC—, los marcos regulatorios o los reglamentos institucionales se transforman en reglas sin incidencia en la cultura de calidad. Una profesora y directora de magister del área de las ciencias explica desde su experiencia:

"En general los criterios de productividad de la CNA son poco flexibles y no valoran los proyectos sociales, tampoco han discutido la participación de mujeres o criterios de inclusión. Para nosotros el aseguramiento interno de la calidad se logra a través de la evaluación de pares principalmente, en diciembre nos autoevaluamos y en enero revisamos con el decano nuestros compromisos anuales, pero no es que haya una rúbrica muy clara de ese proceso" (A5M1).

En la misma línea, un profesor extranjero, matemático, de la misma universidad, comenta su visión acerca de la falta de confianza en las políticas del SEAC y lo que ello genera. Al final, lo relevante es determinar si los estudiantes lograron los aprendizajes:

"Yo veo que la tendencia en Chile es a tener poca confianza y generar mucho reglamento. Eso no sólo le quita libertad al profesor, también tiene consecuencias… en mi experiencia, la acreditación fue un ejercicio fastidioso y no verdadero, tuvimos que formalizar todo, una especie

de 'comedia ex post', el regulador de verdad debería preocuparse de ver si los alumnos saben o no al final de su formación" (A6H1).

Por el contrario, cuando las normas académicas derivan de entendimientos compartidos sobre lo que un profesor debe o puede hacer, generan oportunidades y limitaciones en el quehacer universitario (Hess y Ostrom, 2007). Las entrevistas dan cuenta de la existencia de normas y prácticas *ad hoc*, es decir, de reglas en uso que en la práctica admiten algunos comportamientos, al tiempo que excluyen otros. Al ejemplo anterior, se añade el de un profesor y director de doctorado en el área de las ciencias biológicas, quien señala:

"En el caso del doctorado, la calidad se da porque hacemos 'cuerpo y fe', o sea, somos un cuerpo académico consorciado y aportamos soluciones al territorio, a la región y al país, además de cumplir las normas: tenemos un comité directivo del programa, hacemos una memoria anual, vamos viendo cómo avanzan los alumnos, hacemos análisis de la actividad del claustro, nos repartimos la docencia de pregrado y postgrado porque tenemos el compromiso de hacer ambas" (B5H1).

Otro ejemplo de regla en uso para la toma de decisiones, la explica un profesor del área de ingeniería, del siguiente modo:

"En el día a día, cada uno trabaja solo, pero para las decisiones tenemos clúster. Ahí modificamos mallas, porque ahí aseguramos los contenidos del programa. Esos clústeres son informales, nosotros nos reunimos por necesidad y me parece que este es el mecanismo más fuerte de aseguramiento interno de la calidad que tenemos" (A6H2).

Asimismo, un profesor del área de las ciencias explica la regla en uso que ellos aplican en su unidad académica anualmente:

"*Creo que las evaluaciones informales que nos hacen nuestros directivos cada año son sistemas internos de aseguramiento de la calidad, no es nada ceremonial, eso tiene consecuencias para los profesores y es exigente"* (A6H2).

En ocasiones, las reglas en uso dicen relación a instancias significativas y que sientan precedente sobre los ideales a los que aspira la unidad académica, como por ejemplo:

"Hay dos actividades muy importantes para nosotros: la inauguración del año académico del programa y la invitación que realizamos como speaker al Premio Nacional de Ciencias" (B5H1).

Otra profesora y directora de magister del área de ingeniería, consigna las instancias que implementan para resguardar internamente la calidad, además de señalar que considera que las actividades de colaboración entre los profesores, aunque desafiantes, son lo más importante:

"Seleccionar a los alumnos adecuados, tener claustros que dicten clases en pre y postgrado, ojalá todos dirijan tesis; tener instancias participativas y de retroalimentación con los estudiantes; contar con las condiciones adecuadas de infraestructura y recursos. Y, tal vez más importante

que todo, generar instancias de colaboración entre académicos, porque los problemas complejos, tienen soluciones interdisciplinarias, aunque siempre es difícil que los profesores trabajen de manera asociativa" (A5M2).

La profesora añade que cuando los profesores trabajan juntos, siempre se desarrollan proyectos interesantes:

"Esto es cultural, necesitamos café todos juntos porque los problemas complejos que hoy enfrentamos requieren asociatividad. Lamentablemente me parece que la carrera académica es extremadamente orientada al desarrollo personal y no incentiva el trabajo colectivo" (A5M2).

En efecto, vinculado a la asociación y al trabajo colectivo de los académicos, emerge en las entrevistas el aprecio por una efectiva colegialidad académica, como se analizará a continuación.

4.3.1.3 Preservación y cultivo de una efectiva colegialidad académica

Asegurar y mejorar la calidad de la docencia requiere involucrar activamente el liderazgo colegiado de los académicos dentro de la universidad, porque finalmente es a nivel de programa donde se pueden asegurar los estándares académicos (Dill y Beerkens, 2012). En efecto, la mayoría de los docentes entrevistados alude a los consejos, comités de programas o unidades académicas como la instancia cooperativa de deliberación y decisión que incide en la formación de los estudiantes. También muchos valoran la participación en distintos espacios universitarios de diálogo académico. Dill (2018) sugiere que las universidades refuercen mecanismos colegiados de negociación, supervisión y aplicación de normas académicas. Aplicado al SIAC, implica implantar un sistema con un enfoque metanormativo o de control lateral, u horizontal, de la calidad (Dill, 2020). Un sistema así concebido presupone una masa crítica de académicos que lo sustenten, lo cual difiere con la evaluación externa para efectos de la acreditación. Un profesor y director de doctorado explica estas disquisiciones y las sitúa en un contexto más amplio que, a su juicio, aqueja a la educación superior:

"Los elementos esenciales de SIAC es que se cuenta con una masa crítica de académicos. Pero, al momento de la acreditación habrá que evidenciar que existen formas de comunicar y dar feedback a los estudiantes, que se hace seguimiento del aprendizaje, que se hace caso a los reglamentos. Junto con mostrar eso, habrá que mostrar criterios de progresión, titulación, etc., en base a los compromisos adquiridos. Por otra parte, habrá que mostrar que se cuenta con un ente colegiado que orienta el programa. Por último, alguna clase de certidumbre financiera en cuanto a aranceles, pero también para pasantías y traer o invitar a profesores externos. Pero hay un problema más profundo: ¿para qué están las universidades en el mundo? El desafío no está en el marco regulatorio, si no en el devenir de la educación superior en el mundo. Los estudiantes también están medio perdidos respecto a qué vienen a la universidad y lo mismo la academia. Y ante esta desorientación se ha introducido una capa de administradores que sortean esta crisis de identidad" (C5H1).

Con explicaciones más o menos extensas y profundas, los profesores coinciden en cuanto a la necesidad de contar con instancias colegiadas al modo planteado por Dill (2020).

"El SIAC requiere instancias colegiadas: comisiones de jerarquización transparentes, independientes y formalmente establecidas; consejos académicos por programa y encuentros periódicos dentro de cada facultad, nosotros los hacemos mensuales, además de una jornada de fin de año" (C6M3).

A través de las distintas respuestas, dan cuenta de la importancia que le atribuyen al funcionamiento de los organismos colegiados para el aseguramiento de la calidad del quehacer universitario. Una profesora de ingeniería acota:

"A nivel de programas hay un consejo, que son profesores de los respectivos programas con su director. A su vez, estos últimos están en el consejo de facultad, ellos deliberan y toman decisiones sobre los alumnos y el programa, eso es lo más importante" (A5M1).

Un profesor del área STEM[20] lo explica de este modo:

"Creo que los académicos tenemos un buen nivel para tomar decisiones a nivel académico, sobre todo en postgrado. Perfectamente podemos hacer comités y en unos minutos podemos resolver temas de calidad, cuestiones de procedimientos y resolver problemas de los alumnos, también los disciplinares. ¿Por qué hacer un sistema engorroso en vez de resolver entre pares? Una regulación de verdad, en este caso, debería ser que como equipo de profesores somos capaces de demostrar que los alumnos saben porque aprendieron" (A6H1).

Al mismo tiempo, muchos reconocen que las controversias o tensiones generadas entre los académicos respecto de la agencia acreditadora, el SEAC o en torno a lo que implica la calidad académica, las especificaciones de resultados de los estudiantes o las responsabilidades que deberían asumir, son esperables en un contexto colegiado. Un profesor y decano del área de las ciencias sociales cuenta el tipo de diálogo que se sostiene al interior de su universidad, sobre todo con posterioridad a octubre del año 2019, y cómo la máxima autoridad universitaria lo está promoviendo como una instancia valiosa:

"Desde el estallido social hemos estado en la discusión en torno al tipo de aprendizaje de los alumnos, las actividades y las modalidades que serían las más adecuadas. Inevitablemente eso lleva también a otras discusiones, como por ejemplo sobre la libertad académica, el diseño instruccional, los resultados de aprendizaje, las nuevas modalidades. Se arman mesas de discusión, impulsadas directamente por el rector" (C2H1).

En el contexto de instalación del SIAC, una profesora y directora de magister en el área de la salud, quien es miembro del consejo de su unidad académica, además de deslizar su crítica al organismo acreditador, explica su visión sobre la importancia de la colegialidad y cómo esta puede enriquecerse:

[20] Acrónimo de los términos en inglés: *science, technology, engineering and mathematics*.

"La universidad se ha estresado por la acreditación y todo lo que significa instalar este sistema. Además, la CNA demora tanto en dar respuestas que estoy dudando de sus capacidades para hacerse cargo de todo esto… Para mí el aseguramiento interno es contar con planes de mejora adecuados y para eso se necesita compromiso, liderazgos y organismos colegiados con espacios de reflexión, para ver dónde estamos y hacia dónde vamos… un aporte invaluable en esto ha sido incorporar a exalumnos en el cuerpo académico" (B5M).

Igualmente, las interacciones cotidianas e informales entre profesores también son consideradas acciones colegiales, que proporcionan lazos necesarios para la comunicación, observación y cumplimiento de estándares éticos (Dill, 2018). En efecto, eso se aprecia, por ejemplo, en la opinión de un profesor y decano del área de las humanidades:

"A mí me gustaría que fuera más intenso el diálogo entre profesores. Hoy mismo hacíamos una reflexión respecto a lo que pasó en Iquique.[21] *Veamos cuál es el rol que realmente nosotros tenemos como institución para poder hablar con propiedad de algo como eso. Algunos decían: 'mira, no, no tenemos que decir nada'; otros opinaban que sí tenemos que decir cosas. Y yo creo que ese espacio de discusión enriquece el espacio de los académicos. Además, los estudiantes miran y se supone que este es un espacio de modelamiento también. Entonces, yo creo que en la actualidad un desafío que me toca es tratar de generar un tipo de interacción más continua en torno a temas que sean de importancia o más o menos contingente"* (A2H1).

Por último, un profesor del área de ciencias sociales observa la diferencia de aproximación entre los pares en el contexto de la acreditación, y aquella de los colegas al interior de la misma universidad:

"La evaluación de pares al final es paradójica en la acreditación, pues al final te visitan pares, pero pares que vienen de otra tradición y se transforman en una amenaza a la tradición universitaria, que ha consagrado la libertad de cátedra y van en desmedro de criterios de calidad real" (C2H1).

En suma, la colegialidad entre docentes se produce en distintos momentos, establecidos o no planificados en la cotidianidad. Esos diálogos académicos se manifiestan como deliberación, cooperación o coordinación. De cualquier forma, promueven y fortalecen el compromiso académico con el quehacer universitario, sobre todo cuando entre pares se consideran idóneos y confiables en la labor que realizan, como se revisará en lo que sigue.

4.3.1.4 Liderazgo e integración social

Dill (2018) apela a la integración social como un factor relevante de la cultura de calidad de la universidad y señala que esta determina, en gran parte, los vínculos que se establecen entre los individuos de la organización social (Dill, 2018). En efecto, algunos profesores entrevistados describen algo de esa variable, sobre todo aquellos que pertenecen a la universidad estatal, ya

[21] El 25 de septiembre de 2021, ciudadanos de Iquique marcharon en protesta por la ciudad e incendiaron carpas de inmigrantes que se asentaban en las plazas (Diario *El Mercurio,* 26 de septiembre, C10).

sea en relación al cuerpo académico o la comunidad universitaria, como una condición deseable para el compromiso académico. Para ejemplificarlo, un profesor lo explica de esta manera:

"Todos cuidamos la buena onda en mi unidad académica, eso ha sido lo más grato de estar en esta universidad. Pero eso hay que cuidarlo. Para mí el mundo ideal es cohesionado y las decisiones se toman consensuadas en la medida que es posible… ello requiere compromiso con la docencia y la investigación y con los alumnos obviamente" (A6H1).

Asimismo, se reconoce que para lograr cohesión es necesario contar con liderazgos que la promuevan y faciliten. En este sentido, un profesor y decano del área de las humanidades piensa que el líder ha de saber reconocer las diferentes habilidades de los miembros del cuerpo académico que lidera.

"El SIAC debería tener dos dimensiones relevantes: la docencia e investigación… las variables cuali son importantes. No todos los académicos son buenos para gestionar, pero sin gestión no hay universidad. No se puede medir a todos igual, hay algunos buenos en gestión, otros en investigación o docencia. Hay que saber reconocerlos, potenciarlos y premiarlos. Se requiere liderazgos para reconocerlos… no puede ser algo simbólico porque eso frustra, enoja y hace perder confianza. Hay que darse el espacio y convencer, persuadir, es como el ejercicio democrático" (B2H2).

Un profesor, no obstante, hace un contrapunto respecto a la cohesión social, ante el riesgo de lo que él denomina "pensamiento de grupo", que podría inhibir la libre deliberación académica y, en definitiva, producir una integración que no se sostiene en el tiempo.

"A mí me gusta la idea de la cohesión en términos generales, aun cuando tiene un problema grande, y es que genera un problema que se llama 'pensamiento de grupo' y hace que todas las personas vayan siempre para el mismo camino. Y evita finalmente la posibilidad de criticar, etc. Yo no sé si hoy día, en el estado actual, yo preferiría eso. Pienso que no debe haber temas cerrados… Claro, por eso tiene que haber una mezcla, un balance entre cohesión y deliberación" (A2H1).

También, en el contexto de una cultura de calidad, algunos identifican liderazgos que son promotores de cohesión social y compromiso académico, al tiempo que se advierten obstáculos que provienen de los mismos docentes y de la estructura organizacional de la universidad.

"Es necesaria la evaluación, pero también es necesario clarificar las expectativas. El liderazgo del decano o director de programa es clave. El líder deja espacio para proponer ideas, debatir, que tenga capacidad crítica. Da autonomía para tomar decisiones… el problema en la academia son los egos, algunos se sienten con la verdad absoluta. Y también hay que poner en equilibrio a los especialistas y burócratas, por ejemplo, con los 'curriculistas', ahí parece haber un exceso. Entonces hay que evitar dos riesgos: muy burocrático o todo al lote" (A2H2).

En el mismo sentido del liderazgo y la integración, otro profesor menciona la necesidad de progresar en lo que él llama el "discurso de las diferencias":

"El discurso de las diferencias… yo creo que es algo que además tenemos que ir avanzando en entregarlo no solamente dentro de nosotros como profesores, sino que en ese proceso también modelarlo para que los cabros se den cuenta de que es algo relevante y que las cosas no son ni blancas ni negras, que hay matices que son importantes y que, en último término, todo lo que hacemos tiene que ver con esos matices… que seamos capaces de observarlo" (A2H1).

Optimista y menos crítico respecto al necesario liderazgo, otro profesor señala:

"Es fenomenal lo que hace un buen liderazgo o referente académico, sin un buen liderazgo entramos como a un estado de hibernación o retrocedemos. Entonces los referentes son lo más importante. Alguien tiene que llevar la delantera para avanzar" (A6H1).

Una perspectiva complementaria plantea mecanismos que suscitan la integración de los académicos:

"Cuando a uno lo invitan a participar en los comités de defensa de tesis, también es una manera de reafirmar los claustros y luego nos sirve para ayudarnos unos a otros, claramente lo que más nos importa es lo que dicen mis pares… Cuando me llegan artículos para revisar, de hecho, no sólo los reviso yo, si no que los comparto con mis pares, lo que llega a uno, al final llega a todos, tenemos un grupo relevante" (A6H2).

En la misma línea, un profesor señala como "verdadero" el resguardo de la calidad entre pares con liderazgo:

"*El aseguramiento de la calidad verdadero se ejerce por pares externos, sin amiguismos, al igual como se hace en la corrección de paper, que es ciega. Para que ocurra, los líderes y saber delegar es muy importante"* (A6H3).

Al concluir esta sección, es posible afirmar que la perspectiva de los académicos es similar respecto a lo que consideran deseable como SIAC y como cultura de calidad académica, premisa del SIAC que idealmente podría formalizarse. Ello resulta consistente con la recomendación que realizan Dill y Beerkens (2012) acerca de que las políticas de SEAC deben dejar espacio suficiente para que las universidades actúen colectivamente, para desarrollar procesos internos y colegiados de aseguramiento de la calidad (Dill y Beerkens, 2012). Empero, los profesores identifican la discrepancia entre el aseguramiento de la calidad exigido externamente —que es distinto, o al menos no idéntico— y los resguardos que ellos establecen por tradición y convicción internamente al momento de implementar o dirigir, según sea el caso, sus programas académicos.

Las normas y las prácticas académicas suelen ser poco reconocidas en los procesos de acreditación, así como escasamente observadas las instancias colegiadas de deliberación académica y otras prácticas asociadas al trabajo considerado de calidad por los profesores. Las causas y la profundidad con la que explican esta disonancia son variables e independientes de su disciplina. En general, los profesores y directores de doctorado tienden a ser más analíticos, más aún si pertenecen a las áreas de ciencias sociales y humanidades. Respecto a la relevancia de los liderazgos y de la promoción de la integración social, que tampoco son pesquisados en

los procesos de aseguramiento de la calidad externos, parece importarle sobre todo a la universidad estatal y en mucho menor medida a las otras universidades. En suma, la exigencia de formalizar el SIAC es percibida como un riesgo si es que no logra considerar y ponderar la cultura y prácticas propiamente académicas.

4.3.2 Dilemas entre estructura organizacional y cultura académica

Este último apartado considera sumariamente los hallazgos del trabajo de campo y los analiza en función de aquella aspiración que las universidades, sin excepción, intentan desarrollar: una cultura de calidad en su interior. Como se plantea en el primer capítulo, la definición de cultura de calidad y sus implicancias son motivo de gran debate en la literatura. Por ello, Bendermacher et al. (2017) sugieren como alternativa una mirada realista que permita identificar elementos inhibidores o promotores del contexto organizacional que impactan la cultura de calidad. Dicho marco de análisis fue generado a partir de las definiciones sobre cultura de calidad de la EUA (2010) y de una exhaustiva revisión de la literatura, utilizando criterios de inclusión y exclusión que permitieron delimitar las fuentes que tratan el aseguramiento interno de la calidad, la mejora de la calidad, la gestión de la calidad e información de trabajo de campo. Como resultado, los autores proponen una aproximación al contexto interno de las universidades, para analizar el modo en que la estructura y los elementos de gestión se relacionan con los elementos culturales —o aquellos que también llaman "psicológicos"— de la institución.

En cuanto al nuevo marco legal de la educación superior en Chile, refiere a los SIAC sin mencionar la "cultura de calidad". Sin embargo, una de las nuevas funciones que la ley establece para la agencia acreditadora estatal es la promoción de la calidad.[22] Los nuevos criterios y estándares para la acreditación institucional que —como se ha dicho— serán aplicados desde octubre de 2023, recogieron aquello y establecieron que la dimensión de aseguramiento interno de la calidad ha de considerar, para lograr el más alto estándar, evidencias del compromiso de cada uno de los estamentos y personas con la cultura de calidad institucional en todo su quehacer (criterio 9, gestión y resultados del aseguramiento interno de la calidad).[23] En este sentido, se realizó un esfuerzo para señalar que los elementos estructurales y gerenciales deben actuar en sinergia con aquellos culturales que, de acuerdo a la literatura, actúan como promotores de una cultura de calidad institucional (Bendermacher et. al, 2016). Posteriormente, conforme avanza la implementación del nuevo SEAC, se han difundido otras orientaciones por parte de la agencia acreditadora, en las cuales caracterizan a las universidades en las que existiría ese tipo cultura: "En una institución en la que hay una cultura de calidad instalada, la autoevaluación es una práctica habitual al servicio de la toma de decisiones estratégicas para el logro de las metas institucionales".[24] Estas orientaciones parecen enfatizar el aspecto procedimental y estructural (autoevaluación como práctica habitual), pero no resulta claro el modo en que estas y otras definiciones lograrán plasmarse en las prácticas universitarias y, en particular, en los respectivos SIAC y su evaluación externa.

[22] Ley 21.091, título IV, Art. 8 c) (2018).
[23] Diario oficial, Núm. 43.066, DJ 253-4 exenta, 16 de septiembre de 2021. En https://www.diariooficial.interior.gob.cl/edicionelectronica/index.php?date=30-09-2021&edition=43066
[24] Ver en https://www.cnachile.cl/noticias/Paginas/nuevos_cye.aspx el repositorio de documentos CNA, 2022

Asumiendo que la cultura de calidad es un fenómeno complejo y socialmente construido, y que no puede verse aislado de su contexto (Tavares et al., 2017), este apartado adopta una perspectiva realista —como lo sugieren Bendermacher et al. (2016)— para identificar los dilemas entre estructura y cultura de calidad que surgen en las universidades, de acuerdo con las entrevistas sostenidas. Se concluye que la configuración obligatoria del SIAC es o será el resultado de un trabajo cooperativo al interior de las universidades, en el cual prima la agencia de las autoridades, cuya impronta está determinada por la revisión y el balance que cada universidad decida y logre, entre los elementos estructurales administrativos y la tradición cultural universitaria. Cabe recordar que, al momento del trabajo de campo, aún no existían las definiciones y orientaciones señaladas precedentemente respecto a la cultura de calidad. Indudablemente, la difusión de explicaciones *ex post* de la agencia acreditadora, podrán generar cambios y matices en las aproximaciones que fueron recogidas en las entrevistas.

Un profesor y decano explica que, de acuerdo con su experiencia en instituciones extranjeras, en Chile existiría una dificultad para armonizar los aspectos gerenciales con los culturales, al momento de implementar el SIAC. Sin embargo, propone una solución que considera la incorporación del cuerpo académico en las decisiones administrativas:

"El problema acá es que quienes hacen la gestión son personas externas, y ello produce la descentralización de la gestión académica y afecta la cultura académica. Los profesores deben estar dispuestos a hacer también gestión" (A6H4).

En opinión de otra profesora, el perfil de los docentes debe ser idóneo y, al mismo tiempo, han de existir profesionales que entiendan y gestionen adecuadamente el quehacer universitario para contribuir en él:

"Para mostrar que se cuenta con un SIAC se necesitan dos fortalezas: por una parte, un cuerpo académico de alto nivel, tipos que hagan buena docencia e investigación, personas creativas. Por otra parte, departamentos administrativos que resuelvan problemas y no que den problemas" (C6M3).

También desde la perspectiva de las personas, un profesor de la universidad estatal plantea una precisión entre los aspectos estructurales y culturales que entran en tensión:

"Van a crear organismos al interior de cada unidad académica para mostrar el aseguramiento interno de la calidad y van a monitorear desde que entra el alumno, su progreso, que salgan y hasta que tengan trabajo. Se me ocurre más burocracia y no sé si funcione. Los problemas no están en el control de los procesos, si no en la ética de las personas" (A6H3).

Con otras palabras, una profesora e investigadora hace alusión al orden administrativo que no dice relación, necesariamente, con la cultura de calidad universitaria, la que más bien ha de ser abierta y flexible frente a necesidades de los estudiantes y la contingencia:

"La universidad se ha ido ordenando, pero no sé si eso signifique mayor calidad. Creo que hay que ser cuidadosos, porque el excesivo orden resta flexibilidad y nos encuadra en un marco rígido" (C5M).

Desde su perspectiva, el SIAC está constituido en mayor parte por los sistemas autorregulatorios internos ya establecidos, entre los cuales enumera sus principales características: estar atentos a las necesidades emergentes, estimar las capacidades de los estudiantes que reciben, contar con consejos consultivos externos para recibir retroalimentación de los programas y las instancias regulares de encuentro entre los docentes, al inicio y final de cada semestre.

Con una mirada práctica, y sin entrar en la disyuntiva entre lo gerencial y cultural, otro profesor y director de doctorado señala que un SIAC adecuado, a su juicio, sería aquel que provee de todas las condiciones y apoyo interno especializado para lograr la acreditación de su programa. Sugiere entonces que:

"El SIAC debiese ser el renombramiento de la autorregulación, en los términos de la CNA: que fomenta una autoevaluación en torno a dimensiones, que es participativo, periódico, con objetivos, procesos y productos en el contexto de un plan que hace seguimiento… el SIAC es una buena idea si nos ayuda a acreditar" (A5H2).

Otro profesor de ingeniería también sugiere resolver el SIAC de manera procedimental, y comenta las prioridades para ello, aunque al final deja entrever una disonancia en el desarrollo de la institución. De acuerdo con el alcance del SIAC de su universidad, a su juicio, debe haber, en primer lugar, una dirección de docencia con amplias facultades y un centro de aprendizaje que establezca herramientas de aseguramiento de la calidad. Además, señala que es necesario contar con compensaciones para estimular el cumplimiento:

"Por ejemplo, los profesores nuevos deben hacer el diplomado en docencia. Y si a alguno no le va bien, hay que exigirle más horas... Y si el profesor va dando muestras de productividad también, que se motiven ambas cosas… Entonces, primero énfasis en docencia, enfocada en la enseñanza de la especialidad… por otra parte, resguardar la investigación, que incorporen a los estudiantes a sus proyectos, que vayan renovando los campos disciplinares y logren entusiasmar, eso es parte de la cultura académica, aunque más lento… igual es paradójico que a ratos parece ir en sentido contrario a cómo se desarrollan las universidades" (C5H2).

Un profesor y decano de ingeniería de la universidad estatal complementa que como *"ingenieros les gustan los procesos y la sistematicidad"* (A2H2) y en este sentido efectivamente la CNA los obliga a contar con estructuras y procedimientos sistemáticos. Pero, finalmente, señala que han aprendido a balancear ambas visiones en pugna:

"Cada escuela sabe lo que le compete, el problema es que la estructura que las acreditaciones van exigiendo, al mismo tiempo van frenando las innovaciones y los cambios. Más todavía a nosotros, que tenemos muchas normativas como [universidad] *estatal. La buena práctica es dejar un margen de acción y no reglamentar todo, dejar espacios para los cambios. Hemos*

aprendido eso, a ponderar estructura y creatividad, disposición para cambiar y que el proceso tenga salida" (A2H2).

Dos docentes de distintas universidades privadas expresan, desde distintas perspectivas, que la implementación y configuración de los SIAC tienen un carácter restrictivo. La profesora piensa que esto se asemeja a establecer una contraparte a los académicos, pero no se refiere a pares, si no a una unidad de la organización.

"El SIAC no es una novedad, porque la universidad intenta todo el tiempo entregar libertad a los académicos, pero con responsabilidad. La universidad otorga espacios y condiciones, pero a su vez debe haber una unidad que haga de contraparte de esa docencia e investigación que se realiza" (C6M4).

El profesor, por su parte, explica las restricciones que genera la agencia acreditadora en comparación al desempeño de un profesor de calidad:

"La CNA se basa en evidencia empírica, pero esa visión es restrictiva. La parte fundamental de SIAC es la evaluación interna entre pares. Yo le llamo la estrategia de 'papeles en la mesa', en ellos están los compromisos de un buen profesor, un profesor que acompaña a sus alumnos, los respeta y quiere, y que se esfuerza por hacerlos sus discípulos y que es sobresaliente en su disciplina" (B6H2).

Por último, un profesor clarifica que, del aseguramiento interno de la calidad que las universidades deben exhibir, no se sigue el establecimiento de una cultura de calidad. En este sentido, teóricamente lo estructural debiese estar al servicio de la cultura de calidad:

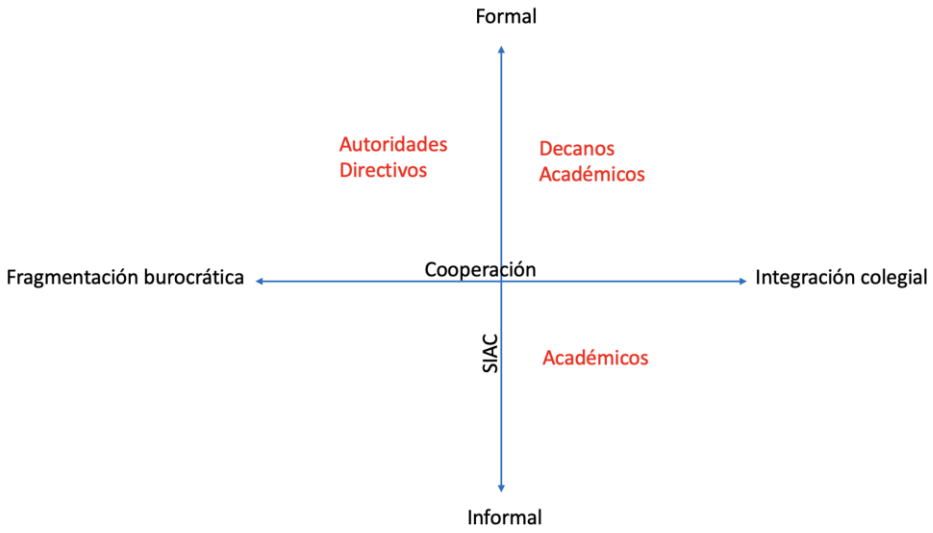
"Hay que conocer la cultura de la universidad, entender cómo funciona y piensa y desde ahí construyes un SIAC, no al revés" (C3H).

El profesor prevé dificultades para implementar un SIAC efectivo si no se ordena la estructura para la cultura. En efecto, la literatura es concluyente en cuanto a que los SIAC son exitosos en la medida que están en sintonía con la cultura organizacional (Irani et al., 2004; Maull et al., 2001; Prajogo y Mc Dermott, 2005).

Posiblemente, en la práctica, las universidades configuren SIAC que responden al SEAC y, en segundo término, intenten darle un enfoque más cultural. Una revisión de los casos de microculturas de grupos académicos, como las analizadas en el primer capítulo, que responden a una visión pragmática del SIAC y del trabajo de calidad (Roxa y Martensson, 2011; Martensson, Roxa y Stensaker, 2012; Martensson et al., 2014; Elken y Stensaker, 2018), puede ser de ayuda para avanzar en esa dirección y atenuar la tensión suscitada. También puede ocurrir que los SIAC sean simplemente sistemas de mero cumplimiento al SEAC y no se ajusten a la cultura académica ni a sus prácticas. En definitiva, que no contribuyan a mejorar los procesos formativos y sólo sirvan para institucionalizar el SIAC como lo mandata la nueva regulación.

El esquema que sigue resume y grafica los principales resultados del análisis del presente capítulo.

Figura 4.1 Configuración de los SIAC de las universidades



Fuente: elaboración propia en base a Dill (2018), Lazega (2020) y los resultados del presente estudio.

En primer lugar, desde algunas perspectivas existen diferencias entre universidades al momento de configurar e institucionalizar sus SIAC. La universidad estatal se esmera en cumplir con rigurosidad el marco jurídico aplicable, que, en su caso, además le exige evidenciar el SIAC anidado en su estructura organizacional. Respecto al alcance del SIAC, tanto en la universidad estatal como en la privada dependiente consideran que estos sistemas deberían abarcar todas las áreas que establece la acreditación institucional. La universidad privada independiente, en cambio, entiende el SIAC principalmente como mecanismo de resguardo de la calidad formativa.

En segundo término, las instituciones han de formalizar sus SIAC, cuya existencia reconocen, en general, con antelación a la exigencia externa, aunque sin esa denominación. Las autoridades coinciden en comprender a los SIAC, principalmente, como nuevo mecanismo de control de la calidad. En esta tarea de definiciones e institucionalización contribuyen los entrevistados, sobre todo —de manera directa— las autoridades y directivos. Los docentes, por su parte, en general están escasamente involucrados en la formalización, pese a que tienen mucho que aportar para lograr un SIAC institucionalizado que no contravenga la cultura académica. En este proceso, las autoridades tienden al diseño de un sistema que se inserte visiblemente en la estructura organizacional. La gran mayoría de los profesores de todas las universidades identifican, en cambio, que el aseguramiento interno de la calidad ocurre en lo cotidiano y en contextos formalmente establecidos, como también en instancias no establecidas prescriptivamente. En este sentido, visualizan con sorprendente claridad los riesgos y ventajas de los SIAC conforme a su configuración, sea esta más burocratizada o considerando en mayor medida la integración colegial propia de la cultura académica de calidad. En el caso de los decanos, que también ejercen docencia, adoptan una posición de cooperación y armonización de perspectivas, pues

visualizan la conveniencia de balancear la tensión producida entre la fragmentación administrativa y la cultura académica. De todos modos, sus perspectivas, que son similares a las de los directores de doctorado, evidencian mayor complejidad argumentativa y se sitúan más cercanas a las de los académicos.

Capítulo 5

Hacia un SIAC transformador

En los capítulos precedentes se ha revisado cómo las universidades chilenas se adecúan al SEAC y configuran sus SIAC. Sin embargo, ello no resulta suficiente para analizar el alcance, condiciones y contexto en el que se desarrollan estos sistemas internos. Este último capítulo intenta ahondar en un análisis prospectivo de los SIAC y su relación con la cultura institucional.

La cultura de calidad institucional se concibe como un contexto en el que los esfuerzos de los miembros de la institución están vinculados al desarrollo del aprendizaje transformador (Harvey, 2009), pues, como señala Harvey (2006), la transformación está en el corazón de la calidad. El aprendizaje transformador se basa en la noción de cambio cualitativo de los estudiantes, también vinculado a la calidad como proceso transformador (Harvey y Knight, 1996). Resulta necesario precisar que el desarrollo de una cultura de calidad es distinto a la configuración de los SIAC. Lo primero dice relación con el desarrollo de comunidades académicas que reflexionan sobre sí mismas para preservar y mejorar su quehacer; lo segundo, en cambio, consiste en un conjunto de mecanismos que permiten demostrar el cumplimiento de las normas y exigencias del SEAC que, en el caso de Chile, obliga a las universidades a poseer un SIAC. No es posible prescribir una lista de acciones necesarias y adecuadas para desarrollar una cultura de calidad académica, cuestión que eventualmente sería posible para configurar los SIAC de acuerdo a las condiciones prescritas por el SEAC.

El presente capítulo explora la relación entre procedimientos y variables de contexto de los SIAC y la cultura de calidad académica. Tres son las variables que se analizan, cuya repercusión sobre la cultura de calidad universitaria es refrendada por la literatura especializada: cohesión social, colegialidad académica y construcción de significados. Aunque están inextricablemente imbricadas, en este capítulo se desagregan en secciones separadas para poder profundizar en cada una de ellas. Para efectos del análisis y por su potencial como orientación prospectiva a las universidades, se integran los hallazgos del trabajo en terreno a la luz del marco conceptual y, cuando es posible, se contrastan con algunas investigaciones recientes sobre cultura de calidad y desarrollo de los SIAC, fundamentalmente europeas y norteamericanas, por no existir estudios sobre la materia en Latinoamérica. En suma, lo relevante es que estas variables de calidad reflejan el compromiso del cuerpo académico, asunto crítico para que una universidad desarrolle una cultura de calidad propia e, idealmente, establezca un SIAC de carácter transformacional coherente con ella.

La primera sección aborda la integración social como variable que incide en la cultura académica y que convendría considerar en la configuración de los SIAC (Dill, 2018). Varios estudios revelan la importancia de la comunicación y encuentro entre pares para socializar normas y valores relativos a la docencia e investigación (Dill, 2012). En efecto, los SIAC tendientes a fortalecer el compromiso y papel de los académicos de una facultad o unidad académica, en lugar de

transferir mayor poder de gestión a los administradores, parecen coadyuvar a la convocatoria y cohesión académica. Contrariamente, cuando los SIAC quedan ubicados estructuralmente demasiado cerca de lo administrativo, son percibidos por los académicos como parte de una burocracia ajena a su vida profesional (Woodhouse, 2013).

Íntimamente relacionada con la anterior, la segunda sección aborda la colegialidad académica como una segunda variable de garantía de calidad académica sobre la que sería deseable configurar los SIAC (Dill, 2012, 2018 y 2020). Para ello se adopta la perspectiva clásica de colegialidad humboldtiana, pero se pondera y actualiza en consideración de los profundos cambios que se han producido con la expansión de la educación superior, los que se hallan orientados progresivamente por el *New Public Management* (NPM) y que parecen menoscabar la tradicional colegialidad. Sin embargo, si se asume racional, normativa y culturalmente la colegialidad académica, de acuerdo con los tiempos actuales, es posible recuperar o fortalecer la responsabilidad personal y colectiva de una comunidad académica que anhela altos estándares (Bendermacher et al., 2016; Dill, 2018).

Por último, todas las universidades pueden mejorar sus procesos internos para garantizar mejor la calidad (Dill, 2018). En este sentido, los SIAC promotores de calidad transformadora (Harvey y Green, 1993; Harvey, 2006) se desarrollan bajo la premisa de que la mejora de la calidad académica se sustenta en las experiencias y los valores de las mismas instituciones de educación superior (Harvey y Stensaker, 2008; EUA, 2011). La última sección integra las dos anteriores y concluye en la (re)construcción interna de significados en torno al quehacer académico. Esta variable contribuye a dar sentido al trabajo universitario, en entornos complejos en los que burocracia y colegialidad se han de combinar adecuadamente (Lazega, 2020), para contribuir a mejorar la calidad institucional (Dill, 2012). Considerar este tercer contexto resulta beneficioso para la configuración de los SIAC de carácter transformacional; de ignorarlo, posiblemente los SIAC resulten en dispositivos de mero cumplimiento.

En su conjunto, el capítulo permite ampliar el análisis de los casos de los SIAC que están en desarrollo en algunas universidades chilenas, alertar sobre sus desafíos y, por último, alentar el despliegue de una cultura de calidad que suscite mayor adhesión y compromiso en la academia.

5.1 Cohesión o integración social

De acuerdo con Harvey y Stensaker (2008), y como pudo observarse también en las entrevistas, se encuentran distintas visiones entre quienes son consultados respecto de la reforma al SEAC y la configuración de los SIAC, las que evidencian convergencias y diferencias, propias de universidades complejas y fragmentadas disciplinariamente, como las aquí estudiadas. Estas aproximaciones pueden ser complementadas, profundizadas y ordenadas desde la perspectiva de Dill (2018), quien a lo largo de todas sus investigaciones apela, con creciente intensidad, a la integración social como un factor relevante de la cultura de calidad de la universidad. En lo que sigue, se revisará —en primer lugar— la relación entre cultura académica e integración social. Luego se abordará el vínculo entre integración social y colegialidad académica. Finalmente, se

aborda la relevancia de la cohesión social como variable que incidiría en la configuración de los SIAC de carácter transformacional.

5.1.1 Cultura académica e integración social

Hasta la década de 1980, algunos autores consideraron la cultura como un atributo que las universidades poseían. Esa perspectiva evolucionó para identificar la cultura con lo que la universidad es; es decir, integrada a su ser y presente en la interacción de sus miembros, como un paraguas intangible de la vida organizacional. Aunque ya no parece relevante la distinción, porque los estudios culturales se han sofisticado, lo que resulta concluyente es que la cultura incide en el quehacer académico y, de acuerdo con la literatura, es información valiosa para mejorar el desempeño y el clima organizacional. Por lo tanto, sería un error omitirla al examinar una institución que desea mejorar o incrementar su calidad.

De acá deriva la reflexión sobre cómo se cultiva una cultura de calidad. Esta no es algo que pueda codificarse en un manual, pues es intrínseca a una forma de vida, de pensar y un modo de llegar a comprender. En definitiva, una cultura de calidad encarna la reflexión profesional como comunidad de aprendizaje, una comunidad que incluye a todos los participantes (Harvey, 2009). En los casos de universidades estudiadas en Chile, esa reflexión no parece muy evidente; más bien, se estima que una universidad posee o no el sello de calidad, de donde surge la interrogante respecto a cómo podría adquirirlo, como un añadido, pero no necesariamente como parte de su *ethos.* El trabajo de campo permite concluir que, desde la perspectiva de las autoridades, el factor cultural tiende a quedar *de facto* invisibilizado frente al nuevo mecanismo de control de calidad que las universidades deben evidenciar. Aun así, y sobre todo complementado con las entrevistas a los docentes, algunos rasgos de la cultura de calidad de las universidades quedan de manifiesto. Entre otros, es posible afirmar que, efectivamente, el fomento de la colaboración y el cultivo de las relaciones personales reciben especial atención. De manera simple y directa, un decano lo reconoce de esta manera:

"Las cosas funcionan en primer lugar porque hay personas que son buenas y trabajan juntas, luego vienen los procesos" (A2H2).

Según Dill (1982), el nivel de intensidad de la cultura de calidad puede ser incrementado, o bien sufrir menoscabo, lo cual estaría determinado, según este autor, por los vínculos que se establecen entre los individuos de la organización (Dill, 2018). Asimismo, varios estudios relevan la importancia de la comunicación e integración entre pares para socializar normas y valores entre miembros de una misma facultad o unidad académica (Dill, 2012). La integración social dentro de la universidad no es vertical ni prescriptiva, como se supone típicamente en los documentos utilizados durante los procesos aplicados por el SEAC. De hecho, no es posible monitorear y evaluar esta variable de la cultura universitaria como un indicador que se mejora mediante la aplicación de mecanismos sistemáticos y prediseñados. Distintamente, la integración social es una variable continua, que puede deteriorarse o cohesionar en mayor medida. Incrementar la integración social requiere de pares que se guarden mutuo respeto. Además, en gran parte es verbal y presencial (Dill, 2018) y, tal vez, actualmente podría pensarse que también es posible de manera virtual y sincrónica.

Es necesario precisar que, durante el tiempo en que se realizaron las entrevistas para este estudio, se había iniciado en Chile el trabajo de la Convención Constituyente, asamblea elegida democráticamente para llevar a cabo la discusión y elaboración de una nueva propuesta constitucional. En este contexto, el sistema educativo —y la sociedad en general— fue partícipe de polarizadas discusiones. Adicionalmente, la pandemia del Covid-19 continuaba activa, habiéndose iniciado los planes de vacunación. Posiblemente, muchas de las opiniones vertidas por los entrevistados —referidas a la relevancia de la cohesión social— se hallaban influenciadas por la contingencia.

El trabajo de campo refrenda indirectamente la necesidad de unir a los académicos en torno a los mismos desafíos para, de esa manera, agregar valor a la formación de los estudiantes (Dill, 2018). Ostrom (2005) diría que es menester preservar los principios de "bienes comunes" y resolver colectivamente los dilemas que enfrenta el cuerpo académico, si se quiere incrementar la cultura de calidad. No obstante, el sistema de gestión y evaluación del desempeño docente parece ir en línea contraria, según lo ilustra el siguiente comentario de un decano de una facultad de derecho:

"Se da la paradigmática situación de que puedes tener un FONDECYT,[1] que publicas en editorial de prestigio y no lo lee nadie. Lamentablemente, como decano tengo que juzgar a mis profesores en base a esos criterios que rompen la cohesión del cuerpo académico" (B2H2).

También se reconoce la paradoja que existe entre vivencias culturales generales, como la creencia de que todo vale y cada uno debe arreglárselas por su propia cuenta, y la sentida necesidad de cohesión social para abordar los desafíos académicos. En este escenario, parece requerirse unión y flexibilidad, como lo explica un decano de ingeniería, a propósito de las principales dificultades que están enfrentando en la formación de los estudiantes:

"Estamos en una etapa de everything goes… tenemos que resolver las deficiencias que los alumnos traen del colegio, realmente es un tremendo desafío, parece que cada año que pasa llegan menos preparados… eso requiere un cuerpo académico cohesionado y afiatado que comparta esta inquietud… el mismo convencimiento deberíamos tener respecto a la necesidad de vincularnos con la industria… entonces la clave parece ser: mayor cohesión interna y flexibilidad hacia el entorno externo" (C2H2).

Un decano de sicología precisa que la cohesión social —referida a los académicos, pero también a la comunidad universitaria— es fundamental, pero explica que debe ser combinada con la deliberación para no arriesgar indolencia y resolver efectivamente problemas:

"Balanceo entre cohesión grupal y deliberación, el espacio para disentir, porque la vida es de matices y no de blancos y negros" (A2H1).

En esta misma línea, un intenso estudio de casos sobre gobernanza interna y niveles de calidad en universidades de Francia, Italia, Suiza, China y Estados Unidos concluyó que la calidad

[1] FONDECYT, Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico, es el principal fondo público del gobierno de Chile para incentivar la investigación científica en todas las áreas del conocimiento.

académica se sostiene principalmente a través de interacciones sociales dentro y entre unidades académicas y entre académicos de la universidad (Paradeise y Thoening, 2013). Otro estudio de la evolución y reformas de casos de universidades de tres países nórdicos, entre 1990 y 2013, sugiere que, aunque resulta muy difícil precisar las prioridades estratégicas que guían el comportamiento académico, la información extraída de entrevistas da cuenta que, sin diálogo, convocatoria e involucramiento de los académicos, la estrategia de desarrollo institucional pierde relevancia y difícilmente cambian y se alinean (Pinheiro et al., 2018).

Complementariamente, de acuerdo con la teoría de los comunes de Ostrom (2005), las regulaciones del Estado y las fuerzas del mercado han demostrado no ser suficientemente eficaces para gestionar y proporcionar bienes públicos complejos. Aplicado este marco a las universidades, la autora concluyó que la forma más adecuada de entender a las universidades es como "bienes comunes de conocimiento", a las cuales el Estado les reconoce autonomía y responsabilidad para autogobernarse y para asegurar su calidad académica (Hess y Ostrom, 2007). Este reconocimiento refuerza el compromiso y la integración social necesaria para trabajar colectivamente el desempeño universitario, al tiempo que da cuenta que la noción de calidad depende sustancialmente de la propia institución de educación superior.

5.1.2 Integración social y colegialidad académica

Dill (1972) visualizó tempranamente que la integración social y la colegialidad académica se encontraban estrechamente vinculadas, además de explicar, en gran parte, la cultura de calidad institucional. Su trabajo entrega hallazgos de experiencias ejemplares en este sentido, tales como procesos colegiados para la selección de académicos (Dill, 2012) o la identificación de profesores destacados que juntos representan y preservan valores considerados esenciales para la docencia (Dill, 1972). Esta relación también pudo ser refrendada por los hallazgos de esta investigación.

Las instituciones que poseen órganos colegiados para su integración y rendimiento, como es el caso de las universidades, dependen —en parte— de cómo funcionan los procesos de toma de decisiones en el contexto de la arquitectura colegiada que se hayan dado (Lazega, 2020). En efecto, desde la perspectiva de una ex decana de sociología, dada la complejidad de la institución universitaria, es necesaria la integración a través de los organismos colegiados que la institución defina:

"Las universidades son instituciones grandes donde te pierdes fácilmente… entonces es bueno que se fortalezcan los cuerpos académicos, las comisiones, las escuelas, las unidades académicas, en fin… es necesario pertenecer y participar entre pares" (C5M).

De acuerdo con el trabajo de campo, los claustros académicos de los programas doctorales, independientemente de la universidad a la que pertenecen, exhiben mayor cohesión social y colegialidad académica que otros grupos académicos universitarios, y de ese modo facilitan la deliberación y la revisión crítica y continua del propio quehacer académico. Compartir proyectos y líneas de investigación, las definiciones y decisiones en torno a ellos, contribuye

significativamente a producir ese efecto. Asimismo, el liderazgo que se ejerce en los claustros para hacer posible la cohesión y el trabajo conjunto es ampliamente reconocido. Igualmente, la capacidad de moderar las relaciones entre los distintos niveles de la universidad entre pares y gestionar socialmente las tensiones y rivalidades personales destructivas. Por otra parte, en lo declarativo, se señala que en la universidad estatal y en la universidad privada dependiente (llamadas "universidades tradicionales" referenciando a las primeras en ser fundadas en Chile) se otorga mayor importancia al trabajo colectivo y que ello contribuiría a una mayor integración en ese tipo de instituciones.

"El sentido de ser decano es ser capaz de hacer comunidad. Ese es un cargo que debería resignificarse en este sentido. Las responsabilidades compartidas hacen la diferencia, en la universidad tradicional se siente más eso. La universidad privada es más del estilo de que cada uno hace su pega" (C5M).

Complementariamente, aunque a otra escala, un estudio comparado entre universidades francesas y alemanas muestra que las primeras están menos cohesionadas que las segundas, en parte porque sus órganos colegiados toman decisiones de forma fragmentada y discontinua, mientras que las segundas lo hacen de manera regular y continua (Lazega, 2020). Por tanto, los claustros doctorales y las universidades alemanas del estudio de Lazega refrendan que colegialidad e integración parecen ser atributos correlacionados en el contexto organizacional y cultural de las universidades.

Además, una herramienta integradora para la vida organizativa de la universidad es la adopción de la perspectiva del "trabajo de calidad" incluida en el marco conceptual de esta investigación.[2] Esta mirada, alternativa a la perspectiva de la gestión y complementaria con la de cultura de calidad, hace hincapié en aquellas prácticas en las que los académicos o grupos de ellos coordinan y equilibran diferentes intereses mientras ejercen su quehacer universitario (Elken y Stensaker, 2020). La lógica subyacente está arraigada sobre valores, ideales y normas académicas (Clark, 1998), antes que justificada por reglas y enfoques gerenciales (Harvey y Stensaker, 2008). Lo que importa aquí son las prácticas académicas que resultan interesantes, en el sentido que abordan situaciones donde existen tensiones o conflictos, acciones emprendidas donde se han resuelto problemas, docentes que tengan o adquieran autonomía para negociar y encontrar soluciones prácticas, etc.

El trabajo de calidad ocurre en microculturas académicas (Martensson, Roxa y Stensaker, 2012; Martensson et al., 2014), esto es, grupos de académicos de reconocida ascendencia, que deliberan y resuelven dinámica y colegiadamente normas y acciones específicas de la formación universitaria. En estas culturas, la preocupación por el desarrollo de la docencia emerge y se expresa como parte de una saga institucional (Clark, 1998) y tiene el potencial para agregar valor a la formación y también para contribuir de manera significativa en la configuración de los SIAC. Estos grupos suelen influir sobre los métodos de enseñanza, sobre la investigación y todo el devenir universitario. Los organismos colegiados que adoptan esta mirada se caracterizan por sus altas expectativas sobre la docencia, la intencionalidad y el esfuerzo que plasman en su trabajo (Elken y Stensaker, 2018). Están preocupados por el cambio y su desarrollo, pero siempre

[2] Ver Capítulo 1, sección 1.3.1 Factores de SIAC.

dentro de los marcos de una tradición universitaria. Son propensos a colaborar dentro de la universidad y fuera de ella, pero son selectivos a la hora de elegir a sus colaboradores. Las evaluaciones de los alumnos se utilizan como insumo relevante para la toma de decisiones y se solicita colaboración a los representantes de los estudiantes para ello (Martensson et al., 2012).

Un instituto disciplinar del área STEM de la universidad estatal estudiada, representa un valioso ejemplo de microcultura académica: cohesionada, colegiada y exhibe gran parte de los rasgos antes descritos. El cuerpo académico lo componen profesores de trayectoria, alta dedicación, ejercen docencia, investigan y pertenecen a distintos grupos etarios. Sin excepción, todos imparten docencia comprometidamente en pregrado y postgrado. Están convencidos que les debe "*ir bien en docencia e investigación*" (A6H1) y que deben lograr nivelar a estudiantes que "*están llegando muy débiles*" (A6H1), a quienes "*literalmente los tomamos de la mano y los guiamos para que aprendan*" (A6H2). Cada docente dice trabajar diariamente solo, pero participan de tres *clústers* que los reúnen periódicamente, aunque son informalmente establecidos a nivel institucional. El primer *clúster* toma decisiones sobre los programas de estudio; otro sobre resguardos de calidad de la disciplina, proyectos de investigación y revisión de artículos; por último, un tercero acerca de la progresión de los estudiantes y las tesis. En muchas ocasiones invitan a estudiantes para escuchar su parecer. Reconocen que estas instancias son fundamentales para su trabajo, porque *"el grupo al que pertenecemos ya es un referente a nivel mundial, de hecho, varios son extranjeros… los pares son realmente los que entienden*" (A6H2).

También el claustro académico de un doctorado en el área de la biología y ecología aplicada de la universidad privada dependiente presenta varios rasgos de microcultura de calidad. No sólo porque se adjudican proyectos competitivos, alcanzan notable producción intelectual y ejercen docencia en pregrado y postgrado, sino por el nivel de trabajo entre pares al interior de la universidad y consorciados con externos (en total, alrededor de cuarenta). De este modo, el director del programa utiliza la expresión "*cuerpo y fe*" (B5H1) para señalar que han logrado ser referentes en investigación aplicada, generar conocimiento, aportar soluciones al territorio y atraer a nuevos científicos nacionales y extranjeros. Los estudiantes son incorporados tempranamente como ayudantes en los proyectos de los profesores. "*El comité del programa hace análisis del claustro permanente, no hay otro mecanismo de autorregulación mejor, y levanta las alertas de lo que ocurre a alguno*" (B5H1). Gran parte del trabajo que realizan ocurre en terreno: campamentos, *container* y casas rodantes que se han acondicionado en función de la investigación asentados en laboratorios naturales.

Por último, cabe precisar que, de acuerdo con el amplio estudio sobre burocracia, colegialidad y cambio social de Lazega (2020), lo que caracteriza al contexto social que hace posible la cohesión y colegialidad no es la ausencia de conflictos, si no el tipo de relaciones que establecen los individuos de la organización para trabajar conjuntamente. En este sentido, a mayor nivel de interactividad entre estructuras y a nivel interorganizacional —en este caso, entre facultades, escuelas y administrativos y al interior de cada una de ellas—, mayor promoción de cohesión y cooperación. En otras palabras, incrementar las redes sociales al interior abre mayores posibilidades de integrar y suscitar colaboración.

5.1.3 Cohesión social para la configuración del SIAC

De acuerdo con Dill (1999), bajo algunas condiciones, el diseño y la conducción de procesos colectivos de aseguramiento de la calidad ilustran el fenómeno de la integración social dentro de las universidades. Las condiciones que describe el autor se inspiran en su propia práctica e investigación académica, y luego, las refina en base al modelo de "bienes comunes" propuesto por Ostrom (2005). Una condición relevante es que los procesos de aseguramiento de la calidad sean diseñados y llevados a cabo por los mismos académicos y que sean procesos significativos que involucren al gobierno de la universidad, no grupos temporales o procedimientos delegados en oficinas administrativas (Ostrom, 2000). En segundo lugar, otra condición es que el monitoreo de la iniciativa —o mecanismo de resguardo de la calidad— se aplique a todas las unidades académicas y afecte los factores que tienen incidencia en la calidad de la docencia y el aprendizaje. Tercero, que los comités, claustros o grupos de académicos discutan y resuelvan colectivamente los distintos asuntos, para evitar que la iniciativa se convierta en un procedimiento adicional desprovisto de sentido. Por tanto, según el nivel de cumplimiento de esas condiciones dentro de la universidad o de una facultad o unidad académica, se podría estimar la cohesión social que ese grupo exhibe.

Años más tarde, y añadiendo la perspectiva de los SIAC, Dill (2018) concluye que si la universidad es comprendida como un bien común de conocimiento —con sus complejidades—, el modelo de Ostrom proporciona principios universales que permiten a los académicos abordar eficazmente los desafíos colectivos y, por tanto, el marco resulta valioso para configurar esos sistemas internos. Aclara que esos principios son más aplicables en instituciones en las que integración y cooperación entre individuos son relevantes (como ocurre en la universidad), cuando existen comunidades autoorganizadas y, además, cuando la organización posee una estructura con múltiples niveles que permite la participación de los distintos miembros (Dill, 2018), como también sugiere Lazega (2020).

En efecto, los entrevistados en el marco de la presente investigación convergen en cuanto a que la calidad requiere delegar su resguardo al cuerpo de profesores, y ello implica evitar la atomización y motivar hacia una mayor cohesión. Es deseable que "*empiecen a tomarse un café*" (A4H1), porque *"cuando los profesores empiezan a colaborar, verdaderamente la palabra para describir lo que ahí ocurre es: ¡maravilloso!"* (C5M). También entienden que la integración no es calma ni ausencia de conflictos y tensiones; más bien supone deliberación y tensiones, "*espacios para disensos y para respetar y validar distintos discursos"* (A2H1).

Por otra parte, dado que mejorar la calidad de las universidades es un asunto de interés público, Dill (2018) propone optimizar las políticas de los SEAC, de modo que incentiven la configuración de SIAC que resulten efectivos. Sugiere cuatro lineamientos que presuponen cohesión, y que derivan de los principios de los bienes comunes aplicados para estos efectos. Muchos aspectos de estos principios fueron referidos, sin este orden, en las entrevistas con académicos analizadas en el capítulo anterior. Estos lineamientos, breves pero sustantivos, orientan simultáneamente al SEAC y a los SIAC que las universidades desarrollan. A continuación, se explican sumariamente, ejemplificados con posicionamientos que emergieron en el trabajo de campo:

1) La política gubernamental reconoce y confirma clara y explícitamente la autonomía profesional y la responsabilidad que tiene el cuerpo académico para regir y resguardar las normas académicas.

"El regulador debería preocuparse si los alumnos saben al final de su formación, de hecho, sería ideal que existiera la habilitación profesional por parte de buenos colegas… eso sería calidad de verdad" (A6H1).

2) El SEAC y el SIAC incentivan a los académicos reconocidos para que definan, comuniquen y refuercen los valores que comparten y, además, aquellas obligaciones profesionales exigibles a todos los académicos, tanto con relación a su desempeño personal como su responsabilidad compartida respecto de la formación de los estudiantes.

Al respecto, resulta elocuente el comentario de un profesor: *"Uno sabe quién es el primus inter pares, en realidad todo el rato uno está pendiente de eso, porque necesitamos referentes de calidad"* (A5H1).

3) Del mismo modo, es menester cultivar y mejorar la docencia mediante el aprendizaje mutuo, a través de evaluaciones colegiadas cada vez mejor diseñadas y la supervisión de los programas académicos para garantizar estándares de calidad.

"Las evaluaciones de los estudiantes son importantes, pero la evaluación de pares es fundamental. No tenemos una rúbrica muy clara de ese proceso, pero sí tenemos los comités de calificación por facultad que nos evalúan globalmente" (A5M1).

4) Por último, cada universidad cuenta con información y pruebas válidas y confiables para evaluar y mejorar la docencia y el aprendizaje. Además, estimula la participación y el compromiso del profesorado en los procesos de planificación y presupuesto, de modo de garantizar que los valores académicos predominen en las decisiones institucionales que afectan el quehacer académico.

Un docente describe esa prevalencia del criterio académico, por sobre otros, como sigue: *"Veo dos vertientes del aseguramiento de la calidad, una administrativa y otra académica, pero la académica está por sobre, aunque es la más difícil de medir, porque es como una atmósfera que cubre todo"* (A3H).

Desde la perspectiva de Dill (2018), estos principios son coherentes con los valores tradicionales de la academia. Además, se basan en la revisión y análisis continuo por parte de pares académicos cohesionados dentro de la misma universidad y, por tanto, serían óptimos para configurar los SIAC que aseguren la calidad de la docencia. En suma, resulta evidente que la cooperación e integración frecuentemente correlacionan de manera positiva con la colegialidad académica. Finalmente, en el contexto de este trabajo, convendría agregar que la aplicación de estos principios también presupone sistemas de gobernanza y administración universitaria que, dentro de un marco definido en distintos niveles de la organización, permitan a las unidades académicas el diálogo con la administración central, como se abordará también a continuación, al ahondar en la segunda variable de una cultura de calidad: la colegialidad académica.

5.2 Colegialidad académica

El trabajo de campo da cuenta de que los cuerpos académicos de las universidades intentan o anhelan, con distintos matices, implícita o explícitamente, preservar y recrear lo que podríamos denominar condiciones clásicas o humboldtianas del trabajo académico: plena autonomía y libertad académica; colegialidad de los profesores y preocupación por una formación amplia o integral de los estudiantes. Aunque en la actualidad sólo una pequeña fracción de instituciones podría ser identificada como sucesora del modelo tradicional y se considere que la universidad de Humboldt ha caducado (Bermejo, 2008), subsiste una nostalgia de ella, su tradición y función formadora. Y es que este modelo representó en su momento una respuesta positiva de la razón autónoma situada entre la religión y el Estado (Brunner et al., 2019). Además, protegió la libertad y la colegialidad académica a través de un Estado supervisor, pero no intervencionista (Bermejo, 2008). De cualquier forma, pocos legados resultan tan significativos, innovadores y exitosos, más allá de la época en que fueron gestados.

Apoyado por los hallazgos del trabajo de campo, resulta razonable proponer —para las universidades chilenas contemporáneas con capacidad de autogobierno— la adopción de un renovado formato colegial y metarregulatorio (Beerkens y Groeneveg, 2022) como alternativa de aseguramiento interno de la calidad, pues retorna la responsabilidad personal y colectiva a las comunidades académicas (Dill, 2018), en línea con la teoría de bienes comunes (Ostrom, 2005) y la perspectiva de una actualizada colegialidad académica (Östling, 2018). Consistente con este propósito, los siguientes apartados revisan la relación y las diferencias entre colegialidad académica y burocracia, analizan el alcance de la cultura de colegialidad y, finalmente, relevan la incidencia de esta segunda variable en la configuración de los SIAC de carácter transformacional.

5.2.1 Colegialidad académica y burocracia

Según Lazega (2020), las sociedades contemporáneas son sociedades organizativas dominadas por grandes burocracias, es decir, poderosas y arraigadas autoridades estatales y de empresas privadas rentables. Se caracterizan por complejas jerarquías, sofisticada división del trabajo y estrechas interdependencias entre sus miembros. Las coordinaciones para gestionar estas interdependencias (funcionales, económicas, epistémicas, normativas, emocionales, etc.) “han alcanzado altos niveles de racionalización en el control y la eficacia de las tareas rutinarias” (Lazega, 2020: 273). De este modo, las organizaciones, incluidas las universidades, han tendido a construir un nuevo orden social tecnocrático, progresivamente más complejo con el auge del gerencialismo, un enfoque más basado en el mercado, la participación de plataformas digitales y nuevas tecnologías, que producen un reformateo de las actividades individuales y colectivas. Varios estudios han demostrado que, en este contexto, la erosión de la colegialidad es un fenómeno global (Burnes et al., 2014). Seguir y comprender estos nuevos poderes organizacionales, y la interrelación entre ellos, no es tarea fácil y excede con creces este trabajo, porque en la práctica, en las sociedades de economía del conocimiento se entremezclan tendencias organizacionales y de cooperación de distinto tipo, lo mismo que entre niveles de la organización. Esto, combinado con un entorno influido por las redes sociales y la *big data,*

impacta fuerte y ampliamente el espacio público y también modifica progresivamente a la universidad.

Teniendo a la vista estas consideraciones, esta sección distingue y analiza cómo operan dos lógicas ideales de organización y cooperación de la universidad, etiquetadas como colegialidad y burocracia. Ambos modos están presentes en la sociedad y la economía actual, siendo la burocracia el modelo por defecto, especialmente en el capitalismo contemporáneo, que concentra el poder mientras adiciona tecnología a la burocracia (Lazega, 2020).

A grandes rasgos, la colegialidad se entiende como la voluntad de asociarse a modo de un colegio para colaborar unos con otros. Las organizaciones colegiadas cuentan con una forma proactiva de resguardo de calidad por parte de sus miembros: por ejemplo, utilizan el intercambio social personalizado para buscar entre sí segundas opiniones y compartir sus experiencias, previo a tomar decisiones o dar sus opiniones. La colegialidad requiere la búsqueda de consensos y acuerdos esenciales entre pares (en el contexto de este trabajo, respecto del quehacer académico y la docencia de calidad). La colegialidad se produce de manera formal e informal, ocurre de forma más bien exploratoria y no rutinaria y requiere espacios, tiempo y estímulos para ser puesta en práctica, pues implica asumir responsabilidades colectivamente y presupone (como se revisó en apartados previos) de relaciones personales con cierto nivel de integración. “Dado que las relaciones se construyen mediante intercambios de recursos y compromisos, la colegialidad representa una compleja combinación de interdependencias de recursos y andamiajes relacionales, así como de retóricas simbólicas y significados convencionales asociados a estas relaciones” (Lazega, 2020: 10).

En cuanto a la burocracia, esta ha sido entendida tradicionalmente como contrapuesta a la colegialidad, como un conjunto de actividades y trámites que es necesario seguir para resolver un asunto de carácter administrativo, conformar un sistema organizado, con división de responsabilidades, claras jerarquías e interacciones impersonales entre los miembros. Por tanto, la burocracia dice relación con una organización eficaz llamada a resolver racional y eficientemente los problemas de la sociedad, empresas y otras entidades.

Podría afirmarse, de modo simple, que la colegialidad permite deliberar, acordar algo y tomar decisiones; la burocracia informa de algo, instruye procesos o recibe instrucciones. Sin embargo, en el contexto universitario, ambas lógicas son modos de cooperación que contribuyen de distintas maneras. La primera para el trabajo creativo, deliberativo y de generación de acuerdos entre pares corresponsables, dentro de ciertas infraestructuras relacionales específicas (facultad, departamentos o unidades académicas). Como tipología ideal, y siguiendo el modelo humboldtiano, la colegialidad no sólo incluye la razón, también lo cultural y normativo para lograr las responsabilidades colectivas. De hecho, los pocos y dispersos —pero claros— escritos humboldtianos, son “bellamente poco burocráticos” (Nybom, 2003: 16). La burocracia, en cambio, organiza de manera racional la cooperación para la producción a escala sobre la base del trabajo rutinario y coordinación jerárquica, relaciones más impersonales, limitada por sí misma en su capacidad para innovar y cuyo poder se distribuye formalmente en la organización, sus niveles y cargos.

Similar a lo que ocurre en las otras organizaciones de la sociedad, el trabajo de campo reveló que los casos de universidades chilenas estudiadas se encuentran en una situación paradojal. Por una parte, el poder racionalizador y burocratizado, frecuentemente identificado con la labor de gestores y tecnócratas y, por otra, el poder transformacional que opera de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo, sobre todo a través de los académicos y los discursos de autoridad, con distintos énfasis, a ratos semejando una burocracia que intenta flexibilizarse como se analizó en el capítulo anterior.

Vinculado a este fenómeno, un estudio sobre el incremento del personal administrativo y burocrático en Chile entre los años 1993 y 2016, muestra que esta expansión —similar a la experiencia comparada— modifica las relaciones de trabajo, la cultura colegial y el sentido que tradicionalmente ha caracterizado al quehacer universitario (Darraz, Boisier, y Alarcón, 2023). Los autores plantean que es necesario ahondar en el dilema de compatibilización entre burocracia y trabajo académico, bajo la presunción que características esenciales de la universidad estarían en juego. El estudio, realizado sobre datos de universidades pertenecientes al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, constata que los cambios se originan producto de las políticas de aseguramiento externo de la calidad y de financiamiento estatal. Las primeras habrían generado, entre otras, la creación de unidades administrativas de aseguramiento de la calidad (Scharager, 2017) y, coherente con ello, el Estado dispuso recursos para atender esa nueva función, desmejorando los incentivos públicos para el mejoramiento de la docencia e investigación. En suma, las universidades tenderían a crear nuevas entidades burocráticas para adjudicarse dichos fondos y el Estado intentaría inducir burocráticamente el desarrollo académico.

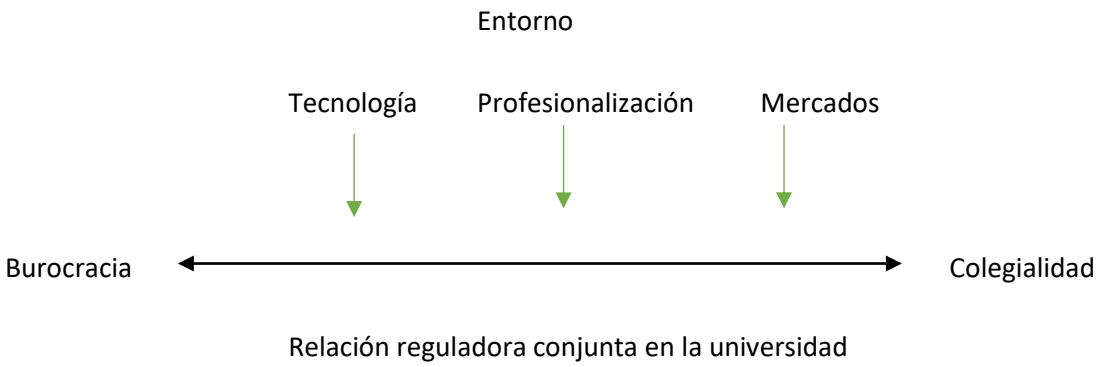
Todos estos cambios, tensiones y paradojas, indican que la universidad requiere redefinirse conjuntamente como una comunidad que combina adecuadamente burocracia y colegialidad académica, una nueva aproximación que Lazega denomina “enfoque neoweberiano combinado” (Lazega, 2005: 5). Esa regulación conjunta (*joint regulation*), ejercida por ambos modelos de organización y cooperación, implica activar procesos políticos internos sin añadir burocracia, que precise la agencia personal y colectiva de los académicos para buscar mayor equilibrio y coordinación entre el trabajo rutinario y el transformacional. La combinación de mecanismos de control con otros más flexibles requiere cautela, de modo de no incrementar la complejidad y fragmentación de la normativa universitaria (Beerkens y Groeneweg, 2022), como podría ocurrir a las universidades chilenas al configurar sus SIAC. Ello fue advertido también por varios de los académicos entrevistados.

Fuentes exógenas están desencadenando renegociaciones y reconstituciones de la burocracia y la colegialidad en las organizaciones contemporáneas. En otras palabras, “el entorno puede generar la creación de rutinas o bien des-rutinizar tareas que se llevan a cabo internamente” (Lazega, 2020: 104). El entorno, entonces, es determinante de los cambios al interior de las organizaciones, a lo largo de un continuo entre burocracia y colegialidad. La relación reguladora conjunta de ambos tipos ideales de organización y cooperación, derivada del enfoque neoweberiano combinado, se traduce en interacciones y negociaciones políticas cruciales al interior de las organizaciones.

Evidentemente, la tecnología es una de esas fuerzas exógenas con que las organizaciones deben lidiar al moverse en el continuo entre burocracia y colegialidad. Otra dimensión es la dependencia de la organización de los conocimientos especializados y las profesiones, que desde el exterior ejercen presión sobre el funcionamiento interno de las organizaciones. A menudo, las profesiones generan presiones que debilitan la burocratización y la jerarquía formal, reforzando entidades de colegialidad en la organización. Por ejemplo, el instituto del área STEM ya mencionado ha ejercido ese efecto sobre la universidad estatal en la que se haya inserto. Sus reconocidos y afiatados docentes e investigadores hacen valer sus consideraciones acerca de la progresión de los estudiantes, en distintas facultades donde prestan formación en matemática y estadística en distintos programas de pregrado. Como resultado, la ascendencia del instituto sobre las unidades académicas es elocuente, al tiempo que se consolida como cuerpo colegial.

Por último, la relación con los mercados y las industrias es el tercer ejemplo relevante del entorno que incide en los cambios organizacionales. Los mercados son tipos especiales de organizaciones colegiadas o burocráticas; no obstante, cuando las organizaciones se mercantilizan, se ven afectadas en su capacidad de movilidad a lo largo del continuo entre burocracia y colegialidad. La teorización de Lazega (2020) se podría graficar como sigue, constituyendo un marco de análisis para caracterizar las formas de organización y cooperación universitaria en entornos determinados.

Figura 5.1 Organización y cooperación en entornos universitarios determinados



Fuente: elaboración propia en base a Lazega (2020).

En esta misma línea, inspirado en la noción de colegialidad definida por Lazega (2005) y complementada por la teoría de los bienes comunes de Ostrom (2005), Dill (2018) sugiere reconstruir y fortalecer la colegialidad académica o capacidad colectiva de los profesores al interior de las universidades, para implementar y mejorar el aprendizaje de los estudiantes. A su juicio, un SIAC eficaz requiere equilibrar adecuadamente un fuerte liderazgo académico administrativo con una responsabilidad efectiva y colectiva del profesorado, con tal de garantizar y mejorar la calidad académica. Pero ¿cómo se entiende y cómo se logra ese equilibrio? Es necesario adoptar una perspectiva actualizada sobre burocracia y colegialidad para dar respuesta a esta interrogante.

En primer lugar, es necesario comprender que las tareas profesionales complejas o de conocimiento avanzado, como es la calidad de la docencia en este caso, no pueden ser completamente explicadas con los modelos weberianos. Tras dos siglos de burocratización del mundo occidental, incluida la universidad, los estudios sobre burocracia y colegialidad han de ser complementarios, pues una organización colegiada es más o menos burocrática dependiendo de cómo se coordine para el logro de sus propósitos. El desafío para el ámbito universitario es lograr las combinaciones adecuadas entre burocracia y colegialidad, de lo contrario, pueden producir justo lo contrario a lo deseable, como ocurre en otras organizaciones: inequidad, acaparamiento, inercias, conflictos, corrupción, segregación, etc. Esto dice relación con el control social de la vida organizacional que, aplicado a la universidad, refiere al delicado y necesario equilibrio que ha de existir entre regulación externa y autorregulación, entre procedimientos exigidos externamente y configuración de SIAC coherentes con variables de contexto que afectan la cultura de calidad universitaria. En efecto, el trabajo en terreno da cuenta de universidades que preservan, o aspiran preservar, las condiciones clásicas del quehacer académico, aunque de distinto modo, al tiempo que la exigencia de adecuación a normativas externas parece a ratos obstaculizar ese deseo. Por tanto, la colegialidad académica como variable incidente en la cultura de calidad universitaria, se enmarca en la combinación de ambos tipos ideales de cooperación, entendiendo que están sujetos a dinámicas particulares, aunque, en la práctica, se manifiestan mezcladas y se hallan socialmente organizadas en los distintos niveles de la estructura institucional.

En segundo lugar, cabe señalar que, en ocasiones, se confunde la colegialidad como el lado informal de la burocracia; no obstante, como se ha explicado, se trata de instancias diferentes. También como enfoque organizativo, algunos piensan que la colegialidad tiene relación con el ejercicio de la democracia, pues asocian ambos conceptos con la participación (en este caso, en las decisiones al interior de la universidad). Sin embargo, son muy diferentes. En el caso de la universidad privada dependiente fue posible observar, algunas veces, ese desbarajuste conceptual. Por ejemplo, al abordar la organización universitaria, un decano señala que "*hay que darse el espacio y conversar, como en democracia*" (B2H2). A su vez, una profesora y vicerrectora indica que *"queremos cultivar una forma de trabajar muy familiar y comprensiva en la que todos participen*" (B6M1).

El ejercicio de la colegialidad busca garantizar calidad académica mediante el respeto a códigos deontológicos de la academia; es decir, al conjunto de normas, criterios y valores que acuerdan y asumen quienes ejercen la docencia e investigación. Además, la colegialidad no ocurre en un vacío social, si no dentro de entornos burocratizados de la universidad, en los cuales la jerarquía y las diferencias de poder entre niveles representan una realidad micropolítica con la que los organismos colegiados deliberan y, muchas veces, deben lidiar. Cabe destacar que la colegialidad se refiere a que la política y la toma de decisiones se logran mediante debates que conducen al consenso, e implica compartir el poder en una situación en la que existe un entendimiento común sobre las necesidades y propósitos de la universidad (Burnes et al., 2014). Del trabajo de campo de este estudio, se sigue que las posibilidades de participación —y sobre todo el sentido de pertenencia que los actores entrevistados reportan— inciden en las percepciones sobre el quehacer universitario. De ello no deriva que la democracia sea entendida

como una forma de cooperación ni que constituya una variable de cultura de calidad académica como lo es la colegialidad.

Por último, no es fácil el estudio empírico de la combinación y superposición entre burocracia y colegialidad, pues "las relaciones personalizadas que los hacen funcionar suelen estar ocultas al escrutinio público" (Lazega, 2020: 4). En efecto, este trabajo logra asomarse a dichas interacciones en las que se identifican prácticas individuales, prácticas o anhelos colectivos e interdependencia de ambos en relación con el trabajo en común. También es posible identificar algunos vínculos relevantes en aquellas interacciones estables y que generan oportunidades; no obstante, este estudio no profundiza en estos aspectos, los que convendría indagar en futuras investigaciones.

5.2.2 Cultura académica de colegialidad

Respecto de la colegialidad como variable que contribuye al desarrollo de una cultura académica de calidad (Dill, 2012), esta investigación sugiere que las normas de cooperación social tienen mayores posibilidades de evolucionar en la medida que sus miembros creen que dichos acuerdos producirán beneficios para todos (Ostrom, 1998). De acuerdo con ello, la colegialidad se consigue mediante relaciones personalizadas, complejamente interdependientes en términos de compromisos, recursos, retóricas simbólicas y significados convencionales asociados a esas relaciones que, en su conjunto, logran establecer control lateral o metarregulación, resolver conflictos y, lo más importante, procesos de autorregulación conjunta. La cultura académica con mayores posibilidades de anidar la colegialidad en los términos señalados es aquella que cuenta con un *ethos* de confianza y cooperación de largo aliento (Hess y Ostrom, 2007), con interacciones personales formales e informales que dan pie al establecimiento de lazos o vínculos sociales.

Ahora bien, las instituciones son diversas y sus culturas también, y el deseo de mejoramiento de la calidad se manifiesta en cada una de ellas de distinta forma. Por ejemplo, Burnes et al. (2014) indagan en las modificaciones de la colegialidad en las universidades inglesas y dan cuenta de diferencias de significación de la colegialidad según el momento en que las instituciones fueron fundadas, la impronta o filosofía que les dio lugar y, frecuentemente, también el lugar donde se emplazan. Por tanto, aunque las distintas nociones de colegialidad se parecen, son mediadas por sus contextos. Para algunos se trata simplemente de profesores que se reúnen y colaboran entre sí. Otros adoptan una perspectiva más amplia, señalando que se trata de profesionales en igualdad de condiciones que gobiernan sus asuntos mediante consensos o procesos democráticos. Por último, otros explican que la colegialidad implica que los académicos —como cuerpo colectivo y agrupaciones departamentales y disciplinarias— dominan los procesos de toma de decisiones de la universidad (Burnes et al., 2014). Similar, pero no del mismo modo, la cultura de colegialidad académica que se remonta a la universidad humboldtiana —surgida en reacción ante la percepción de decadencia de la antigua institución universitaria alemana— parece sobrevivir en la conciencia de la academia de las universidades indagadas. Cabe recordar que la universidad humbolditiana se fundó sobre una combinación de ideas que daban sustento a la colegialidad académica para alcanzar la *Bildung*: la primacía de la ciencia (*Wissenschaft*); la

unidad entre docencia e investigación; la integración de las ciencias; la búsqueda libre e independiente de la verdad (*Einsemkeit und Freiheit*); la libertad de enseñanza y estudio (*Lehrfreit und Learnfreit*), y la creación de una cultura estatal unificada con la universidad en el centro (Brunner et al., 2019). Lo interesante es que Humboldt, como símbolo de la universidad ideal, se afianzó en la conciencia académica en un momento en que las verdades básicas de la modernidad empezaban a ser cuestionadas, con el progreso y la ilustración en las sociedades occidentales, y con una vaga, pero creciente desconfianza en la racionalidad desde el último cuarto del siglo XX (Bermejo, 2008). Tal vez, es posible explicar la exaltación tardía del educador prusiano como una expresión de la percepción de que algo esencial se había perdido.

Tempranamente, el modelo humboldtiano se consolidó como un arquetipo de eficacia y modernidad que fue imitado, y más tarde "americanizado", dando pie a las *research universities* de los Estados Unidos, y luego a las llamadas universidades de clase mundial. No obstante, el ideal original evidenció sus primeros síntomas de declive cuando avanza la democratización del ingreso de estudiantes, fenómeno que explica el giro hacia un tipo de universidad con perspectiva más pragmática y encaminada a sustentar el acceso universal a la educación superior. Hasta estos días, las universidades se han ido transformando, expandiéndose y masificándose a nivel global, y el mercado ha avanzado como regulador y coordinador de estas. También las políticas de control, rendición de cuentas y aseguramiento de la calidad han acrecentado esos cambios. De este modo, la clásica colegialidad académica parece diluirse, al tiempo que se aleja de la filosofía formativa de la *Bildung*: del autocultivo armónico de las facultades humanas que había sido comprendido y asumido como desafío individual y personal de catedráticos y estudiantes y, también, como tarea colectiva que aspiraba a una educación general, liberal y comprensiva de todo el potencial de las personas.

A modo de ejemplo, un académico de una escuela de gobierno, entrevistado en una de las universidades privadas, explicó de este modo su visión de los cambios en la política y cultura universitaria chilena:

"El sistema de educación superior creció aceleradamente y sin racionalidad en nuestro país… y sobre eso se monta una reforma de envergadura, la más grande después de la dictadura, pero que pone en jaque la libertad de enseñanza… la incidencia en la academia no es directa, pero tiene consecuencias… la incertidumbre para el desarrollo académico es tal vez la palabra que resume lo que pasa y nuestra identidad de mil años… A eso le suma el problema financiero, no sabemos si vamos a contar con los recursos… No tengo problemas en principio con el SEAC, creo que es bueno exigirnos demostrar que nos autorregulamos, pero lamentablemente ha derivado en un ejercicio ritualista y falto de rigor académico… también se vuelve excesivo, se mete en la universidad y en cada programa, ¿para qué?... Y si tengo que mostrar el SIAC del doctorado que dirijo, creo que mostraría cómo nos comunicamos entre nosotros, cómo nos ponemos de acuerdo, cómo monitoreamos a los estudiantes, tomamos decisiones, al final, cómo ponemos en práctica nuestro propio reglamento entre pares, porque siempre hay que mostrarles un documento" (C5H1).

La universidad desacoplada del ideal humboldtiano se ha vuelto progresivamente una entidad decisiva para la burocracia estatal, la sociedad civil y los mercados, no por su valor cultural, sino

por sus réditos económicos. De la razón autónoma se deriva a la universidad racionalizada, que ha de ser eficiente y que modifica las condiciones de los académicos y los desplaza del lugar central que tenían respecto a la formulación y evaluación de políticas en la educación superior (Frank y Meyer, 2020). Fenómenos consecuentes con estos hechos son la pérdida de la colegialidad académica al interior de los departamentos y facultades, la fragmentación acelerada del conocimiento y las disciplinas, y la desprofesionalización de la enseñanza (Becher y Trowler, 2008). Sobre todo, algunos llaman la atención respecto del debilitamiento de la colegialidad, lo que a futuro tendría un impacto importante en la autonomía académica y su legitimidad (Blasco, 2011).

En síntesis, pese al escenario descrito, resulta claro que la cultura del diálogo entre pares y la colegialidad académica para la coordinación y organización del quehacer académico permanecen, con mayor o menor énfasis, como una constante de la tradición universitaria y así lo refrenda también el trabajo realizado en terreno.

5.2.3 Colegialidad académica en la configuración del SIAC

En base a los antecedentes previos, podría argumentarse que el ejercicio de la colegialidad humboldtiana fue una especie de SIAC de la docencia y del aprendizaje de su tiempo, pues era la mirada académica la que prevalecía y en el poder académico residían las decisiones universitarias. Un importante factor que protegió la colegialidad fue que el Estado no interfería y que las universidades solían ser pequeñas y elitistas, ergo, los consensos colegiales y los cambios se decidían y generaban internamente. Las universidades eran órganos colegiados autogestionados que determinaban qué enseñar, a qué estudiantes admitir y qué investigaciones llevar a cabo. También habría que reconocer que la naturaleza y el nivel de eficacia de esa colegialidad, al depender únicamente de la voluntad de los académicos para actuar colegiadamente (Burnes et al., 2014), bien pudo haber constituido, en ocasiones, un riesgo. Actualmente, la globalización y la masificación con sus efectos contribuyen a la erosión y al declive de la tradición colegial (Knight y Trowler, 2000). La educación superior se modificó radicalmente y la universidad dejó de ser y actuar como una “torre de marfil” humboldtiana (Brunner et al., 2019), volviéndose una institución permeable y abierta a la sociedad. Asimismo, los cambios derivaron en el surgimiento de una variedad de instituciones terciarias.

Poco se ha escrito sobre la formación de las instituciones que combinan burocracia y colegialidad (Lazega, 2005). También existen pocos estudios sobre la configuración de los SIAC. La mayor parte de ellos se refieren a casos de países de Europa, impulsados por el Proceso de Bolonia y las ESG (European Standards and Guidelines for Quality Assurance in Higher Education)[3] desde el año 2005 (ENQA, 2005 y 2015). En términos generales, la metodología utilizada ha sido la consulta o entrevista a actores claves del proceso de apropiación de estos sistemas; la misma que se ha ocupado en el presente trabajo. Los hallazgos sugieren que los SIAC han sido mayoritariamente impulsados por personal administrativo y, en algunos países, también por

[3] En particular, consultar primera parte de las ESG, 2005 y 2015. En https://www.ehea.info/media.ehea.info/file/ENQA/05/3/ENQA-Bergen-Report_579053.pdf

docentes nóveles que no tenían, en ese momento, ascendencia sobre sus pares. Se identifica también que para institucionalizar los SIAC se ordenan y formalizan prácticas cotidianas y procedimientos regulares, además de generar nuevos procedimientos que alcanzan legitimidad social y política variable dentro de las universidades. En su conjunto, los SIAC poseen aspectos normativos, regulatorios y cognitivo-culturales. Por último, en algunos casos se identifican diferencias disciplinares en la aproximación a estos sistemas y la creación de comités o comisiones internas para la toma de decisiones en torno a ellos (Vukasovic, 2014).

Los resultados de este estudio convergen en gran parte con los aspectos señalados, pero intentan ir más allá de los aspectos normativos en la configuración del SIAC y explorar más de cerca la aceptación normativa y cognitiva de estos sistemas por parte de la comunidad académica. En las universidades, como en la mayoría de las organizaciones, la cohesión e implicación de la comunidad interna en los cambios es fundamental para suscitar el compromiso que se requiere para concretarlos en la práctica. Empero, como se ha visto, por tradición colegial (que sobrevive), formación e inclinación, los académicos tienden a ser cuestionadores y analíticos respecto a las políticas de aseguramiento de la calidad exigidas externamente. Algunas de las declaraciones de los directivos de aseguramiento de la calidad de las universidades estudiadas resumen nítidamente estas disquisiciones y desafíos para la configuración e institucionalización del SIAC:

"La exigencia que nos hace la ley al exigirnos un sistema interno es obligarnos a articular lo que hay, porque acá hay una serie de mecanismos y una cultura de calidad hace años, que tenemos que ver cómo unirlos para mostrar un sistema integral… pero cuando lo tengamos más avanzado lo queremos presentar a los cuerpos colegiados de la universidad. Estos son los consejos académicos (todos los decanos) y la Junta Directiva (representantes de la universidad, del consejo académico y externos), y luego viene todo el trabajo de gestión del cambio. Porque el SIAC es árido y engorroso de entender... queremos que cada uno al final se dé cuenta que cada uno aporta a este macroproceso. Por eso esto se hace top down, porque es confluir con lo que ya existe, pero ordenado de otro modo" (A3H).

En este caso, el SIAC se trata de "*disposiciones, gestión y evaluación*" (A3H). Lo primero es dado por las modificaciones legales y por aquello que posee la misma institución, que puede ser reordenado en función del SIAC que luego se ha de demostrar a una agencia verificadora externa. La gestión y evaluación serán repartidos entre una nueva unidad centralizada y las distintas unidades académicas. Y precisan que tendrán que *"ser creativos para presentarlo a los académicos"* (A3H), de modo que no sea percibido como un nuevo instrumento o proceso evaluativo y que "*no intervenga en su trabajo*" (A3H). De este modo, la colegialidad académica no parece ser considerada como elemento del SIAC, no obstante, se tiene cuidado de no interferir el modo habitual en el que se desarrolla el quehacer académico.

En otro caso, se crea también una unidad centralizada, pero elevada a categoría de vicerrectoría de aseguramiento de la calidad, cuya función es diseñar y gestionar el SIAC institucional. Para su implementación se instituyó un organismo colegial que reúne a los decanos, directores o jefes de programa y a los encargados de calidad de cada departamento o facultad:

"O sea, lo intentamos hacer con los actores principales de la universidad. Luego lo vamos a difundir a todos, porque en realidad es súper importante que en cada facultad hagan sus adecuaciones, hay carreras que tienen procesos específicos, por ejemplo, pedagogía e ingeniería… y así hemos querido no hacer algo nuevo, si no ahora lo que hacemos lo dejamos documentado por escrito y tratamos de mejorar" (B3M).

Precisan que lo más importante es que los lineamientos sean genéricos, de modo que cada unidad académica tenga el espacio para hacer las adaptaciones necesarias. El SIAC, así concebido, si bien a nivel disciplinar hay diferencias, parece tener mayores posibilidades de aproximarse al ejercicio colegial de la tradición universitaria y ponderar mayormente el factor cultural (Knight y Trowler, 2000). Incluso, argumentan que hay disciplinas en las cuales sus respectivos SIAC podrían ser muy distintos unos de otros.

"*Se parte de un diseño institucional, pero tal vez lo más importante es que cada unidad le haga las adaptaciones necesarias… Nosotros no podemos estar en contra de ninguna unidad académica, tenemos que respetar lo que ahí pasa en realidad*" (B3M).

En el tercer caso se generó un modelo de SIAC, fruto de un exhaustivo rastreo de los mecanismos que tenían implementados de manera sistemática en la universidad y luego se avanzó en su socialización. Se reconoce que ha sido complejo, no obstante, la metodología utilizada permitió configurarlo ágilmente y exhibir su posesión en el proceso de acreditación institucional, previo a que este fuera legalmente exigible.

"*La calidad o la entiendes como adecuación de estándares o como satisfacción del cumplimiento de lo que nosotros mismos nos hemos dado, creo que la ley como que tiene ambas perspectivas. Pero también está la calidad como transformación, que significa que queremos asegurar la formación, pero de manera permeable con el contexto… o sea, así lo zanjamos… todo esto lo discutieron los directivos de más alto rango y sólo algunos decanos. Había que ser pragmático, si abres el espacio de deliberación entre los académicos puede que no lo cerráramos. Preferimos que la rectoría llegara con un claro posicionamiento"* (C3H).

Estas experiencias, aunque diferentes, se asemejan a otros casos europeos, en cuanto a que la obligación de los SIAC no introdujo ningún cambio cultural ni cognitivo esencial, ni novedoso, en las instituciones (Vukasovic, 2014). Más bien, parece haber llevado a una situación en la que la regulación necesitaba ser —o aparecer— formalmente renovada en términos de aseguramiento de la calidad. Esto indica que el proceso de institucionalización de los SIAC se encuentra en sus inicios y que las prácticas, incluidas algunas tradiciones colegiales de aseguramiento interno de la calidad, ya estaban presentes; por tanto, los elementos cognitivos-culturales existían previamente. En suma, si la renovación del aseguramiento de la calidad, al exigir los SIAC, se circunscribe a la introducción de reglamentos, manuales o a políticas formalmente aprobadas que no contradigan —o lo hagan lo menos posible— la práctica y cultura académica, refuerzan la idea de que la columna vertebral de garantía interna de la calidad es efectivamente el cuerpo académico.

Por otra parte, también este estudio permitió refrendar que el resguardo interno de la calidad se encuentra vinculado a principios y valores intrínsecos de cada facultad o unidad académica y su disposición a proporcionar y mejorar la calidad de la formación que imparten. En este sentido, los decanos, directores de programa y docentes del área STEM entrevistados, independiente de la universidad a la que pertenecían, explicaron su aproximación al SIAC de un modo más práctico y algunos señalaron que querían entender los procesos y los indicadores cuantitativos sobre los cuales se sustentaría el SIAC. Los del área de las humanidades y ciencias sociales, por su parte, compartieron reflexiones cualitativas más *in extenso* sobre distintas consideraciones. Estas diferencias resultan coherentes con los estudios de Dill (1999) sobre adaptaciones universitarias y estructuras de organizaciones académicas que aprenden; con los hallazgos de Knight y Trowler (2000), a partir de varios estudios sobre docencia de calidad en universidades europeas y norteamericanas (Estados Unidos y Canadá), que indican que es a nivel de cultura departamental donde se ejerce la colegialidad académica y es posible alcanzar aprendizajes más profundos; y las experiencias indagadas por Vukasovic (2014), quien concluyó que facultades de aplicación estricta son más propensas a la cuantificación y parecen más interesadas en aspectos técnicos del aseguramiento interno de la calidad, mientras que, desde facultades de aplicación flexible, se hace mayor hincapié en aspectos procedimentales y en la legitimidad sociopolítica del SIAC.

En resumen, esta investigación confirma que las diferencias disciplinarias o departamentales en la configuración de los SIAC parecen ser importantes. Y aunque no se profundiza en ello, aparentemente las divergencias no se dan tanto en el aspecto normativo, si no en relación con los aspectos disciplinares y culturales.

Por último, es importante destacar que los liderazgos eficaces dentro de las unidades académicas se asocian al ejercicio de la colegialidad, como se consigna en el capítulo anterior. Ello también coincide con el trabajo de Burnes et al. (2014) sobre universidades de Reino Unido, Estados Unidos y Australia, concluyendo que la falta de colegialidad se encontraba aparejada a liderazgos ineficaces y baja satisfacción de los docentes. Complementariamente, Knight y Trowler (2000) habían identificado —en universidades inglesas y canadienses— que los bajos niveles de colegialidad daban cuenta del hecho que los académicos socializaban menos entre ellos, que pasaban menos tiempo en la universidad y que se preocupaban menos por el bienestar de las personas, sobre todo, de las mujeres académicas.

En conclusión, no cabe suponer que la colegialidad académica ha desaparecido totalmente; todavía funciona a nivel departamental o de facultad y, frecuentemente, está asociada a liderazgos eficaces, capaces de promover la construcción de significados que orienten prácticas abiertas y colegiadas de toma de decisiones. Ello supone liderazgos cuyo foco no sólo es la estructura organizacional formal, sino también el trabajo más informal y rutinario que no siempre se asocia explícitamente con la mejora de la calidad (Elken y Stensaker, 2020). La siguiente y última sección revisará la tercera variable, esto es, la construcción de significados, para concluir que la ponderación del conjunto de variables de cultura de calidad académica en la configuración de los SIAC resultaría beneficiosa para fortalecer la calidad al interior de las universidades.

5.3 Construcción de significados

Como se ha señalado, el fortalecimiento de la cultura de calidad académica y la configuración de los SIAC corresponden a procesos distintos. Sin embargo, la similitud entre ambos es que para ninguno existe un modelo ideal a seguir y tampoco parecen avanzar de manera lineal, uniforme e irreversiblemente. Ambos términos —cultura de calidad y aseguramiento interno de la calidad— adquieren relevancia en el último tiempo en la literatura comparada y también en Chile. El primero, como aspiración y como lente analítico al interior de las universidades, con sus consecuencias de orientación en función de valores; el segundo, como nueva dimensión de evaluación en los procesos de acreditación, con sus respectivos criterios y estándares predefinidos[4] y cuyo cumplimiento podría (o no) corresponderse con la cultura de calidad académica de la institución. En el contexto de este trabajo, esta distinción entre cultura de calidad y SIAC vuelve la atención hacia la construcción de significados compartidos. Esos significados sustentan las culturas de calidad e inciden en su promoción, así como también contribuyen a identificar barreras que obstaculizan su desenvolvimiento.

La construcción de significados se crea y transmite, fundamentalmente, mediante el lenguaje verbal y no verbal. Por un lado, son importantes las formas cómo se convoca, cómo se denomina y explica el quehacer académico, cómo se celebra y cómo se reconoce, incentiva y respeta ese trabajo. Por otro, también son claves los aspectos sustantivos: claridad del ideario, los valores y principios institucionales, las normas académicas, éticas y disciplinares, la deliberación fundada, etc. En consecuencia, esta variable simbólica tiende a fortalecer las relaciones internas y la acción colegiada. Como tercera variable de cultura de calidad, íntimamente relacionada con la cohesión social y la colegialidad, la construcción de significados coadyuva o acrecienta el sentido del trabajo académico. Aun así, esta variable ha sido subestimada por la investigación (Clark, 1991), lo cual llama la atención, dada la necesidad de reforzar el compromiso y otros valores esenciales del trabajo académico en un contexto en que la organización universitaria se complejiza.

5.3.1 Construcción de significados, cohesión social y colegialidad académica

La reforma de la educación superior chilena tiene por objeto, entre otros, que las instituciones de educación superior alcancen mayores niveles de calidad mediante un renovado SEAC, que incluye el diseño de los SIAC. Sin embargo, las variables de la cultura de calidad académica analizadas reflejan una relativa distancia con la nueva política en implementación. Como se ha dicho, idealmente la cultura de calidad académica ha de ser considerada como variable de contexto para la configuración de los SIAC. Por tanto, si se busca institucionalizar un SIAC de carácter transformador, necesariamente ha de ser conversado y acordado con el cuerpo académico, de modo que este comprometa su adhesión y le otorgue un sentido coherente con su cultura. En cambio, si sólo se busca cumplir con los nuevos criterios y estándares, podría configurarse un SIAC de carácter más bien ceremonial, al alero de una unidad administrativa *ad hoc*. Al respecto, los hallazgos del trabajo de campo llevan a concluir que, en la práctica, las

[4] Diario Oficial de la República de Chile, Núm. DJ 253-4 exenta. Santiago, 16 de septiembre de 2021.

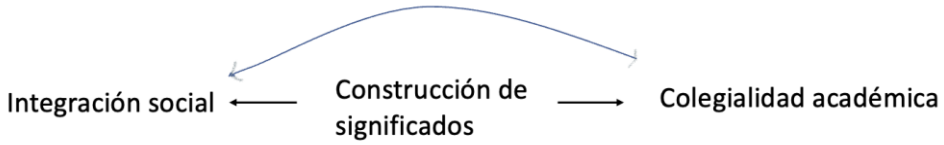
universidades persiguen ambos objetivos, en tanto que las opiniones de los actores y los arreglos institucionales se mueven en una suerte de continuo entre un polo de carácter transformacional y uno de cumplimiento administrativo.

De acuerdo con el nuevo marco jurídico, la universidad estatal está mandatada explícitamente a configurar su SIAC burocráticamente. Es decir, el gobierno institucional debe diseñar e implementar, con expertos en la materia, una unidad especializada para esos efectos.[5] Las universidades privadas, en cambio, deben exhibir que cumplen los criterios y estándares de la dimensión de aseguramiento interno de la calidad, sin que se les exija un modo administrativo particular para lograrlo.[6] En cualquiera de los dos casos, las universidades podrían buscar formas de combinación e interacción más adecuadas entre burocracia y colegialidad para preservar y acrecentar la cultura de calidad.

Con estas consideraciones a la vista, el presente apartado revisa el vínculo y la interacción entre estas variables en base a los hallazgos de la literatura y del trabajo de campo, para concluir que ellas podrían resultar orientadoras para fortalecer la cultura de calidad y consolidar un SIAC consistente con ella, independiente si se trata de una universidad estatal o privada, o si una u otra se halla más o menos burocratizada.

En primer lugar, es menester algún grado de integración social para dar paso a la colegialidad académica, o dicho de otro modo, la colegialidad presupone cierto nivel de cohesión social. La integración de la comunidad académica genera unidad, permite a los miembros sentirse parte y corresponsable, aceptar reglas que los rijan y facilita el ejercicio de la colegialidad. La construcción de significados compartidos fomenta y refuerza esa cohesión social, al tiempo que contribuye a preservar la colegialidad académica.

Figura 5.2 Construcción de significados, cohesión social y colegialidad académica.



Fuente: elaboración propia en base a los resultados del presente estudio.

[5] Ley 21.094, Sobre Universidades Estatales (2018), párrafo 2º, título II, en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1119253
[6] Ley 21.091, Sobre Educación Superior (2018), título IV, en: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1118991&idParte=9917404

En segundo lugar, como se ha argumentado, los modelos tecno-burocráticos resultan limitados en cuanto a su capacidad para preservar, profundizar o reforzar la cohesión social, la colegialidad y la construcción de significados. Asumiendo que en la universidad —al igual que la estructura organizacional contemporánea— tiende a prevalecer el modelo burocrático, aquellas variables representan un potencial tanto para innovar como para dar estabilidad a la cultura académica. La universidad puede, y de hecho lo hace, utilizar y combinar esas lógicas de distintas maneras y en los diferentes niveles de la organización.

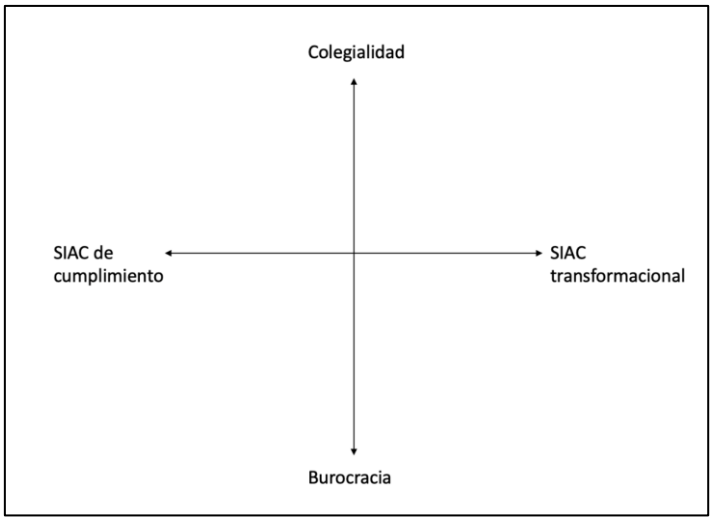
Esencialmente, las universidades contemporáneas son organizaciones complejas que se dedican tanto a tareas rutinarias como no rutinarias, lo que las lleva a tener características burocráticas y colegiadas simultáneamente. Las universidades, como la mayoría de las organizaciones, se sitúan en algún punto del continuo entre ambos modelos. Para observar estas combinaciones es necesario adoptar un enfoque de análisis de cuerpos colegiados, al mismo tiempo que se atiende a los distintos niveles de la institución (Lazega, 2020). Ello permite visualizar relaciones multinivel que combinan normas burocráticas y órganos colegiados, formales e informales, en formas ascendentes y descendentes. Los miembros de la universidad cooperan de distintas maneras, también algunos compiten e innovan. Todo ocurre no exento de conflictos que surgen, sobre todo, entre los niveles de la institución.

El modelo de Lazega podría utilizarse aquí para examinar diversos problemas organizativos, por ejemplo, indagar los límites que impiden avanzar a un determinado cuerpo colegiado de una facultad. También puede ser usado para examinar organizaciones burocráticas o colegiales, pero no totalmente; de modo de lograr describir con mayor precisión modelos ideales que tradicionalmente proporcionan marcos simples, alejados de la multifacética y dinámica complejidad institucional.

En tercer lugar, la perspectiva neoestructural y multinivel que combina modelos de organización y cooperación, proporciona una visión actualizada de las variables de cultura de calidad académica, sobre todo de la colegialidad, pues las otras dos (cohesión social y construcción de significados) están, en el caso de las universidades, embebidas en ella. Coincidente con Dill (2018 y 2020), quien también se inspira en Ostrom (2005), Lazega aporta diversas pruebas de cómo los miembros de una institución combinan burocracia y colegialidad para resolver eficazmente sus dilemas de acción colectiva. Es más, señala que la superposición de modelos ofrece interesantes oportunidades “que pueden aprovechar” los miembros de la organización (Lazega 2020: 275).

El siguiente esquema de tipos ideales weberianos muestra cómo se configura la lógica de esas combinaciones, aunque de una manera limitada, pues no logra representar las relaciones multinivel y la complejidad de la organización académica.

Figura 5.3 Modelos de organización y cooperación en relación a características de los SIAC.



Fuente: elaboración propia en base a los hallazgos de esta investigación.

En suma, cuando se desea observar la cultura de calidad en una universidad y su potencial de desarrollo, debe considerarse la estructura organizacional de la institución con sus modelos de cooperación combinados (colegialidad y burocracia) y los distintos niveles de acción colectiva con sus relaciones y comportamientos, de arriba-abajo, de abajo-arriba y en todas las direcciones horizontalmente. Las variables de cultura de calidad (colegialidad académica, cohesión social y construcción de significados) pueden servir como lentes analíticos eficaces para desentrañar la complejidad vertical y horizontal de las dinámicas descritas en este análisis.

Desde la perspectiva de la cultura de calidad, siempre es deseable que los desafíos y problemas sean abordados por los académicos involucrados, es decir, desde el cuadrante superior derecho de la figura. Allí existe el espacio para el diálogo, para interpretar y negociar hallazgos, al tiempo que se establecen acuerdos sobre futuras acciones, todo lo cual excede lo puramente técnico y burocrático. Asimismo, el desafío de desarrollar un SIAC de carácter transformacional descansa en la posibilidad de involucrar y comprometer al cuerpo académico, para luego ponderar las exigencias externas que usualmente conllevan mandatos procedimentales y administrativos, dando lugar así a una hibridación de la cultura académica institucional con aspectos gerenciales y burocráticos.

Ahora bien, desde la mirada de las universidades chilenas estudiadas, los procesos de configuración de los SIAC parecen moverse fundamentalmente entre los dos cuadrantes a la izquierda del plano, pues existe una obligación insoslayable de dar cumplimiento a la exigencia de exhibir un SIAC a la agencia evaluadora externa. Posiblemente, los plazos para cada universidad —variables según la vigencia de su acreditación institucional— explican en gran parte los distintos énfasis observados. La universidad privada independiente se sitúa claramente en el cuadrante inferior izquierdo, por cuanto al momento de las entrevistas se encontraba *ad portas* de su reacreditación institucional. Los arreglos institucionales se dispusieron administrativamente, ideados por la autoridad central, un grupo reducido de personal

administrativo y algunos decanos. En este sentido, las variables de una cultura de calidad académica parecen escasamente consideradas. La universidad privada dependiente, en cambio, se identifica mayormente con el cuadrante superior izquierdo, pues estaba diseñando un SIAC que —en la mayor medida posible— adquiriera los rasgos que cada unidad académica dispusiera conforme a sus áreas de conocimiento. En este caso, se puede identificar una cierta forma de respeto a las variables de cohesión social y colegialidad de las respectivas unidades académicas. Por su parte, la universidad estatal, aun disponiendo de mayor tiempo que las anteriores para demostrar la institucionalización de su SIAC, parece situarse en el mismo cuadrante que la privada independiente, porque tal es el enfoque que adopta la Ley de universidades estatales en esta materia. Dicho marco no repara en las variables de una cultura de calidad acá analizadas.

Aunque existe una aspiración de todas las universidades por alcanzar SIAC transformacionales, es decir, que se movilicen a la derecha del plano, en la práctica se observa que la gran mayoría de las acciones emprendidas son de carácter burocrático y de cumplimiento. De hecho, gran parte de los académicos entrevistados explicita su aprehensión acerca de las implicancias de la calidad así concebida. Al mismo tiempo, las autoridades que se encuentran organizando y coordinando sus SIAC centralizadamente, expresan retóricamente sus expectativas prospectivas y transformacionales. En este contexto, el riesgo estaría en que las universidades efectivamente terminen situándose predominantemente al lado izquierdo del plano y hacia su parte inferior, posición que más se distancia de la cultura de calidad institucional. Algunas autoridades expresaron su deseo de moverse hacia el cuadrante inferior derecho, pues necesitan cumplir con el SIAC, pero expresan el deseo de que este adquiera sentido para la comunidad académica, lo que requiere avanzar hacia un SIAC transformacional y focalizado en el quehacer académico. Teóricamente, desde allí, el movimiento desde el cuadrante inferior derecho hacia la parte superior del mismo flanco sería lo óptimo. No obstante, dado que estos cambios institucionales están ocurriendo al momento de este análisis, parece inadecuado conjeturar sobre los escenarios más o menos probables.

5.3.2 (Re)construcción de significados y cultura académica

A lo largo de la historia, se ha visto la relevancia que posee la comunicación y la socialización de valores esenciales del quehacer universitario al interior de las instituciones, a través del lenguaje, símbolos, hitos y ceremonias. Estos procesos repercuten en la cultura académica y el comportamiento de los profesores. Ahora bien, las normas y valores culturales no son entidades fijas, sino construcciones dinámicas que se moldean y transforman a medida que se desarrollan, mediante las acciones que llevan a cabo los miembros de la institución (Elken y Stensaker, 2018). Por tanto, la construcción de significados, así como las otras variables de la cultura académica, han de entenderse como procesos iterativos y dialécticos, caracterizados más por la evolución que por la inmovilidad (Harvey y Stensaker, 2008), condicionados por situaciones internas y también por factores externos, como el SEAC y su exigencia de configurar los SIAC, como ocurre en los casos estudiados.

Según la European University Association (EUA), el fomento de una cultura de calidad depende de los “valores, creencias, expectativas y compromisos compartidos hacia la calidad y, por otro

lado, de un elemento estructural y de gestión con procesos definidos que potencien la calidad y tengan como objetivo coordinar los esfuerzos individuales" (EUA, 2006: 10). Desde el punto de vista de las autoridades y directivos, el dilema entonces es cómo liderar y gestionar la universidad para el desarrollo del proyecto universitario en todos los ámbitos y, al mismo tiempo, construir significados que comprometan de manera coherente y sostenida al cuerpo académico. Ellos saben que el desempeño de los académicos ocurre en un contexto en el que no es posible operar sobre ellos sin esa intermediación cultural (Knight y Trowler, 2000). Desde la perspectiva de los profesores, ellos desarrollan su quehacer motivado fundamentalmente por avanzar dentro de su propio campo y, por tanto, sus reacciones y juicios hay que comprenderlos a la luz de sus intereses académicos. Ello explica, por ejemplo, por qué profesores europeos juzgan de maneras muy diversas las políticas del SEAC y los SIAC, promovidas por el Proceso de Bolonia (Martensson et al., 2012).

Estudios sobre el liderazgo en algunas universidades del Reino Unido, Estados Unidos, Canadá y Australia, mostraron casos en los que la colegialidad, a nivel departamental, se asociaba con un liderazgo más eficaz. Asimismo, gran parte de los encuestados considera que sus respectivas unidades académicas conservaban prácticas colegiadas en la toma de decisiones, pese al crecimiento del gerencialismo en la universidad a la que pertenecían. También se sostuvo que una de las fortalezas de Oxford y Cambridge es haber mantenido la colegialidad a nivel de sus facultades (Knight y Trowler, 2000). Consistente con esa investigación, los resultados del trabajo de campo en Chile también dan cuenta de una alta correlación entre colegialidad y liderazgo *ad hoc* que la promueve y preserva, especialmente a nivel de decanos y de directores de programas, independientemente de la universidad o disciplina que se trate. La coherencia de estos hallazgos sugiere la necesidad de renovar los significados de la acción colectiva entre pares académicos, autónomos y en igualdad de condiciones.

Resignificar la colegialidad, con el fin de adaptarla a las necesidades de las universidades del siglo XXI, implica conciliar la toma de decisiones centralizada con la participación y el control de las unidades académicas (Burnes et al., 2014). En efecto, las universidades chilenas se encuentran en esa encrucijada. Por un lado, las autoridades intentan combinar el control con la participación, y por otro, los docentes señalan su deseo de preservar la colegialidad o la cultura académica. En este contexto, repensar y actualizar la colegialidad crea una situación beneficiosa para todos: las autoridades y directivos ponen en práctica sus decisiones con mayor eficacia y los cuerpos académicos participan (o vuelven a participar) significativamente en el desarrollo de la universidad y sus departamentos, ejerciendo la corresponsabilidad que a cada uno compete. Del mismo modo, considerar el aseguramiento interno de la calidad como una gobernanza colectiva reforzada (Dill, 2020), es consistente con el *aggiornamento* de los valores académicos tradicionales, e implica mejorar y revisar continuamente el quehacer universitario por parte de los pares académicos y tomar decisiones coherentes en las cuales prevalezcan los criterios académicos. En este contexto, la comunicación y la confianza entre las personas resultan esenciales para mejorar la práctica en función de valores e intereses compartidos, al tiempo que se preservan rutinas y tradiciones (Roxa y Martensson, 2011).

Desde la perspectiva del trabajo de calidad, reconstruir y actualizar significados básicos de la academia en entornos burocratizados y colegiados precisa que los individuos posean cierta

autonomía en la forma de realizar las tareas para resolver problemas y en los medios utilizados para ejercer esa responsabilidad (Elken y Stensaker, 2020). Adicionalmente, la organización requiere un patrón multinivel; es decir, una estructura más o menos estable de interdependencias de recursos y compromisos entre esos niveles, tanto económicas como simbólicas. De este modo, los dilemas de cooperación que se suscitan en la organización van definiendo y redefiniendo la cultura de calidad como un conjunto de lenguajes y normas que ayudan a dar sentido al quehacer académico. En este marco, y según sea el caso, los individuos estabilizan o desestabilizan la estructura multinivel cuando intentan dar relevancia a las acciones y defender sus intereses políticos y normativos, según explica Lazega (2020).

En los casos estudiados en Chile, los docentes entrevistados reconocen poseer autonomía para resolver dificultades en sus respectivos niveles de decisión, no obstante, algunos perciben que se encuentra amenazada, entre otros, por las exigencias del SEAC. Sólo en el caso de la universidad privada dependiente, la interdependencia entre unidades fue nítidamente observada a través de la existencia de subsidios cruzados, económicos y simbólicos, que caracterizan la organización. Particularmente cuando se perciben momentos de estrechez financiera e incertidumbre respecto del futuro, varios docentes señalaron que este modo institucional de proceder resguarda el proyecto institucional. Sin embargo, un decano de derecho explicó su preocupación de esta manera:

"El modelo de subsidio cruzado no parece ser sostenible hoy día. Tiene algo muy positivo, porque nos ayuda a ser una universidad que busca el acceso de los estudiantes y la equidad entre unidades… pero ahora el sistema nos obliga a competir con otras universidades y no podemos, con el sistema de subsidio cruzado, ofrecer mejores oportunidades y remuneraciones a los profesores. Además, la regulación de aranceles por la gratuidad fijó los costos muy por debajo de la realidad… podemos tener buenos propósitos, pero en estas condiciones tenemos serias dificultades para sostener al cuerpo académico, corazón de la universidad" (B2H2).

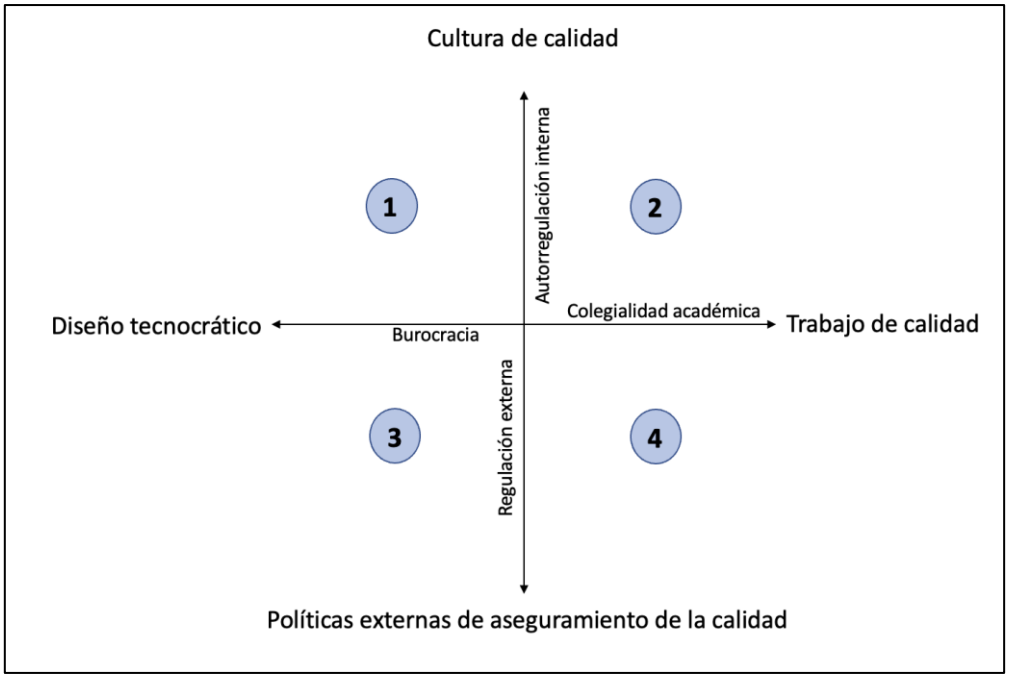
Cabe recordar que la reforma de la educación superior chilena no sólo refiere al SEAC, pues también modifica la institucionalidad de la gobernanza y el financiamiento del sistema, todo lo cual genera cambios del entorno externo e interno de la universidad. Por lo tanto, la interdependencia entre unidades que también afinan el sentido académico puede verse afectada como ocurre en el caso citado. En este contexto, podría ser que la opinión del decano de esa facultad, o tal vez también de su cuerpo académico, desestabilicen la estructura con el fin de abrir la deliberación en torno a alternativas de solución que defiendan la preservación de aquello que el decano llamó "corazón" universitario.

Actualmente, cuando los debates sobre la calidad están dominados por discusiones sobre cómo lograr la excelencia, el estatus o el prestigio, la perspectiva aquí adoptada desplaza el énfasis hacia la cultura de calidad, sus variables y las prácticas académicas locales. Como resultado, se reconocen y renuevan tradiciones académicas con una larga historia que sobreviven en las universidades. Enseguida, se reconoce que la organización universitaria contemporánea guarda similitudes con otros tipos de organizaciones de la sociedad; son organizaciones colegial-burocráticas o burocrático- colegiales. En efecto, como el ejemplo recién descrito, hoy existe una tendencia a percibir y describir a las universidades más bien como empresas, sin embargo,

ello no significa que la centralización del poder deba hacerse en las universidades de una manera puramente gerencial y que las formas colegiadas de influencia y participación sean cosa del pasado. Asumido este nuevo entorno organizacional y de cooperación multinivel combinado, es posible actualizar la mirada sobre el quehacer universitario para preservar, y al mismo tiempo innovar, su dimensión cultural de calidad académica.

El siguiente diagrama busca representar gráficamente las perspectivas analíticas consideradas en el marco conceptual de este estudio, ahora integradas a la luz de los hallazgos de la investigación. En el eje horizontal se contrapone el diseño tecnocrático y el trabajo de calidad, como dos polos típicos ideales de la acción colectiva en el seno de la institución. En el eje vertical, las dos formas típicas ideales opuestas de control de la calidad, esto es, mediante los recursos de significación interiorizados en la comunidad académica (extremo superior) o mediante el control administrativo heterónimo (extremo inferior). Los cuadrantes han sido numerados para efectos del análisis que sigue.

Figura 5.4 Cultura y trabajo de calidad en el entorno universitario combinado.



Fuente: elaboración propia en base a los hallazgos de este estudio.

Teóricamente, la configuración de los SIAC de las universidades tiende a desplazarse vertical y horizontalmente dentro del gráfico. Estos sistemas son condicionados por la cultura institucional, sus variables y las formas de organización y cooperación universitaria, más o menos burocratizadas y colegiales, conforme a características propias y las políticas de aseguramiento externo de la calidad que le son aplicables.

La burocracia, modelo ideal del orden rutinario, progresivamente más automatizado, impersonal y previsible, llevada al extremo conduce a una suerte de utopía tecnocrática. Este diseño se desarrolla y amplía impulsado por las propias instituciones y sus respectivas culturas (cuadrante 1), y también desde el Estado regulador (cuadrante 3). En el extremo, lleva a pensar

la universidad como una empresa organizada gerencialmente, donde la cultura se reduce al fomento de valores y comportamientos competitivos. Al contrario, la colegialidad académica —modelo de deliberación, creación, innovación y consenso, que se ejerce cooperativamente entre pares y en los distintos niveles de la universidad— alcanza su máxima expresión en el trabajo de calidad que logra una institución cuando posee microculturas de calidad o cuerpos académicos con alta capacidad de autorregulación (cuadrante 2). El trabajo de calidad presume algún tipo de intencionalidad y compromiso con la calidad. No sólo pone su atención en procesos específicos de mejora de la calidad, sino también en los procesos a través de los cuales se preservan prácticas emprendidas para avanzar en calidad (Elken y Stensaker, 2020). Los profesores están socializados en la comprensión de lo que significa ser un académico de acuerdo con la cultura de calidad en la que están insertos y, a su vez, tienen la capacidad de moldear la universidad a través de sus prácticas. En una cultura de calidad, el trabajo y los problemas que les atañen son deliberados colegiadamente. Así, la cultura y el trabajo son dinámicos, pues las prácticas se ponen a prueba y se sopesan en relación con valores y normas establecidas culturalmente. La perspectiva del trabajo de calidad no supone la introducción de cambios dramáticos o radicales; más bien favorece la progresión mediante pequeños cambios cotidianos dentro de la universidad, pudiendo coadyuvar a afinar o profundizar la cultura de calidad institucional (cuadrante 2).

La colegialidad no debe ser idealizada, sin embargo, es necesario comprenderla como un modelo ideal de organización y cooperación entre colegas respecto a los asuntos académicos del bien público que proveen. En este sentido, la colegialidad académica no sólo responde a los asuntos propios o disciplinares de las unidades académicas, pues también debe adecuarse o realizar ajustes para constatar que alcanza criterios y estándares de acuerdo con las normas y reglas aplicables por el SEAC (cuadrante 4). Lo anterior, porque la universidad está sujeta a políticas externas que definen una serie de regulaciones y cumplimiento de normas, procedimientos y resultados si se desea llevar adelante, responsablemente frente a la sociedad, un proyecto educativo universitario determinado.

Desde la perspectiva institucional, las universidades chilenas parecen moverse entre el cuadrante 1 y 3, no obstante, un análisis separado de los enunciados de autoridades, directivos y docentes da cuenta de posicionamientos en los cuadrantes 2 y 4, sobre todo por parte de estos últimos. En suma, los SIAC que están configurándose parecen situarse en el centro del plano, pero en disputa, tensados hacia uno u otro cuadrante según la perspectiva del entrevistado. En este sentido, este diagrama constituye una propuesta para analizar prospectivamente los SIAC, en la medida que se institucionalizan en las universidades chilenas.

Tanto el monitoreo estatal como el fomento de la autorregulación institucional son necesarios para mantener y dar cuenta de la integridad de la formación, además de asegurar la calidad de esta (Dill, 2005; Harvey y Newton, 2007). En el caso chileno, tanto autoridades como académicos entrevistados coinciden con esta necesidad. Cabe recordar que la escasa o inadecuada regulación estatal en la educación superior chilena parece haber sido la única materia de convergencia en el diagnóstico que se tuvo a la vista durante la discusión de la reforma. No obstante, existen opiniones divergentes en el modo de resolver dicha necesidad. Esta situación guarda similitudes con un estudio reciente sobre la autorregulación en universidades inglesas,

finlandesas, francesas y alemanas, el que precisa que el aumento de la capacidad de autorregulación por sí sola no garantiza necesariamente una mayor calidad, del mismo modo que una menor autorregulación no excluye necesariamente un mejor rendimiento. Sin embargo, se espera que una mayor autorregulación proporcione un mejor marco para fomentar las variables de cultura de calidad (Sabzalieva et al., 2023), en coherencia con esta propuesta.

Finalmente, cabe señalar, a partir del trabajo de campo realizado para este estudio y de la literatura existente, que el impacto de los SIAC en las universidades es complejo de desentrañar. Por ejemplo, en el caso de los Países Bajos, la mayoría de los estudios da cuenta de positivos efectos del SIAC en la profesionalización de procesos internos, en la colaboración entre profesores y en la toma de conciencia de la coherencia que deben exhibir los programas de estudio. Sin embargo, no se puede atribuir un mejoramiento de los resultados del aprendizaje de los estudiantes como consecuencia directa del SIAC (Beerkens y Groeneveg, 2022). En el caso chileno, será necesario indagar sobre sus efectos durante los próximos años.

5.3.3 Hacia la construcción de un SIAC transformacional

En lo que sigue, la última sección aborda cinco aspectos distintivos que emergen como hallazgos que pueden servir de orientación para la construcción de un SIAC de carácter transformacional. No se trata de concluir normas ni preceptos, sino más bien de disquisiciones y elementos de juicio, en base a la literatura y a los resultados de esta investigación. Desde la perspectiva de la política pública, el desafío en materia de aseguramiento de la calidad es balancear la necesaria función reguladora con la proposición de incentivos ajustados y pertinentes a la institución universitaria. Enseguida, los responsables del aseguramiento de la calidad, a nivel del SEAC y al interior de las universidades, han de encontrarse en una tarea común: dar cuenta responsablemente de lo que hacen. Por otra parte, la cuidadosa consideración y reflexiva ponderación de la cultura académica y del entorno universitario contemporáneo se constituyen en elementos claves si se desea avanzar en calidad transformacional. Finalmente, se sugiere a las universidades un lente analítico para discutir en torno a sus SIAC de modo alternativo, y más alineado a la cultura académica, de lo que frecuentemente promueven los SEAC.

5.3.3.1 Dilemas desde la perspectiva de la política

Los SEAC de diversos países han sido rediseñados en varias ocasiones durante las últimas dos décadas —y seguramente continuarán modificándose— para responder a los cambios de la educación superior generados por la globalización, las innovaciones técnicas y las cambiantes políticas de educación superior. En este escenario, la deriva gerencial del quehacer académico y la percepción de la universidad como empresa en un mercado competitivo son razones frecuentemente esgrimidas para explicar la disminución de los incentivos académicos en la búsqueda de objetivos comunes que sirvan al interés público (Dill y Beerkens, 2013). Por otra parte, los esfuerzos de la política pública para asegurar la calidad han demostrado discutible incidencia en el logro de sus propósitos y, en muchas ocasiones, los procedimientos e instrumentos utilizados generan efectos no deseados, además de no cumplir su cometido. Ejemplo de ello es el exceso de regulaciones que desincentivan la innovación (con altos costos

para los académicos) y el incremento de organismos que solicitan distinta información a las universidades y los académicos, generando una verdadera "fatiga de evaluación" (Westerheijden, 2007).

De un tiempo a esta parte, en Chile se observan fenómenos similares, como se vio en el tercer y cuarto capítulo. Por el momento, las modificaciones en la gobernanza del sistema nacional de educación superior, del financiamiento y del SEAC —que se encuentran en progresiva implementación—, generan diversas expectativas y anticipan algunos problemas. Considerando los hallazgos de este trabajo, este apartado se circunscribe a los cambios del SEAC y sus posibles efectos sobre la configuración y el desenvolvimiento de los SIAC de carácter transformacional en las universidades chilenas.

En cuanto al SEAC, el diseño y la articulación de criterios y estándares para un proceso de evaluación válido, eficaz y objetivamente adecuado, es el principal reto que enfrentan las agencias encargadas de esta función (Dill y Beerkens, 2013). Hacia el final del segundo capítulo se analizaron las disputas que produjeron sucesivas propuestas de la agencia chilena en este sentido, hasta arribar a criterios y estándares que suscitaran suficiente acuerdo para un sistema altamente diversificado de universidades, como ocurre en Chile. También se aborda, en el tercer capítulo, la iteración de definiciones suscitadas en torno a la conformación de los SIAC, profundizando en la comprensión de directivos y académicos sobre ambos sistemas en el capítulo anterior.

Según Dill y Beerkens (2013), una política de aseguramiento de la calidad eficaz no sólo debe regular y evaluar, sino también proporcionar incentivos y apoyo a las acciones colectivas de los académicos en sus programas. En efecto, la reforma del SEAC chileno añade a la función de control previa de la agencia estatal, la de "ejecutar y promover acciones para el mejoramiento continuo de la calidad de las instituciones de educación superior",[7] complementando así la función evaluativa de la calidad con la de su promoción.

Asimismo, en el caso chileno se ha enfatizado que, a diferencia de la experiencia europea y de varios países de Asia Pacífico, los SIAC se definen desde la premisa de fortalecer el SEAC mediante la intensificación del control sobre las instituciones. Sin embargo, la evidencia señala que el papel evaluador de las agencias no tiene que ser necesariamente intensivo para tener un efecto sustancial. De hecho, la investigación reciente señala que pueden bastar las expectativas claramente definidas y la explicitación de riesgo de sanciones razonables en caso de no alcanzar la meta o el estándar exigido (Beerkens y Groeneveg, 2022). Cabe enfatizar que el fin último de las agencias de evaluación de la calidad ha de ser que las universidades sean organizaciones que aprendan, es decir, que desarrollen o incrementen su cultura de calidad utilizando cánones aceptados y valorados por la academia (Dill, 1999).

Por otra parte, la disyuntiva entre costos administrativos y eficacia, en términos de asegurar la calidad, ha abierto la discusión acerca de posibles nuevos enfoques reguladores por parte de las agencias. Un control costoso de todas las universidades puede ser poco razonable si la mayoría

[7] Ley 21.091 (2018), título IV, Art. 8. En https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1118991&idParte=9917404

de ellas cumple responsablemente con la promesa formativa que declara. Lo más adecuado sería hacer hincapié en aquellas instituciones de alto riesgo. Sin embargo, a juicio de Beerkens y Groeneveg (2022), un enfoque más flexible de este tenor requiere cierta tolerancia al riesgo político. Ello porque, en la experiencia de las universidades y también de proveedores de otros servicios, los problemas de calidad pueden convertirse fácilmente en escándalos mediáticos, con fuertes repercusiones en la opinión pública. La sensibilidad ante estos alborotos puede causar que la agencia evaluadora tome una actitud defensiva y se exceda en los procedimientos de control, con lo que se frustra el propósito de flexibilización de los nuevos enfoques. Hay que aceptar públicamente la disyuntiva: "un ciclo de control riguroso, con elevados costos tanto para las instituciones como para el público, frente a una pequeña posibilidad de que se produzcan incidencias ocasionalmente, pero con recursos adicionales para las actividades básicas en lugar del control" (Beerkens y Groeneveg, 2022: 4).

Ahora bien, en Chile, la exigencia de configurar los SIAC como una dimensión de evaluación adicional y sobrepuesta a la docencia y los resultados de aprendizaje, a la gestión estratégica, a la vinculación con el medio y a la investigación e innovación, arriesga derivar en un proceso problemático y redundante. Ello podría ocurrir tanto para la agencia evaluadora como para las universidades, sobre todo considerando la amplitud de la definición de los SIAC[8] y el hecho que cada dimensión de evaluación se analice individualmente. Al respecto, existe una difícil disyuntiva entre una aproximación evaluativa más exhaustiva, como teóricamente quedó regulada en Chile, y una más discreta y flexible, como se ha implementado en otros países. La evaluación flexible otorga la posibilidad de que las universidades definan y demuestren sus propios procesos de evaluación, una especie de exhibición de los respectivos SIAC a la agencia evaluadora. La evidencia de casos europeos muestra que esta alternativa genera mayores expectativas, pero como contrapartida ha generado igualmente altos costos e incertidumbre para las instituciones, especialmente aquellas con aversión al riesgo. En definitiva, una evaluación externa menos prescriptiva, pero que exige exhibir un SIAC de cumplimiento robusto, no necesariamente reduce costos ni aumenta la flexibilidad, tal vez sólo traslada carga administrativa de la agencia a la institución. Así, las universidades requieren desarrollar nuevas unidades administrativas internas para hacerse cargo de la función que ha de cumplir el SIAC. Curiosamente, no parecen existir estudios sobre el uso de prácticas de gestión destinadas a reducir la carga administrativa que generan estos procesos internos de calidad (Beerkens y Groeneveg, 2022).

Posiblemente, sin estos y otros antecedentes, autoridades y directivos de las universidades chilenas expresan altas expectativas respecto del carácter prospectivo y transformacional que sus respectivos SIAC podrían desarrollar. Aunque la retórica apunta a la mejora, los SIAC pueden quedar sujetos a normas escasamente flexibles, impidiendo hacer algo más que sólo hablar de mejora. Los académicos, por su parte, son más escépticos y perciben que un sistema interno de calidad es un dispositivo burocrático y mecanicista, que impone un conjunto de procedimientos, directrices y requisitos. En el peor de los casos, son controladores de cumplimiento; en el mejor de los casos, invocan la responsabilidad en el intento de fomentar una mejora (Harvey, 2009).

[8] Historia de la Ley 21.091. BCN, 2018: 2.309. En https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7543/

Naturalmente, priman en el cuerpo académico los valores y las creencias de su unidad académica, especie de SIAC informalmente establecido, una cultura de calidad que fomenta un modo de proceder hacia lo que los académicos consideran óptimo. Ellos saben, en particular, que el aseguramiento de la calidad de la docencia difícilmente puede resolverse desde la administración central, lo que supone, en cambio, un cuerpo académico crítico, comprometido y cohesionado, que clarifica colegiadamente acciones para fortalecer la enseñanza (Dill, 2018).

En todas estas materias, es importante resistir al pensamiento determinista frente a los dilemas, y adoptar como criterio de juicio para la toma de decisiones, un horizonte amplio que considere la complejidad del trabajo académico y de la provisión de un bien público como la educación superior. En la realidad, no es cierto que determinados tipos de regulaciones, evaluaciones y cambios encierren respuestas únicas y predeterminadas, como suelen creer algunas instituciones. Elocuente ejemplo de ello son las universidades estudiadas, al creer que —de la formalización de los SIAC— indefectiblemente se seguirá el fortalecimiento de la cultura de calidad académica, o bien, que en virtud del incremento regulatorio se seguirán mayores niveles de calidad.

Más bien, de los cambios, desafíos y el fomento de la calidad hasta aquí estudiados, se concluyen tres lecciones para las universidades y los tomadores de decisión de la política pública de este sector en Chile:

1) La nueva política de SEAC y sus exigencias de SIAC, ha de enjuiciarse en base a los efectos que produce su implementación, más que desde la regulación misma. El marco jurídico que le presta alero es interpretable y las universidades son organizaciones complejas y situadas en un contexto.
2) Son las administraciones centrales de las instituciones quienes realizan los esfuerzos para cumplir los criterios de calidad de SEAC y SIAC. Históricamente, las facultades o unidades académicas de las universidades han sabido adaptarse y orientarse para preservar e innovar dentro de sus propias culturas académicas, incluso en entornos adversos.
3) Las decisiones deben moverse en base a evidencia y racionalidad. Los planos ideales no se ajustan precisamente a la realidad y los casos particulares no se pueden generalizar, no obstante, constituyen marcos analíticos y proporcionan información relevante para resolver los temas de calidad del modo más adecuado.

5.3.3.2 Responsables del aseguramiento de la calidad

Un número considerable de países está experimentando con reformas políticas focalizadas en la mejora de la universidad mediante sus propios procesos colegiales de resguardo de la calidad (Dill, 2020). Como ya se ha observado, es posible que estemos frente a un giro tendencial de la política, bajo la premisa de que las instituciones son las primeras responsables de su propia calidad. En cuanto el Estado les reconoce capacidad de autorregulación, intenta promover sus desempeños de acuerdo a sus propios procesos internos. Esta estrategia metarregulatoria, o de control lateral, es probadamente más efectiva que el control jerárquico para fortalecer normas

internas y para generar acciones de mejoramiento de la calidad conducidas por pares (Dill, 2020).

También en el caso chileno, la reforma declara el propósito precedente, fundamentalmente a través de la introducción de la dimensión de aseguramiento interno de la calidad. Empero, su descripción es amplia y ambigua, a lo cual se añade el hecho que existe, además, una completa o integral evaluación institucional externa obligatoria. Es decir, un proceso de evaluación institucional que abarca todas las áreas disciplinares que la universidad cultiva, los programas en todos sus niveles, las sedes o campus y sus modalidades de enseñanza. Los criterios y estándares que se aplicarán para esta evaluación dicen relación con la gestión de la calidad, en cuanto a contar con una política de aseguramiento de la calidad institucional, cuyo nivel superior de expresión sería garantizar la capacidad de autorregulación; y con el mejoramiento continuo y el compromiso de todos los estamentos con la cultura de calidad institucional. Complementariamente, para evaluar la dimensión de aseguramiento interno de la calidad, se revisará si la aplicación de normativas y procedimientos *ad hoc* alcanza, de igual manera, a todos los programas de pregrado y postgrado.

A partir de estos antecedentes, lo más probable es que los elementos de juicio evaluativo sean:

1) La configuración e institucionalización de los respectivos SIAC, verificable a través de un documento de política.
2) El cumplimiento de procedimientos formalmente establecidos, corroborables a través de las orientaciones que guían los programas académicos.

Por lo tanto, al menos conceptualmente, el precedente que se sienta es que el aseguramiento de la calidad continúa siendo esencialmente un asunto de control jerárquico, alejado del modelo metarregulatorio que se acerca más al colegial universitario. Considerar este aspecto podría contribuir a una implementación más adecuada de la nueva dimensión de aseguramiento interno de la calidad.

5.3.3.3 Calidad y cultura académica

Como se ha señalado, la evidencia indica que, desde el punto de vista cultural y desde la literatura de *quality work*, la calidad queda a mejor resguardo si el énfasis está puesto en los profesores, proveedores primarios de educación superior. Aunque pocos estudios se han realizado acerca de las normas éticas colectivas que guían el desempeño académico, es posible observar que el acuerdo sobre prácticas correctas evoluciona al interior de las universidades y no por decreto administrativo (Dill, 2020). También hay convergencia acerca de que asegurar y mejorar los estándares académicos requiere involucrar activamente el liderazgo colegiado de los académicos dentro de la universidad, ya que finalmente es a nivel de programa, o de las facultades como bases disciplinares, donde se puede asegurar mejor la docencia y donde pueden mejorarse los estándares académicos (Dill y Beerkens, 2012).

En efecto, los mayores beneficios y confianza que puede dar una universidad, es que los programas sean diseñados por quienes aseguran sus estándares de manera colectiva, es decir,

los profesores de las respectivas facultades. Como se ha analizado, ello presupone compromiso, responsabilidad y adhesión a los arreglos organizacionales internos. En este marco, resulta crucial la comunicación cara a cara entre pares, preservar el delicado equilibrio entre libertad académica y responsabilidad colegiada de la calidad (Dill, 2020), y la voluntaria disposición para resolver dilemas de acción colectiva en torno al proceso formativo.

Cabe recordar —en este punto— dos énfasis clarificadores de la perspectiva de Ostrom (2007). En primer lugar, los académicos han de tener capacidad de autogobernarse y gestionar sus problemas comunes. No obstante, esa capacidad no es fija ni tampoco dada. La capacidad de autogobierno es una habilidad que puede atrofiarse o fortalecerse, dependiendo de los arreglos políticos e institucionales que la sustenten. En segundo lugar, la estructura organizacional de la universidad no es neutral en relación con las capacidades asociativas de los individuos y su habilidad para resolver problemas comunes (Ostrom, 2007). El éxito de las políticas internas de calidad dependerá de una buena comunicación entre la dirección central o general, la dirección a nivel de programas académicos y los profesores. Adicionalmente, de acuerdo con el planteamiento de Lazega (2020), es deseable una estructura universitaria multinivel de organismos colegiados que, en definitiva, conforme un sistema que posea un conjunto general de valores y reglas compartidas, que son acordadas y aplicadas por los propios centros de decisión. En suma, la naturaleza del trabajo académico supone que los asuntos de calidad académica sean resueltos colegiadamente en los distintos niveles y ello requiere unidades académicas con profesores reflexivos, corresponsables, autónomos y con capacidad de autogobierno.

Por último, la búsqueda colegiada de objetivos comunes que sirvan al bien público está íntimamente ligada a una tradición académica que "sigue reapareciendo bajo distintas apariencias" (Östling, 2018: 241). Dar lugar a una comprensión más profunda del papel que esa tradición desempeña en la cultura académica, no sólo revaloriza el poder transformador del mundo académico, también pone de manifiesto la incidencia que el debate sobre la "idea moderna de universidad" posee hasta hoy para el cultivo de los ideales inscritos en esa cultura. De hecho, el trabajo de campo para este estudio da cuenta que las actuales discusiones y preocupaciones en torno al aseguramiento de la calidad de la universidad —y del SIAC— adquieren especial vigor y se alimentan en esa suerte de caja de resonancia histórica: el pasado ilumina el presente para entrar el futuro. Parece necesaria una mirada omnicomprensiva y actualizada de la tríada que forman autonomía, libertad académica y colegialidad, para dar sentido a los nuevos desafíos de los SEAC y SIAC.

5.3.3.4 Nuevo entorno universitario

En una sociedad que sufre cambios sociales relevantes, la universidad contemporánea requiere de una regulación que combine dos modelos ideales de organización y cooperación: la burocracia y la colegialidad, o dicho de modo más preciso, una burocracia tecnocrática y la colegialidad académica. Aceptada esta redefinición de la organización universitaria como un nuevo entorno combinado de burocracia y colegialidad, la sociología de las organizaciones proporciona una explicación más precisa de cómo los miembros de la universidad activan la agencia colectiva de sus miembros. La regulación llamada conjunta (*joint regulation*) intenta

equilibrar la coordinación entre el trabajo rutinario y el trabajo innovador, al tiempo que busca otorgar estabilidad organizacional y permite, no sin tensiones, los cambios y la innovación.

Esta visión neoestructural de las organizaciones identifica también nichos colegiales relacionados en los distintos niveles de la universidad, respecto de los cuales es necesario considerar, cuidadosamente, la incidencia que progresivamente está teniendo la tecnología (Lazega, 2020). Pensar la universidad como órgano multinivel ayuda a comprender las problemáticas combinaciones entre burocracia y colegialidad, ya que en muchas ocasiones se superponen las agencias colectivas de los distintos niveles, sean ellos predominantemente colegiales o predominantemente burocráticos.

El enfoque neoestructural aporta otra perspectiva de análisis organizacional de la universidad y complementa la visión de la colegialidad propuesta por Dill (2018), requerida para el aseguramiento interno de la calidad. Muchas veces ocurren transiciones de niveles colegiados que se vuelven más burocráticos, aunque es poco frecuente que ocurra al revés, es decir, que organismos burocráticos se tornen más colegiales. La propuesta de Lazega (2020) es compleja y aplicable para el análisis de distintas organizaciones. No obstante, para este trabajo lo relevante respecto de las universidades es:

1) Asumir el nuevo entorno organizacional de cooperación combinada, propio de la institución universitaria contemporánea.
2) Preservar la colegialidad en un entorno en que las organizaciones, en general, se tornan más burocráticas, debilitando los procesos de innovación y cambios necesarios para mejorar. Una forma de proteger la colegialidad es ejerciéndola en los distintos niveles de la organización. Innovar colectivamente para salir de las rutinas se basa, en parte, en la existencia de la colegialidad que ha de desarrollarse en entornos ya burocratizados.
3) Considerar y alertar los riesgos del nuevo orden organizacional cuando empuja al uso de la tecnología para manejar burocráticamente la colegialidad. El trabajo contemporáneo puede ser cada vez más rutinario, automatizado, digitalizado y robotizado. La tecnología se supone que es creativa y no burocrática, sin embargo, la línea entre ambas no es clara. No hay que ignorar los riesgos que podría traer la parametrización en el caso de la universidad. Los cambios tecnológicos afectan la capacidad de acción colectiva igual que otras dimensiones de la sociedad. Explorar las consecuencias del giro digital requiere una renovada comprensión.
4) Contar con la adecuada y precisa burocracia permite dar cuenta periódica y de forma ordenada del quehacer institucional y sus resultados a los organismos reguladores.
5) Dar cuenta de lo que se promete es la característica más notable que ha de aplicarse a todas las entidades que prestan servicios en la sociedad, incluidas las universidades. Crear la forma para cumplir y poder demostrar que se cumple, significa que la universidad posee capacidad de autorregulación.

5.3.3.5 Lente analítico de los SIAC

Las variables de la cultura de calidad académica constituyen un marco de análisis útil para estimar la brecha entre el SIAC que una universidad diseña y su cultura de calidad académica. Se ha hecho énfasis respecto a que la cultura de calidad y los SIAC son asuntos diferentes.

En cuanto a la cultura, desde una perspectiva conceptual sobre la calidad (Harvey, 2006), es posible afirmar que la universidad ha tenido seriamente arraigada en su misión y visión un cierto orden institucional autónomo (Nybom, 2003), una especie de SIAC sin denominación ni formalización, que busca garantizar la calidad del quehacer universitario y evitar que este se desvirtúe. Estudios sobre cultura de calidad universitaria recogen esa tradición y añaden que una mayor capacidad de mejora se asocia positivamente con variables como una clara orientación valórica, liderazgo, compromiso y cuerpos académicos cohesionados y colegiados.

Los SIAC, por su parte, se incorporan formalmente desde hace dos décadas, inextricablemente unidos con los SEAC, alentados por las agencias de evaluación de la calidad. A través de los SIAC se intenta un SEAC corregulador o más flexible, que atenúe la carga burocrática sobre las universidades, permitiéndoles sus propios sistemas de resguardo de su calidad. En Chile, en cambio, los SIAC se introdujeron en el nuevo marco regulatorio sin un diagnóstico preciso, como una decisión política para reforzar el SEAC y, simbólicamente, para señalar que la calidad es importante. La experiencia en otros países y los escasos estudios sobre los SIAC no son concluyentes respecto de sus efectos en relación con sus propósitos. Sin embargo, resulta claro que, si los SIAC se configuran con la academia y en sinergia con la cultura de calidad académica, poseen mayores posibilidades de contribuir a la calidad transformacional (Harvey, 2006).

De acuerdo con las entrevistas sostenidas en universidades chilenas, las expectativas respecto a los SIAC son disímiles. Por una parte, estos son percibidos como un nuevo mecanismo de control de arriba hacia abajo; por otra, como sistemas de aseguramiento de la calidad que pueden tener carácter transformacional. La fisonomía y el alcance de sus diseños también son variables. Tal como emergen en Chile, no parecieran estar en línea con la cultura de calidad académica tal como aquí ha sido definida, sino más bien reflejar expectativas de una cultura de auditoría, enfoque ajeno e impuesto externamente desde la perspectiva académica.

En el marco descrito, este trabajo sugiere actualizar y ponderar las variables de una cultura de calidad académica que sobreviven en medio del nuevo entorno universitario descrito. Al desentrañar la cohesión social, la colegialidad académica y la (re)construcción de significados, es posible ampliar el horizonte de sentido y profundidad de la tradición colegial humboldtiana. Sobre esa base podrían configurarse los SIAC de carácter transformacional. No obstante, previamente cabe preguntarse, ¿cómo comprender la paradoja de la simultánea finitud y la sobrevivencia del ideal humboldtiano del cual emergen esas variables? Östling (2018) sugiere adoptar una *Gründungserzählung* (relato o narración fundacional); una especie de enfoque historiográfico académico que porta significado y que indaga los códigos culturales distintivos, más allá de los mitos que esa conciencia histórica puede encontrar. Vincular y conectar la interpretación del pasado, los tiempos contemporáneos y las expectativas permite poner en interacción a los tres tiempos: pasado, presente y futuro. Esas conexiones no pretenden explicar

la historia de la profesión académica; más bien, describen el contexto de las personas que existen en un determinado tiempo, la cultura, las instituciones y los escenarios que habitan. Desde esta perspectiva, para los profesores de los años de la ocupación alemana, la historia de la universidad ofrecía seguridad y edificación tras el desastre del nazismo. Las consignas del nuevo humanismo marcaron la dirección de avance y los protagonistas de los años sesenta se preocuparon por abrir la universidad hacia la sociedad industrial, moderna y democrática. El caso alemán se distingue porque los principios académicos fundamentales se han reformulado continuamente en el marco de una relevante tradición histórica. Esa tendencia a mirar hacia atrás ha dado al debate sus puntos de referencia, su lógica interna y sus condiciones externas (Östling, 2018).

Los ideales de la tradición humboldtiana que han tenido especial capacidad para sobrevivir y otorgar sentido a las distintas culturas universitarias, son limitados, pero han servido de modelo en épocas muy disímiles. En su conjunto, esos ideales constituyen una base académico-normativa y una idea sobre la universidad para el propio tiempo. En primer lugar, la tradición humboldtiana ha servido para defender la adquisición de conocimientos que van más allá de la formación profesionalizante y utilitaria. Cuando lo material y utilitario se vuelve tan fundamental como ocurre en el presente, alternativamente la tradición promueve el desarrollo cívico y humano. En segundo término, la búsqueda libre de nuevos conocimientos ha sido piedra angular desde el inicio. Por eso, el modelo humboldtiano se utiliza con frecuencia para referirse a la moderna universidad de investigación. Además, desde la mirada humboldtiana, la ciencia y la erudición siempre exigen más investigación. Y, es más, cuando la investigación se circunscribe a grandes retos sociales definidos por políticos y burócratas, existe el peligro de que la investigación se desvirtúe y no cumpla su cometido. Hay que recordar la importancia de tener la capacidad para formular preguntas originales y contrastar hipótesis atrevidas con la realidad. En seguida, la insistencia *ad nauseam* de que la combinación de investigación y docencia está íntimamente relacionada con esa noción de la relevancia de la investigación (Nybom, 2003). Acá subyace la convicción de que ha de existir una conexión dinámica y virtuosa entre estos dos quehaceres académicos. El movimiento en ambas direcciones ayuda a la renovación continua y al anclaje firme de la investigación en la realidad.

Por último, lo que más impresiona del modelo humboldtiano es que es considerado extremadamente coherente y bien pensado como universidad ideal. La idea se sustenta en ese conjunto de principios académicos claros, embebidos en una cultura de colegialidad y que, al mismo tiempo, preservan su relevancia en distintos momentos y contextos históricos, adaptándose si fuera necesario. Tampoco están atados a un sistema social ni a un movimiento político; la universidad humboldtiana representa, más que ninguna, una idea sobre la universidad autónoma, con su propia lógica, su sistema de normas y que toma distancia de ideologías, del mercado y del Estado.

En conclusión, si la academia percibe un entorno inhóspito para la enseñanza y el aprendizaje (Knight y Trowler, 2000), que va perdiendo directrices y es progresivamente más difícil asumir responsabilidades (Nybom, 2003), “tiene un valor incuestionable traer la tradición humboldtiana al debate contemporáneo y recordar lo que ha representado en diversas épocas. Como fenómeno históricamente evolucionado, alberga una gran cantidad de reflexiones y

experiencias, de correctivos aleccionadores y de sueños embriagadores" (Östling, 2018: 249). En efecto, gran parte de las entrevistas con académicos dan cuenta del surgimiento de una cultura y estructura académica diferente a la tradicional, y que la universidad se va transformando en un lugar de trabajo como cualquier otro, con sus remodelaciones burocráticas de carácter *managerial* y en las que adquieren relevancia preponderante los indicadores de prestigio y producción académica. Al mismo tiempo, las comunidades académicas buscan preservar su cultura y relevancia histórica, y son ellas las que generan mayor compromiso, motivación y otorgan identidad a los profesores, más aún si existen instancias colegiadas entre pares para acordar asociaciones y desarrollar proyectos, deliberar y acordar asuntos académicos de manera estable en el tiempo.

En consecuencia, este trabajo propone actualizar la perspectiva sobre variables de una cultura de calidad de larga tradición universitaria. Como se ha visto, dicha tradición se percibe ausente o en declinación y tampoco ha sido ponderada en la política que regula y orienta la educación superior. No obstante, esta investigación muestra que, aunque la cultura y el entorno académico ha cambiado y sufrido menoscabo, los cuerpos académicos cohesionados desarrollan adaptaciones, como un camuflaje, tendientes a preservar la tradición académica y evitar que sea definitivamente desarraigada de la universidad.

Desde la perspectiva de la primera variable —la cohesión social—, resultaría relevante observar la intensidad de los vínculos dentro de la universidad; la existencia de microculturas académicas y la colaboración y el trato personalizado entre pares. En cuanto a la colegialidad, importaría corroborar su ejercicio y la existencia (o no) de una estructura organizacional y de cooperación que facilite o fomente su ejercicio. Asimismo, distinguir las instancias predominantemente colegiales respecto de aquellas primordialmente burocráticas, buscando una adecuada relación reguladora conjunta. En ocasiones, la colegialidad no es reconocida como elemento que contribuya al SIAC. En cambio, en el trabajo de campo conducente a este estudio, se reconoce al menos que la configuración del SIAC debe cuidarse de no interferirla. Por su parte, sin suficiente cohesión, la colegialidad será ejercida escasamente. Convendría considerar también las diferencias disciplinares, pues del trabajo de campo se advierten distintas aproximaciones al SIAC, conforme el origen disciplinar del cuerpo académico. Igualmente, verificar si la garantía interna de la calidad radica primordialmente en los profesores. Finalmente, indagar en la cultura institucional e identificar la dirección prevalente de los esfuerzos académicos que se realizan.

Desde la perspectiva de la (re)construcción de significados, cabría observar si el SIAC adquiere carácter de cumplimiento y en qué medida, e indagar si se pueden identificar rasgos transformacionales y cómo intensificarlos. Asimismo, se deben asumir las limitaciones de la burocracia para profundizar la cohesión y la colegialidad. En este contexto, interesa también resignificar las acciones colectivas entre pares, investigando sus códigos y los relatos a los que dan lugar.

En ningún caso se trata de transformar estas variables en rutinas burocráticas ni en nuevos indicadores de los SIAC, sino de proveer un lente analítico que permita comprender con mayor profundidad la organización académica e indagar acerca de la cercanía o distancia que tienen los SIAC (en desarrollo) de las universidades chilenas respecto de su cultura de calidad

institucional. Asimismo, discutir en qué medida se avanza con un SIAC de cumplimiento o un SIAC de características transformacionales. Posiblemente, ni el Estado ni el mercado den valor al análisis de estas variables de cultura de calidad, mas resultan beneficiosas para las propias universidades y su anhelo de avanzar hacia una auténtica cultura de la calidad.

Conclusión

Las políticas públicas para asegurar y mejorar la calidad de la educación superior ocupan un lugar relevante en las agendas nacionales. En este escenario, los sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior se han sofisticado, evolucionado y, de paso, han desplazado definiciones y prácticas universitarias de larga tradición. Junto a otros factores, estos cambios empujan a la remodelación y adaptación organizacional de las instituciones de educación superior. Analizar y ponderar el nuevo entorno universitario es necesario y beneficioso para las universidades y su anhelo de avanzar hacia una auténtica cultura de la calidad.

Este trabajo se inició con el estudio de los modelos de aseguramiento de la calidad de la educación superior, externos e internos, y las dinámicas de relacionamiento entre ellos. Los SEAC se establecen a nivel nacional o supranacional para resguardar la idoneidad de los certificados que confieren las instituciones de educación superior. Los SIAC, en cambio, son diseñados por las mismas universidades y se formalizan para responder a las exigencias de los SEAC. Como objetos de investigación, existen comparativamente pocos estudios sobre los SIAC en relación con los SEAC. Esta investigación analizó las políticas que crean dichos sistemas internos, cómo y en qué condiciones se desarrollan, qué buscan resolver y cómo se implementan.

Suele sostenerse que los sistemas de aseguramiento de la calidad, tanto SEAC como SIAC, estimulan el desarrollo de una cultura de calidad y mejoran la experiencia estudiantil. Sin embargo, el impacto que ejercen sobre ellas es debatible y su incidencia en la mejora de la docencia y el compromiso académico es escasa (Harvey, 2018). En cambio, coherente con los hallazgos de este estudio, se ha comprobado que estos sistemas tienden a generar nuevos procedimientos de gestión y monitoreo del quehacer universitario por parte de autoridades y directivos. Al mismo tiempo, derivan en mayor burocracia, percepción de control y pérdida de libertad por parte de los académicos.

La revisión comparada de políticas de aseguramiento de la calidad, llevada a cabo en el primer capítulo, permitió identificar al menos tres tipos de dinámicas en la configuración de los SIAC, según sea la incidencia de la política externa sobre estos sistemas. En las universidades chilenas se observa que el SEAC ha ejercido fuerte incidencia en ellos, especialmente en el ámbito de la administración y gestión institucional, similar al caso revisado de Reino Unido. Asimismo, las autoridades de las universidades chilenas responden desde una aproximación gerencial a las exigencias externas y diseñan o discuten sobre el SIAC en estos mismos términos. Al mismo tiempo, es posible identificar una aproximación distinta al SIAC por parte de los decanos de las universidades estudiadas. Esta mirada intenta balancear la influencia externa con las expectativas y la cultura académica interna, semejante a los esfuerzos que realiza ENQA en Europa al implementar los Normas y Directrices para el Aseguramiento de la Calidad (ESG) a través de las agencias nacionales. Por último, también fue posible identificar al interior de las universidades chilenas, algunos grupos académicos que destacan por estar comprometidos y

afiatados en su disciplina o programa, como microculturas, cuyo enfoque sobre los SIAC es de acentuada alineación y motivación interna, semejante a la perspectiva defensiva que adopta la Liga Europea de Universidades de Investigación (LERU) respecto de las exigencias de SEAC.

Por lo tanto, en los casos de las universidades estudiadas coexisten las tres dinámicas descritas en el marco conceptual respecto de las políticas de aseguramiento de la calidad y su incidencia en la configuración de los SIAC. En general, es reconocido que las políticas de SEAC han moldeado de manera sustantiva el gobierno y la estructura organizacional de las instituciones. Internamente se valora la política pública de aseguramiento de la calidad y se intenta responder a sus expectativas, pero se le critica por su carácter instrumentalista. Por lo mismo, las universidades estudiadas intentan balancear los influjos externos y la incidencia del propio *ethos* o motivación interna al proyectar sus SIAC. Estos hallazgos son similares a los resultados del estudio fenomenológico de Goff (2017) en universidades de Canadá. También son consistentes con la investigación de Harvey y Stensaker (2008) en cuanto a que las características de los SIAC responden primariamente a las exigencias de los SEAC y, en segundo término, se desarrollan desde las nociones de calidad que las mismas universidades poseen.

En general, la investigación sobre estos sistemas adopta una perspectiva en función de la gestión de la calidad y la cultura académica es subestimada (Dill, 2018). Este estudio aporta en ese sentido: profundiza en los SIAC desde una perspectiva cultural y de la literatura del trabajo de calidad. Se trata de dirigir la atención hacia aspectos de contexto y del sentido de la docencia y sus resguardos, más que a un conjunto de procedimientos de rendición de cuentas. El foco se desplaza a los aspectos prácticos y simbólicos de la docencia de calidad. En tal sentido, esta investigación se aproxima a la cultura de calidad de cada universidad chilena, entendiéndola como lo propone Harvey (2009), como una forma de vida que no se impone ni se transfiere. La cultura de calidad se integra en la práctica cotidiana; no es mecánica ni codificada; es más bien una experiencia aprendida y vivida; es construcción ideológica y sociopolítica situada en un contexto; es propiedad de quienes la viven; es efectiva cuando subjetivamente es compatible con la experiencia. De este modo, la cultura académica observada en cada universidad exhibe características similares, pero también diferenciadas según sea el caso. En la misma línea de Dill (2020), resulta claro que la institucionalización de los SIAC requiere considerar la dimensión regulatoria, normativa, cognitiva y cultural, sin dar ninguna por sentada, especialmente la última.

El marco conceptual de esta tesis analizó las modificaciones organizacionales, de comportamiento y cultura que ocurren en algunas universidades chilenas al configurar sus SIAC. Asimismo, discutió la forma en que se resguarda la calidad y cómo se afecta o fortalece la cultura institucional al diseñar estos sistemas internos. Conforme a estos propósitos, se identificaron factores externos e internos que ayudaron a caracterizar el ámbito organizacional, su cultura académica y la configuración de su SIAC. Los externos se refieren a la regulación y régimen de regulaciones a las cuales las instituciones han de sujetarse. La discusión previa y la implementación de la reforma a la educación superior chilena del año 2018 mostraron la dificultad para equilibrar adecuadamente las fuerzas del Estado (regulación directa), del mercado (competencia) y de la profesión académica (autorregulación). La excesiva regulación estatal puede inhibir la innovación académica; los instrumentos de mercado no aplican

adecuadamente en la educación superior y la dependencia de instrumentos de autorregulación podría generar una aplicación indulgente de estándares académicos. Al mismo tiempo, las universidades concuerdan en que las regulaciones externas son necesarias para ofrecer confianza y legitimidad a la sociedad, aunque en la práctica no parecen incidir en el núcleo de la calidad. El riesgo es que las universidades desarrollen una cultura de cumplimiento, en lugar de una mayor capacidad de autorregulación y mejora de los aprendizajes como teóricamente se espera de un SIAC de carácter transformador.

Los factores internos se abordaron desde una perspectiva cultural integrada, a la manera de Tierney y Bendermacher para quienes la interrelación entre variables de contexto internas y su orientación valórica, permite adoptar una mirada comprensiva de la universidad. La autonomía institucional y académica, la estructura organizacional de la universidad contemporánea y el liderazgo académico son algunos de los factores internos que contribuyen, o inhiben, la configuración de los SIAC en coherencia con la cultura académica institucional.

Por otra parte, la tipología de Harvey y Stensaker (2008) ilustró de manera simplificada la construcción cultural de la calidad en las instituciones de educación superior de acuerdo con la intensidad de las reglas externas. Los tipos resultantes constituyeron el marco inicial para investigar cómo la estructura organizacional y la cultura académica se pueden combinar en torno a los SIAC de las universidades. En su conjunto, los factores externos e internos del SIAC vinculan los elementos estructurales y gerenciales por un lado, con los culturales institucionales por el otro, sirviendo así para estimar su contribución, o resistencia, al desarrollo de una cultura de calidad académica. Por último, el marco conceptual propuso, como lente analítico, tres variables de cultura de calidad, estrechamente relacionadas, que permiten calibrar la distancia existente entre dicha cultura y la configuración de los SIAC: la integración social, la colegialidad académica y la construcción de significados. Como muestra el capítulo conceptual y hacia el final del capítulo histórico, esa relación ha sido poco explorada, pese a que la cultura aclara, otorga significado y refuerza valores esenciales del trabajo académico. Por lo tanto, este trabajo sostiene que se requiere una aproximación más compleja y sensible al *ethos* universitario porque un SIAC efectivo se basa en el compromiso académico, aquel que incide en la formación estudiantil y se integra a la cultura de calidad de la universidad.

Analizada desde esta propuesta conceptual, la historia de la educación superior chilena tratada en el segundo capítulo, deja al descubierto tempranamente la existencia de los SIAC. Desde el inicio de la República y luego durante gran parte del siglo XX, el aseguramiento de la calidad (sin esa denominación), residía fundamentalmente al interior de las instituciones. El catedrático era su principal guardián y gozaba de autonomía para impartir sus lecciones, elegir sus textos e investigar. En el caso chileno, la cátedra adoptó una mezcla de honor meritocrático pero fundado en la clase social y la jerarquía del saber y se integró a las facultades universitarias, lo cual posibilitó introducir un control entre pares y una cierta competencia por el prestigio frente a los estudiantes y los colegas. La especialización y experiencia como requisitos para la designación de los miembros de las facultades, la contratación de profesores extranjeros, la adquisición y creación de redes bibliográficas fueron relevantes para el fortalecimiento de este implícito, pero efectivo, resguardo interno de la calidad.

La Universidad de Chile (1843), primera universidad estatal, se instala gradualmente pese a su lejanía del mundo europeo, sus pocos recursos y escasa tradición académica. Indudablemente, el liderazgo y visión de sus dirigentes, partiendo por Andrés Bello como su primer rector, destacaron por sus altas expectativas respecto de la institución. De esa forma se creó una institucionalidad intelectual relativamente sólida, que asumió patrones científicos universales, que no se restringía a letrados y eclesiásticos, y generó un espacio de creación intelectual que aspiró, desde el inicio, al prestigio y excelencia académica.

Más tarde, al sumarse nuevas universidades, surge un incipiente SEAC por cuanto la examinación para la promoción y la titulación era ejercida por la primera universidad estatal, la que actuaba como superintendencia respecto de las otras creadas posteriormente. Parecido a lo ocurrido en otros países, los exámenes fueron un centro de disputas doctrinarias pues ponía en pugna la libertad de enseñanza y la racionalización de los estudios. De allí deriva la nueva legislación de 1879 que crea el Consejo de Instrucción Pública para la examinación con un control externo de calidad. Con todo, la protección estatal no contravenía la libertad académica, sólo exigía el examen que comprobara la suficiencia del estudio. Se reconocía así una especie de SIAC, se forjaba un tipo de SEAC y una cierta ideología de la educación chilena como una tradición patriótica, ilustrada, meritocrática y progresista (Serrano, 1994).

Después de 1950, las universidades adquirieron autonomía para aplicar sus propios exámenes para otorgar títulos y grados. Entonces la secularización de la sociedad había traído aparejados conflictos políticos e ideológicos, también la "cuestión social", que derivaron en modificaciones a la forma original de resguardo de la calidad en la cátedra y en nuevas demandas sociales hacia la universidad. Cabe destacar la convulsionada discusión sobre la reforma universitaria de los años 1967 y 1968 que el golpe de Estado de 1973 interrumpió drásticamente. Junto con perderse la democracia, el resguardo de calidad dejó de residir al interior de la universidad y se traspasó al gobierno militar convertido en control político e ideológico de las instituciones. Como entonces señaló el destacado filósofo chileno Jorge Millas, la cultura académica exigía libertad de enseñanza garantizada constitucionalmente, autonomía para el desarrollo de las misiones institucionales e integración de los saberes (Millas, J., 1981).

En 1981 la Junta Militar introdujo una nueva legislación para la educación superior que incentivó el ingreso de nuevos proveedores privados y facilitó una masificación inorgánica del acceso. Desde el año 1990, con el retorno a la democracia, la calidad en la educación se tornó en una preocupación prioritaria del gobierno. Se reorientaron las políticas, además de agregar componentes de protección social y de corrección de desigualdades. Se entendió que la calidad dependía fundamentalmente de las mismas instituciones y, para fomentar aquello, se introdujeron iniciativas complementarias, tales como procesos experimentales de evaluación externa, que legitimaron el proceso y llevaron a consagrar legalmente el SEAC el año 2006. Se definió que la calidad de una institución o programa se verificaba mediante la evaluación de su consistencia interna y externa, es decir de acuerdo con sus propósitos y respecto a las demandas del sistema de educación superior y de la sociedad. Esa doble perspectiva presumía la existencia de un SIAC, aunque todavía no recibió esa denominación.

A poco andar, la agencia estatal de la calidad (CNA) demostró cierta incapacidad para responder oportunamente a los desafíos que trajeron consigo la globalización y la masificación, perdiendo legitimidad. Con todo, el impacto del SEAC produjo relevantes modificaciones organizacionales y culturales al interior de las instituciones chilenas. El año 2015, precedido por movilizaciones estudiantiles que demandaban calidad y gratuidad, se inició el debate acerca de una nueva reforma que culminó con la Ley 21.091 el año 2018, que introduce legalmente los SIAC, objeto de este estudio.

La polarizada discusión, previa a la reforma, entre "neoliberales" y "progresistas" en torno a la gratuidad, el lucro y lo público en la educación superior, invisibilizó el trasfondo de la reforma y la confrontación perjudicó gravemente el clima para resolver consensuadamente las controversias. Desde las universidades, varias voces alertaron sobre el riesgo de eludir los temas sustantivos. Hubo acuerdo respecto a que la universidad chilena se ubicaba en un contexto en el cual predominaba la coordinación por el mercado y que ello dificultaba la expresión del carácter público de la educación superior. Sin embargo, existieron profundas discrepancias conceptuales sobre cómo abordar esta situación. Cabe recordar que la tradición chilena combina desde sus inicios la provisión pública y privada en un concepto común de lo público (Brunner, 2016).

La discusión ideológica en torno a la reforma, aunque mucho más compleja esta vez, guardó sin embargo similitudes con aquellas del pasado. A lo largo de su historia, es posible advertir que, en el fondo de las discusiones de reformas educativas en Chile, se disputan concepciones ideológicas sobre las relaciones entre el Estado, sus atribuciones y la sociedad. A lo anterior se añade, en la primera mitad del siglo XX, la cuestión social y luego el debate se complejiza con la introducción del mercado en la coordinación del sistema. Asimismo, los debates parecen no poder desprenderse de la historia, de la cultura y de las tradiciones hasta entonces alcanzadas, al tiempo que el sentido y razón de ser de las universidades es defendido con tesón. En suma, como diría Jorge Millas, parece ser que la universidad de tanto en tanto, es asediada ideológica y políticamente.

Finalmente, la reforma de la legislación se llevó adelante, pese a que no se consensuó un diagnóstico fundado ni tampoco una mirada prospectiva de la educación terciaria. En lo fundamental, el nuevo marco modifica la institucionalidad creando una Subsecretaría de Educación Superior y una Superintendencia para el sector; consagra una gratuidad universal progresiva del acceso; actualiza el SEAC, incluyendo a los SIAC como una dimensión de evaluación obligatoria y renueva la CNA, bajo la premisa de que la calidad como consistencia interna y externa ha sido insuficiente. Son tantos y tan diversos los beneficios esperados de la educación superior a partir de este nuevo marco político-legislativo, que la universidad queda sumida en lógicas de intensa regulación, de carácter performativo, al alero de un Estado poderoso que ha de coordinar y conducir mediante el diseño e implementación de políticas adecuadas.

Desde la perspectiva de la experiencia comparada, se observa un intento por girar la trayectoria de los SEAC para morigerar sus exigencias a las instituciones. Para ello se busca balancear la perspectiva de control externo —que exige responsabilidad, rendición de cuentas y

transparencia hacia la sociedad— con la perspectiva de autorregulación del SIAC, en coherencia con las respectivas misiones, objetivos y cultura institucional. Distintamente, en el caso chileno, la intención del legislador fue fortalecer el SEAC mediante la exigencia de los SIAC. Como no se logró un diagnóstico compartido sobre el estado del arte de la educación superior chilena y sus necesidades, los antecedentes ponderados para definir el punto de llegada también fueron limitados en materia de calidad y del sentido de los SIAC. Posiblemente, el gran alcance que adquirió la provisión privada de la educación superior en Chile contribuyó también a entender el SIAC como una nueva exigencia de control.

La reforma a la educación superior no ha estado exenta de desafíos en su puesta en marcha: se interpreta la ley desde paradigmas ideológicos distintos; el Estado, a través de la Subsecretaría y la Superintendencia, ha de direccionar centralizadamente y ejercer un minucioso control burocrático sobre las universidades; los principios declarados por la Ley se recogen de manera parcial y ambigua en el articulado; el diseño de la política de gratuidad afecta progresiva y crecientemente la viabilidad financiera de las instituciones adscritas a este beneficio; se espera que el SEAC, que en adelante exige contar con los SIAC, sea más exigente y promotor de una cultura de calidad.

En este contexto, desde el año 2019, la renovada agencia estatal para el aseguramiento de la calidad (CNA) ha debido realizar grandes esfuerzos para resolver sus debilidades técnico-políticas y acordar una visión compartida sobre la universidad chilena. Luego de intentos fallidos, el año 2021 logró publicar criterios y estándares de acreditación conforme al nuevo marco regulatorio. En cuanto al SIAC, exige a las universidades contar con una política, responsables de su implementación, mecanismos y sistematicidad en su aplicación. Por tanto, al menos conceptualmente, la CNA le ha otorgado al SIAC un carácter administrativo que lleva a dudar si acaso hará sentido para la academia.

El trabajo de campo que se realizó en el marco de este estudio indaga cómo las universidades reciben y se adecúan a la reforma de la educación superior y, luego, profundiza en el modo en que algunas universidades conceptualizan y configuran sus respectivos SIAC. Las tres universidades investigadas son similares en cuanto a matrícula, trayectoria y composición del cuerpo académico. Al momento de las entrevistas, las universidades realizaban un intenso trabajo para dar continuidad a la actividad académica en medio de la pandemia del Covid-19. Adicionalmente, se discutía en Chile acerca de una nueva Constitución Política del Estado y un grupo de convencionales, electos democráticamente para ese efecto, elaboraba una polémica propuesta. En diversas ocasiones, las opiniones recogidas en las entrevistas trasuntan preocupaciones relativas a estas contingencias.

Respecto a la recepción de las reformas introducidas por las leyes 21.091 y 21.094, en la universidad estatal (UE) examinada, se constata que ella busca adecuarse al nuevo marco general y además, al nuevo marco específico aplicable a este tipo de universidades. Predomina en ella una noción de calidad ligada al control y evaluación por parte de autoridades y administrativos. Desde el año 2020, crea una nueva unidad administrativa especializada, dependiente directamente de su rectoría, para configurar un sistema integrado de calidad, con una estructura burocrática de soporte y coherente con la cultura institucional. Desde la

perspectiva de Harvey y Stensaker (2008), se advierte una aproximación cultural receptiva pues se trata de cumplir con el imperativo estatal e identificar oportunidades de mejoramiento a partir de las nuevas exigencias. Asimismo, la UE responde preferentemente desde la perspectiva de la gestión para demostrar cumplimiento. Ello supone arreglos en la estructura organizacional, normas, instrumentos y procedimientos debidamente diseñados al interior de la institución. Estas adecuaciones ocurren al tiempo que se aplica progresivamente la política de gratuidad universal cuyo diseño ha resultado en importantes niveles de desfinanciamiento y obliga a la universidad a prestar otros servicios y a competir por fondos concursables externos.

La universidad privada dependiente (UPD) se aproxima a los cambios de manera regenerativa, pero también receptiva. Busca oportunidades de desarrollo, pero prima el plan interno inspirado por la misión institucional. Para configurar su SIAC crea una unidad centralizada que asume las responsabilidades en torno al desarrollo estratégico, análisis institucional y aseguramiento de la calidad, consolidando lo que en la práctica traía ya como trayectoria de su conducción. Similar a la UE, a la UPD le preocupa la sostenibilidad institucional en el contexto de la política de gratuidad. Adicionalmente, y distinto a la estatal, muestra preocupación por la disputa entre lo público y lo privado que ha vuelto a abrirse, siendo esta una universidad considerada tradicionalmente privada pero proveedora de bienes públicos. En este caso, prima la perspectiva de la cultura académica por sobre la gestión o el trabajo de calidad; el quehacer universitario parece impregnado de significado lo cual contribuye a nutrir la cultura institucional. Desde esta perspectiva, instrumentos y mecanismos gerenciales no aparecen necesariamente como evidencia de calidad. La integración social e interdependencia de los miembros parecen constituir el marco cultural dentro del cual se están resolviendo las adecuaciones al nuevo marco legislativo.

Por último, la universidad privada independiente (UPI) evidencia aproximarse al SEAC y a los cambios normativos desde una perspectiva regenerativa con algunos rasgos reactivos. Incide seguramente el contexto de reacreditación institucional en el que esta universidad se encuentra al momento de ser estudiada. A partir de las exigencias externas, ve oportunidades para aprender y autoanalizarse pero, al mismo tiempo, reacciona críticamente frente a las nuevas demandas de adecuación que son percibidas desmedidas e innecesarias. En general, adopta un enfoque práctico, funcional a lo que se espera, intentando evitar mayor burocracia. Lamenta ser percibida con mayor desconfianza por el nuevo marco y que la UE se yerga como ideal institucional. Similar a la UE y UPD, le preocupa la sostenibilidad financiera. La unidad de aseguramiento de la calidad pende de la vicerrectoría académica con el fin de señalar que su SIAC no trata de un asunto administrativo si no, sobre todo, de calidad académica de la oferta y monitoreo de la progresión estudiantil. La UPI realiza adecuaciones funcionales que dependen de la agencia de las personas que ostentan cargos de responsabilidad. En este sentido, lo observado no alcanza a abarcar lo que implica el trabajo de calidad en los términos propuestos por Martensson, Roxa y otros autores del *quality work* que, teóricamente, se evidencia en rutinas y actividades que se dan por sentadas en microculturas académicas que otorgan sentido y estabilidad.

Es posible concluir que la incidencia de la reforma es alta en los tres tipos de universidades, aunque es mayor en la estatal pues ha de adecuarse a un número mayor de cambios respecto

de las privadas. Los arreglos institucionales se discuten y resuelven a nivel directivo y administrativo; los docentes no reportan sentirse mayormente afectados. Hay una percepción generalizada de cambio de dirección en el desarrollo de la educación terciaria chilena, lo cual genera esperanzas, pero parece primar la incertidumbre. Al mismo tiempo, se refuerza el sentido de misión universitaria y las instituciones se sienten interpeladas a contribuir a la sociedad y al territorio en el cual se emplazan. Coherente con Harvey y Stensaker (2008), las respuestas están mediadas de acuerdo con la aproximación cultural respectiva. La UE es fundamentalmente receptiva a los cambios; la UPD, regenerativa y receptiva y la UPI es también regenerativa, pero con mayor reactividad.

Si bien todas las universidades expresan anhelar la consolidación de una cultura de calidad, proceden de distintas maneras: la estatal modifica su organización y gestión sobre todo; la privada dependiente se esfuerza por cambios que susciten adhesión previo a ser institucionalizados y, en ese sentido, más coherentes con la propia cultura institucional; la privada independiente se aproxima de modo más funcional, distante de la gestión y la cultura, *ad portas* de su proceso de reacreditación institucional.

Ahora bien, al profundizar en la noción y configuración de los SIAC en las universidades, es posible observar que, coincidente con estudios comparados, es desde el gobierno central que se construyen mecanismos de monitoreo y resguardo de la calidad para cumplir con la exigencia de poseer un SIAC. Además, como sostiene Harvey (2009), la aproximación regulatoria y normativa afecta de algún modo la cultura universitaria, con independencia del tipo de universidad de que se trate.

Las acciones emprendidas para configurar los SIAC convergen en la generación de revisiones procedimentales y afinamiento de conceptos, sobre la base de lo que hasta entonces cada universidad ha desarrollado en materia de gestión interna de la calidad. Por lo tanto, los arreglos son principalmente organizacionales y normativos, con características distintivas conforme a las nociones subyacentes en cada caso. Paradójicamente, los académicos están escasamente involucrados, pese a que tienen mucho que aportar para institucionalizar un SIAC que no contravenga la cultura académica. En tal sentido, estos hallazgos son consistentes con la investigación de Newton desde el año 2000, quien advierte cómo la "cultura de calidad" bien puede convertirse en sitio de resistencia académica.

Las autoridades y los directivos cooperan para institucionalizar los respectivos SIAC. En ese trabajo priman liderazgos más bien transaccionales, ante el inminente requisito de implementar el propio sistema interno. Se intenta lograr sistematicidad en procesos y obtención de resultados ligados al quehacer universitario para evidenciar que se cuenta con un SIAC. En la práctica, las acciones emprendidas son mayoritariamente burocráticas, refrendando que no sólo es el Estado el que las impulsa, sino también las universidades las que las crean y fomentan vigorosamente. Así también lo demuestra la investigación de Hou, en torno a la autoacreditación en algunos países de Asia Pacífico, desde el año 2016. Al mismo tiempo, los liderazgos inciden en la expectativa respecto del SIAC, coherente con los factores internos del marco conceptual. En ocasiones, movilizan y motivan con discursos de carácter transformacional; en otras, inhiben la promoción de una cultura de calidad. Como señala Stensaker (2003), se genera escepticismo

académico cuando no se logra vincular verdaderamente el esfuerzo y el trabajo de los profesores.

Con frecuencia se asume —como evidencia la aproximación empleada por autoridades y directivos— que una cultura del cumplimiento que cuenta con políticas, procedimientos e instrumentos formalmente establecidos, garantiza la calidad académica en la medida que su implementación se lleve a cabo de manera sistemática. Esa perspectiva resulta probadamente efectiva en Chile para la evaluación externa con motivo de la acreditación, pero no coincide con la perspectiva cultural y práctica que prevalece entre los profesores entrevistados, independientemente de la universidad a la que pertenecen. Es más, la cultura de cumplimiento arriesga socavar los esfuerzos que realizan los académicos para mejorar o incrementar la calidad de la docencia e investigación. También puede ir en detrimento del trabajo propiamente universitario y afectar la cultura académica. Tal como sostiene Dill (2018), la mejora no se produce por efecto de la regulación, más bien resulta del crítico compromiso de los académicos.

La gran mayoría de los profesores de todas las universidades identifican, en cambio, que el aseguramiento interno de la calidad ocurre en lo cotidiano y en contextos formalmente establecidos. En tal sentido, visualizan con sorprendente claridad los riesgos y ventajas de los SIAC conforme a su configuración, sea esta más burocratizada o considerando en mayor medida la integración colegial propia de la cultura académica de calidad. En el caso de los decanos, que también ejercen docencia, adoptan una posición de cooperación y armonización de perspectivas, pues visualizan la conveniencia de balancear la tensión producida entre la fragmentación administrativa y la cultura académica. Coherente con Lazega (2020), perciben como deseable la formación de coaliciones internas para garantizar calidad. De todos modos, sus perspectivas, que son similares a las de los directores de doctorado, evidencian mayor complejidad argumentativa y se sitúan más cercanas a las de los académicos.

Los profesores se perciben insertos dentro de una unidad académica cuya cultura fomenta o exige un modo de proceder hacia lo que se considera óptimo. Y también unas creencias que, sin ser rígidas, parecen ser suficientemente estables como para contribuir en esa misma dirección. Ello resulta coherente con los hallazgos de Dill (2018) en cuanto a que la forma compartida de pensar de los académicos está significativamente moldeada por las interacciones sociales dentro de cada disciplina. Por tanto, la configuración de un SIAC eficaz requeriría de una comunidad activa de académicos, con capacidad de autogobierno, confianza y reciprocidad. Y que decida, adhiera y aplique reglas académicas adecuadas. Emerge también el aprecio por una efectiva colegialidad académica porque, a fin de cuentas, es a nivel de programas donde se pueden asegurar los estándares académicos. Dicha colegialidad se produce en distintos momentos, preestablecidos o no planificados dentro de las actividades y rutinas de la cotidianidad. Esos diálogos académicos se manifiestan como deliberación, cooperación o coordinación. De cualquier forma, promueven y fortalecen el compromiso académico con el quehacer universitario, sobre todo cuando se guarda el respeto entre pares por su idoneidad y la labor que realizan. En suma, la exigencia de formalizar el SIAC es percibida, desde la academia, como un riesgo si es que no logra considerar y ponderar la cultura y prácticas propiamente académicas. Dicho de otro modo, ellos perciben la incidencia paradójica que estos sistemas internos pueden producir: rendición de cuentas en lugar de mayor calidad. Además, que el SIAC

haya sido definido legalmente en Chile como una dimensión de evaluación en paralelo con otras —que a la vez se superponen— genera el riesgo de ser redundante, que su arraigo en la cultura académica resulte incierto y que su desarrollo sea un desafío.

En el último capítulo, junto con integrarse los hallazgos de este estudio en función de variables de calidad académica, se proponen orientaciones sobre cómo avanzar hacia un SIAC de carácter transformacional, independiente de si se trata de una universidad estatal o privada, o si una u otra se halla más o menos burocratizada. Aunque las variables de cohesión social, colegialidad académica y construcción de significados están inextricablemente imbricadas, se revisa cada una en profundidad para comprender el vínculo entre ellas. Para efectos del análisis, y como orientación prospectiva que pueda ser útil para las universidades, se revisan algunas investigaciones recientes sobre cultura de calidad y desarrollo de los SIAC, de origen fundamentalmente europeos y norteamericanos, por no existir estudios latinoamericanos similares. Lo relevante es que estas tres variables de calidad reflejan el compromiso del cuerpo académico, factor crítico para que una universidad pueda desarrollar una cultura de calidad propia e, idealmente, establezca un SIAC de carácter transformacional.

Como resultado final, se sugiere identificar y renovar tradiciones académicas con una larga historia pero que sobreviven hasta hoy en las universidades. Enseguida, se reconoce que la organización universitaria contemporánea guarda similitudes con otros tipos de organizaciones de la sociedad; aquellas denominadas organizaciones colegial-burocráticas o burocrático-colegiales. Y si bien existe una tendencia a percibir y describir a las universidades más bien como empresas, ello no significa que la centralización del poder en ellas deba hacerse de una manera puramente gerencial y que las formas colegiadas de influencia y participación sea un asunto del pasado. Asumido este nuevo entorno organizacional y de cooperación multinivel combinado, es posible actualizar la mirada sobre el quehacer universitario para preservar, y al mismo tiempo innovar, su dimensión cultural de calidad académica.

En cuanto a la integración social, según la teoría de los bienes comunes de Ostrom (2005), las regulaciones del Estado y las fuerzas del mercado han demostrado no ser suficientemente eficaces para gestionar y proporcionar bienes públicos complejos. Aplicado este marco a las universidades, la autora concluye que la forma más adecuada de entender a las universidades es como “bienes comunes de conocimiento”, razón por la cual el Estado les reconoce autonomía y derecho para autogobernarse y les exige la responsabilidad de asegurar su calidad académica. Este reconocimiento refuerza el compromiso y la integración social necesaria para trabajar colectivamente el desempeño universitario, al tiempo de dar cuenta que la noción de calidad depende sustancialmente de la propia institución de educación superior.

La colegialidad académica como variable de calidad también es refrendada por el trabajo de campo. Implica tomar decisiones mediante debates que conducen al consenso y compartir el poder en una situación en la que existe un entendimiento común sobre las necesidades y propósitos de la universidad. De acuerdo con las entrevistas a profesores, el ideal humboldtiano subsiste en la tradición y formación universitaria y puede concebirse como una suerte de SIAC de su tiempo: la mirada académica prevalecía y el poder académico residía en las decisiones universitarias. La universidad desacoplada de este ideal deriva en la universidad racionalizada,

que ha de ser eficiente y que modifica las condiciones de los académicos y los desplaza del lugar central que tenían respecto a la formulación y evaluación de políticas en la educación superior. Aunque la colegialidad parece desvanecerse en la universidad contemporánea, subsiste en los términos que indica Lazega (2020) dentro de entornos burocratizados en los cuales las diferencias de poder entre niveles representan una realidad micropolítica con la cual los organismos de autoridad deben lidiar y necesitan consultar.

Resignificar la colegialidad, con el fin de adaptarla a las necesidades de las universidades del siglo XXI, implica conciliar la toma de decisiones centralizada con la participación y el control de las unidades académicas. Las universidades chilenas se encuentran precisamente en esa encrucijada que bien podría discutirse, y eventualmente resolverse, adoptando una *Gründungserzählung* sobre el ideal humboldtiano como fenómeno históricamente evolucionado como sugiere Östling (2018). Por un lado, las autoridades intentan combinar el control con la participación, y por otro, los docentes señalan su deseo de preservar la colegialidad o la cultura académica. En este contexto, repensar y actualizar la colegialidad en los distintos niveles de la organización académica crea una situación beneficiosa para todos: las autoridades y directivos ponen en práctica sus decisiones con mayor eficacia y los cuerpos académicos participan (o vuelven a participar) significativamente en el desarrollo de la universidad y sus departamentos, ejerciendo la corresponsabilidad que a cada uno compete. Del mismo modo, considerar el aseguramiento interno de la calidad como una gobernanza colectiva reforzada como propone Dill, es consistente con el *aggiornamento* de los valores académicos tradicionales, e implica mejorar y revisar continuamente el quehacer universitario por parte de pares académicos y tomar decisiones coherentes en las cuales prevalezcan criterios académicos.

En las universidades chilenas de este estudio la colegialidad académica es ejercida a nivel departamental o de facultad y, frecuentemente, está asociada a liderazgos eficaces, capaces de promover la tercera variable de calidad: la construcción de significados que orienta prácticas abiertas y colegiadas de toma de decisiones. Ello supone liderazgos cuyo foco no sólo es la estructura organizacional formal, sino también el trabajo más informal y rutinario que no siempre se asocia con la mejora de la calidad y que la UPI parece exhibir con mayor elocuencia. En efecto, consistente con Elken y Stensaker (2018), los liderazgos eficaces alientan el trabajo de calidad sabiendo que la gestión ocurre *vis a vis* con la cultura de calidad.

La construcción de significados coadyuva o acrecienta el sentido del trabajo académico en un contexto en que la universidad se complejiza. En tal sentido, si se busca institucionalizar un SIAC de carácter transformador, necesariamente ha de ser conversado y acordado con el cuerpo académico, de modo que este comprometa su adhesión y le otorgue un sentido. En cambio, si sólo se busca cumplir con los nuevos criterios y estándares podría configurarse un SIAC de carácter más bien ceremonial, al alero de una unidad administrativa *ad hoc*. Los hallazgos de este trabajo llevan a concluir que, en la práctica, las universidades persiguen cumplimiento y transformación, en tanto que las opiniones de los actores y los arreglos institucionales se mueven en una suerte de continuo entre un polo de carácter transformacional y uno de cumplimiento administrativo. El desafío entonces para el ámbito universitario es lograr las combinaciones adecuadas entre burocracia y colegialidad y superar, como propone Lazega

(2020), la mirada weberiana tradicional, cuya capacidad de explicar la cooperación y colaboración en organizaciones de conocimiento avanzado son limitadas.

Es necesario entender que el fortalecimiento de la cultura de calidad académica y la configuración de los SIAC corresponden a procesos diferentes y tampoco, uno es consecuencia del otro. Sin embargo, la similitud entre ambos es que para ninguno existe un modelo ideal y tampoco se desarrollan de manera lineal, uniforme e irreversiblemente. Ambos términos —cultura de calidad y aseguramiento interno de la calidad— han adquirido relevancia en la literatura comparada y también en Chile. El primero, como aspiración y como lente analítico; el segundo, como nueva dimensión de evaluación cuyo cumplimiento podría (o no) corresponderse con la cultura de calidad académica de la institución.

La experiencia chilena, aunque distintiva, se asemeja a otros casos europeos, en cuanto a que la obligación de los SIAC no parece haber introducido (todavía) ningún cambio cultural o cognitivo esencial, ni novedoso, en las instituciones como demostrara Vukasovic (2014). Más bien, parece haber llevado a una situación en la que la regulación necesitaba ser —o aparecer— formalmente renovada en términos de aseguramiento de la calidad. Esto indica que el proceso de institucionalización de los SIAC en Chile se encuentra en sus inicios y que las prácticas, incluidas algunas tradiciones colegiales de aseguramiento interno de la calidad, ya estaban presentes; por tanto, los elementos cognitivos-culturales existían previamente. En suma, si la renovación del aseguramiento de la calidad, al exigir los SIAC, se circunscribe a la introducción de reglamentos, manuales o a políticas formalmente aprobadas que no contradigan —o lo hagan lo menos posible— la práctica y cultura académica, refuerzan los hallazgos de Dill respecto a que la columna vertebral de garantía interna de la calidad es efectivamente el cuerpo académico.

El trabajo de esta tesis se completa con algunos hallazgos que pueden servir de orientación para la construcción de un SIAC de carácter transformacional. No se trata de normas ni preceptos, sino más bien de disquisiciones y elementos de juicio, en base a la literatura y a los resultados de esta investigación. Desde la perspectiva de la política pública, el desafío en materia de aseguramiento de la calidad es balancear la necesaria función reguladora con la proposición de incentivos ajustados y pertinentes a la institución universitaria. En tal sentido, para el caso chileno, resultan de particular interés las precisiones de Beerkens y Groeneveg (2022) en cuanto a que las expectativas claramente definidas por las agencias de calidad suelen resultar más eficaces que evaluar intensivamente. Enseguida, los responsables del aseguramiento de la calidad, a nivel del SEAC y al interior de las universidades, han de encontrarse en una tarea común: dar cuenta responsablemente de lo que hacen. No se trata de un nuevo control jerárquico como entienden con frecuencia las universidades chilenas estudiadas, más bien se trata, como sostiene Dill, que las universidades se desarrollen como organizaciones que aprenden. Por otra parte, la cuidadosa consideración y reflexiva ponderación de la cultura académica y del entorno universitario contemporáneo, en los términos propuestos por el marco conceptual, constituyen elementos clave si se desea avanzar en calidad transformacional.

Finalmente, se sugiere a las universidades un lente analítico con las tres dimensiones de cultura de calidad, pues resulta útil para discutir en torno a los SIAC de un modo más alineado a la cultura académica de lo que promueve el SEAC. En el marco descrito, este trabajo sugiere

actualizar y ponderar las dimensiones de una cultura de calidad académica que sobreviven en medio del nuevo entorno universitario. Es menester algún grado de integración social para dar paso a la colegialidad académica o, mejor dicho, la colegialidad presupone cierto nivel de cohesión social. La integración de la comunidad académica genera unidad, permite a los miembros sentirse parte y corresponsable, aceptar reglas que los rijan y facilita el ejercicio de la colegialidad. La construcción de significados compartidos fomenta y refuerza esa cohesión social, al tiempo que contribuye a preservar la colegialidad académica. Sobre esa base podrían configurarse los SIAC de carácter transformacional. En suma, al revisar bajo esta óptica la cohesión social, la colegialidad académica y la (re)construcción de significados, es posible ampliar el horizonte de sentido y traer al presente una renovada tradición humboldtiana.

Como se ha argumentado, los modelos tecno-burocráticos resultan limitados en cuanto a su capacidad para preservar, profundizar o reforzar la cohesión social, la colegialidad y la construcción de significados. Esencialmente, las universidades contemporáneas son organizaciones complejas que se dedican tanto a tareas rutinarias como no rutinarias, lo que las lleva a tener características burocráticas y colegiadas simultáneamente. Las universidades, también las chilenas estudiadas como la mayoría de las organizaciones, se sitúan en algún punto del continuo entre ambos polos. Para observar estas combinaciones es necesario adoptar un enfoque de análisis de cuerpos colegiados, al mismo tiempo que se atiende, como sugiere Lazega (2020), a los distintos niveles de la organización. Ello permite visualizar relaciones multinivel que combinan normas burocráticas y órganos colegiados, formales e informales, de maneras ascendentes y descendentes. Los miembros de la universidad cooperan de distintas formas, además, algunos compiten e innovan. Todo esto ocurre no exento de conflictos que surgen, sobre todo, entre niveles de la institución. Por lo mismo, no es fácil el estudio empírico de la combinación y superposición entre burocracia y colegialidad. Este estudio logra asomarse a dichas interacciones en las que se identifican prácticas individuales, anhelos colectivos e interdependencia de ambos en relación con el trabajo en común. También es posible identificar algunos vínculos relevantes en aquellas interacciones estables y que generan oportunidades; no obstante, este estudio no profundiza en tales aspectos, cosa que convendría retomar en futuras investigaciones.

En suma, cuando se desea observar la cultura de calidad en una universidad y su potencial de desarrollo, debe considerarse la estructura organizacional de la institución con sus modelos de cooperación combinados (colegialidad y burocracia) y los distintos niveles de acción colectiva con sus relaciones y comportamientos. En tal sentido, las dimensiones de cultura de calidad (colegialidad académica, cohesión social y construcción de significados) pueden servir como lentes analíticos eficaces para desentrañar la complejidad vertical y horizontal de las dinámicas descritas en este análisis.

Este estudio refrenda que el resguardo interno de la calidad se encuentra vinculado a principios y valores intrínsecos de cada facultad o unidad académica y su disposición a proporcionar y mejorar la calidad de la formación que imparten. Confirma también que las diferencias disciplinarias o departamentales en la configuración de los SIAC parecen ser importantes. Y aunque no se profundiza en ello, las divergencias no se dan tanto en el aspecto normativo, si no

en relación con los aspectos disciplinares y culturales. Este es otro de los temas que conviene tener presente para el diseño de futuras investigaciones.

En ningún caso estos hallazgos han de procesarse burocráticamente ni generar indicadores relativos a los SIAC. Se trata, más bien, de proveer un enfoque analítico que permita comprender con mayor profundidad la organización académica e indagar acerca de la cercanía o distancia que tienen los SIAC (en desarrollo) de las universidades chilenas respecto de su cultura de calidad institucional. Asimismo, discutir en qué medida se avanza con un SIAC de cumplimiento o un SIAC de características transformacionales. Posiblemente, ni el Estado ni el mercado otorguen valor al análisis de estas dimensiones de cultura de calidad, mas ellas resultan necesarias y beneficiosas para las propias universidades y su anhelo de avanzar hacia una auténtica cultura de la calidad.

Bibliografía

Aarrevaara, T., Pinheiro, R. y Söderlind, J. (2019). Strategy as dialogue and engagement. In *Reforms, organizational change and performance in higher education* (pp. 211-234). Palgrave Macmillan, Cham.

Altbach, P., Reisberg, L., Rumberg, L. (2009). *Trends in global higher education: Tracking academic revolution. A report prepared for the UNESCO 2009 World Conference on Higher Education*. UNESCO.

Anderson, G. (2006). Assuring quality/resisting quality assurance: Academics' responses to 'quality'in some Australian universities. *Quality in higher education*, *12*(2), 161-173.

Atcon, R. (1961). *La universidad latino americano: clave para un enfoque conjunto del desarrollo coordinado social, económico y educativo de la América Latina*. Departamento de Prenza de la Organización Nacional de Universitarios.

Atcon, R. P. (1963). *La universidad latinoamericana; clave para un enfoque conjunto de desarrollo coordinado social, económico y educativo en la América Latina*.

Atria, F. (2014). *Derechos sociales y educación: un nuevo paradigma de lo público*. Lom.

Barroilhet, A. (2019). Problemas estructurales de la acreditación de la educación superior en Chile. *Revista Pedagogía Universitaria y Didáctica del Derecho*, *6*(1), 43-78.

Mundial, B. (2003). Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciaria.

Becher, T. y Trowler, P. (2001). Academic tribes and territories: Intellectual enquiry and the culture of the disciplines. Routledge.

Beerkens, M. y Udam, M. (2015). 'Stakeholders in the higher education quality assurance: richness in diversity?' The Hague. Available at:
https://www.research gate.net/profile/Maarja_Beerkens (accessed 6 november 2015).

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

Beerkens, M. (2015). Quality assurance in the political context: in the midst of different expectations and conflicting goals. *Quality in Higher Education*, *21*(3), 231-250.

Beerkens, M. (2018). Evidence-based policy and higher education quality assurance: progress, pitfalls and promise. *European Journal of Higher Education*, *8*(3), 272-287.

Beerkens, M., & Groeneweg, S. L. (2022). Kwaliteit en verantwoording in het hoger onderwijs: indicatoren, processen en beleidsalternatieven: eindrapport. *Kwaliteit en verantwoording in het hoger onderwijs: indicatoren, processen en beleidsalternatieven: eindrapport*.

Bendermacher, G. W. G., oude Egbrink, M. G. A., Wolfhagen, I. H. A. P., & Dolmans, D. H. J. M. (2016). Unravelling quality culture in higher education: a realist.

Bendermacher, G. W. G., oude Egbrink, M. G., Wolfhagen, I. H. A. P., & Dolmans, D. H. (2017). Unravelling quality culture in higher education: a realist review. *Higher education*, *73*, 39-60.

Bendermacher, G. et al. (2019). Reinforcing pillars for quality culture development: a path analytic model. *Studies in Higher Education*, *44*(4), 643-662.

Bermejo, M. (2008). La universidad europea entre Ilustración y liberalismo. Eclosión y difusión del modelo alemán y evolución de otros sistemas nacionales. En Oncina Coves (Ed.), *Filosofía para la universidad, Filosofía contra la universidad (De Kant a Nietzsche)* (pp. 49-165). Dykinson.

Bernasconi, A. y Rojas, F. (2004). *Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980-2003*. Editorial Universitaria.

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

Bernasconi, A. (2009). *Gestión del cuerpo académico en las universidades chilenas: la institucionalización de la profesión académica en un contexto de mercado*. Universidad Andrés Bello.

Bernasconi, A. (2010). La apoteosis del investigador y la institucionalización de la profesión académica en Chile. *ESE. Estudios sobre educación*.

Bernasconi, A. (2014). Autonomía universitaria en el siglo XXI: nuevas formas de legitimidad ante las transformaciones del Estado y la sociedad. *Páginas de educación*, *7*(2), 33-60.

Bernasconi Ramírez, A., Pina, M. E., & Jeldes Olivares, M. I. (2020). Aseguramiento de la calidad y la nueva Ley de Educación Superior.

Berríos, P. (2008). Normas y percepciones sobre carrera académica en Chile. *Calidad en la Educación, 28*, 39-52.

Berríos, P. (2008). Carrera académica: análisis empírico de su estructura y organización en Chile. *Calidad en la Educación*, *29*, 36-62.

Billing, D. (2004). International comparisons and trends in external quality assurance of higher education: Commonality or diversity? *Higher education*, *47*(1), 113-137.

Birnbaum, R., & Snowdon, K. (2003). Management fads in higher education. *The Canadian Journal of Higher Education*, *33*(2).

Blasco, C. (2011). Libertad de cátedra, colegialidad, autonomía y legitimidad: transformaciones en cuatro universidades latinoamericanas. *Ciencia política*, *6*(12), 77-108.

Booth, D. B. (1982). The Department Chair: Professional Development and Role Conflict. AAHE-ERIC/Higher Education Research Report No. 10, 1982.

Brennan, J. y Shah, T. (2000). Quality assessment and institutional change: Experiences from 14 countries. *Higher education*, *40*(3), 331-349.

Brunner, J. (1985). La participación de los centros académicos privados. *Estudios Públicos*, (19).

Brunner, J. (1986). De la universidad vigilada a la universidad empresa. La educación superior en Chile. *Nueva Sociedad*, (84), 140-146.

Brunner, J. (2009). Apuntes sobre sociología de la educación superior en contexto internacional, regional y local. *Estudios pedagógicos (Valdivia)*, *35*(2), 203-230.

Brunner, J. y Ferrada Hurtado, R. (2011). *Educación superior en Iberoamérica: informe 2011*. Ril.

Brunner, J. (2012). La idea de universidad en tiempos de masificación. *Revista iberoamericana de educación superior*, *3*(7), 130-145.

Brunner, J. (2016). *Nueva Mayoría: Fin de una ilusión.* Ediciones B.

Brunner, J. J., & Miranda, D. (2016). Educación Superior en Iberoamérica (Reporte 2016). *Santiago, Chile: Cinda*.

Brunner, D. J., & Pedraja-Rejas, D. (2017). Los desafíos de la gobernanza de la educación superior en Iberoamérica. *Ingeniare. Revista chilena de ingeniería*, *25*(1), 2-7.

Brunner, J. J. (2017). Control de calidad como asunto disputado en la gobernanza de la educación superior chilena. *Revista Educación Superior y Sociedad (ESS)*, *22*(22), 43-64.

Brunner, J. J., & Del Canto, C. (2018). Gobernanza y control de calidad en una variedad de capitalismo académico de alto privatismo: El caso de Chile. *Calidad de la educación superior en Iberoamérica*, 9-41.

Brunner, J., Vargas, J., Ganga, F. y Rodríguez-Ponce, E. (2019). Idea moderna de universidad: de la torre de marfil al capitalismo académico. *Educación XX1*, *22*(2), 119-140.

Brunner, J. et al. (2021). Varieties of academic capitalism: A conceptual framework of analysis. *Education policy analysis archives*, *29*, 35.

Burnes, B., Wend, P. y By, R. (2014). The changing face of English universities: reinventing collegiality for the twenty-first century. *Studies in higher education*, *39*(6), 905-926.

Calderón, V. (2016). El eco hacendal en la educación superior chilena y los desafíos de la universidad pública del siglo XXI. *Anales de la Universidad de Chile*, 11, 93-115.

Cardoso, S., Rosa, M. y Stensaker, B. (2016). Why is quality in higher education not achieved? The view of academics. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, *41*(6), 950-965.

Cardoso, S., Rosa, M. J., Videira, P., & Amaral, A. (2017). Internal quality assurance systems:“tailor made” or “one size fits all” implementation?. *Quality assurance in education*.

Clark, B. R. (1972). The organizational saga in higher education. *Administrative science quarterly*, 178-184.

Clark, B. (1983). Una visión comparativa de la organización académica.

Clark, B. R. (1986). *The higher education system: Academic organization in cross-national perspective*. Univ of California Press.

Clark, B. (1991). El sistema de educación superior. *Una visión comparativa de la organización académica, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Nueva Imagen, Universidad Futura, México*.

Clark, B. R. (1998). *Creating entrepreneurial universities: organizational pathways of transformation. Issues in Higher Education*. Elsevier Science Regional Sales, 665 Avenue of the Americas, New York, NY 10010.

Clark, B. R. (1979). The many pathways of academic coordination. *Higher Education*, 251-267.

CNAP. (2007). *El modelo chileno de acreditación de la educación superior*. CNAP-MINEDUC.

Comisión de Estudio de la Educación Superior (Chile). (1991). *Una política para el desarrollo de la educación superior en la década de los noventa*. Corporación de Promoción Universitaria.

Consejo Asesor Presidencial para la Educación Superior. (2008). *Los desafíos de la educación superior chilena*. www.ubiobio.cl/web/descargas/InformeCAPfinal.pdf.

Darraz, E., Boisier, G. y Alarcón, Y. (2023). Burocracia y Universidad. El personal no académico en Chile, 1993-2016. *Calidad en la Educación* (57).

Dill, D. D. (1982). The management of academic culture: Notes on the management of meaning and social integration. *Higher education*, *11*(3), 303-320.

Dill, D. (1999). Academic accountability and university adaptation: The architecture of an academic learning organization. *Higher education*, *38*, 127-154.

Dill, D. D. (2003). The regulation of academic quality: An assessment of university evaluation systems with emphasis on the United States. *USA: Department of Public Policy Paper, University of North Carolina*.

Dill, D. (2003). An institutional perspective on higher education policy: the case of academic quality assurance. In *Higher Education: Handbook of theory and research* (pp. 669-699). Springer.

Dill, D. (2007). Quality assurance in higher education: Practices and issues. *The 3rd international encyclopedia of education*.

Dill, D. (2007). Will market competition assure academic quality? An analysis of the UK and US experience. *Quality assurance in higher education*, 47-72.

Dill, D. y Beerkens, M. (2013). Designing the framework conditions for assuring academic standards: lessons learned about professional, market, and government regulation of academic quality. *Higher Education*, *65*(3), 341-357.

Elken, M., Frølich, N., Maassen, P., & Stensaker, B. (2020). Quality systems in higher education institutions: Enabling and constraining quality work. *Quality Work in Higher Education: Organisational and Pedagogical Dimensions*, 19-41.

Elken, M. y Stensaker, B. (2020). Researching 'quality work' in higher education. *Quality Work in Higher Education*, 1-17.

Ehlers, U. (2009). Understanding quality culture. *Quality Assurance in Education*, *17*(4), 343-363.

El-Khawas, E. (2001). Accreditation in the USA: Origins, Developments and Future Prospects. Improving the Managerial Effectiveness of Higher Education.

Emirbayer, M., & Mische, A. (1998). What is agency?. *American journal of sociology*, *103*(4), 962-1023.

Enders, J. (2001). A chair system in transition: Appointments, promotions, and gate-keeping in German higher education. *Higher education*, *41*(1-2), 3-25.

European Standards and Guidelines. (2015). *Standards and guidelines for quality assurance in the European higher education area*. ESG 7.

Fernández Darraz, E. (2015). *Políticas públicas de educación superior desde 1990 hasta el presente*. En A. Bernasconi (Ed.), La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis (pp. 173-217). Ediciones Universidad Católica de Chile.

Frank, D. J., & Meyer, J. W. (2020). *The university and the global knowledge society*. Princeton University Press.

Fung, D., Besters-Dilger, J. y Van der Vaart, R. (2017). Excellent education in research-rich universities. *Position Paper: League of European Universities (LERU). http://www. leru. org/files/general/LERU% 20Position% 20Paper% 20Excellent% 20Education. pdf*.

Galdames, L. (1937). *Valentín Letelier y su obra, 1852-1919*. Imprenta universitaria, Valenzuela Basterrica.

García de la Huerta, M. (2019). De la universidad comprometida a la universidad vigilada. *Revista de filosofía*, *76*, 205-212.

Garud, R., Hardy, C., & Maguire, S. (2007). Institutional entrepreneurship as embedded agency: An introduction to the special issue. *Organization studies*, *28*(7), 957-969.

Goff, L. (2017). University administrators' conceptions of quality and approaches to quality assurance. *Higher Education*, *74*, 179-195.

Millas, J. (1981). Situación presente y desafío futuro de las universidades chilenas: 3er encuentro de educación.

Gómez Millas, J. (1963). Tradición y tarea universitaria. *Ed. Impresos Planet, Santiago*.

Gómez Millas, J. (1986). *Estudios y Consideraciones sobre Universidad y Cultura*. Corporación de Promoción Universitaria.

Goodman, E., Zammuto, R. y Gifford, B. (2001). The competing values framework: Understanding the impact of organizational culture on the quality of work life. *Organization Development Journal*, *19*(3), 58.

Gosling, D., & D'Andrea, V. M. (2001). Quality development: a new concept for higher education. *Quality in higher education*, *7*(1), 7-17.

Gvaramazde, I. (2008). 'From quality assurance to quality enhancement in the European Higher Education Area'. *European Journal of Education*, *43*(4), 443– 455.

Harris, K. L., & James, R. (2010). The course experience questionnaire, graduate destination survey, and learning and teaching performance fund in Australia. *Public policy for academic quality: Analyses of innovative policy instruments*, 99-119.

Harriet, F. C. (1963). *Notas sobre el uso del nombre Reino de Chile*. Universitaria.

Harvey, L. (2004). War of the worlds: who wins in the battle for quality supremacy? *Quality in Higher Education*, *10*(1), 65-71.

Harvey, L. (2006). Impact of quality assurance: Overview of a discussion between representatives of external quality assurance agencies. *Quality in Higher Education*, *12*(3), 287-290.

Harvey, L. y Newton, J. (2007). Transforming quality evaluation: moving on. In *Quality assurance in higher education* (pp. 225-245). Springer.

Harvey, L. y Stensaker, B. (2008). Quality culture: Understandings, boundaries and linkages. *European journal of Education*, *43*(4), 427-442.

Harvey, L. (2004). Analytic quality glossary, quality research international. *http://www. qualityresearchinternational. com/glossary*.

Harvey, L. (2018). Lessons learned from two decades of quality in higher education. In *Research Handbook on Quality, Performance and Accountability in Higher Education*. Edward Elgar Publishing.

Harvey, L. (2018). Lessons learned from two decades of Quality in Higher Education. In *Research handbook on quality, performance and accountability in higher education* (pp. 15-29). Edward Elgar Publishing.

Harvey L., (2020). Lessons learned from two decades of Quality in Higher Education Lee Harvey – 9781785369759 Downloaded from Elgar Online at 04/21/2020 03:58:22AMvia Universiteit Leiden / LUMC

Hazelkorn, E., Coates, H., y McCormick, A. (Eds.). (2018). *Research handbook on quality, performance and accountability in higher education*. Edward Elgar Publishing.

Herrera, H. (2016). *La frágil universidad*. Centro de Estudios Públicos.

Hess, C., & Ostrom, E. (2007). Introduction: An overview of the knowledge commons.

Hodson, P., y Thomas, H. (2003). Quality assurance in higher education: fit for the new millennium or simply year 2000 compliant? *Higher education*, *45*(3), 375-387.

Humboldt, W. (2005). Solicitud de institución de la Universidad de Berlín (mayo 1809). *Anales del seminario de Metafísica*, 38, 293-299.

Hwang, H., & Colyvas, J. A. (2011). Problematizing actors and institutions in institutional work. *Journal of Management Inquiry*, *20*(1), 62-66.

Irani, Z., Beskese, A., y Love, P. (2004). Total quality management and corporate culture: constructs of organisational excellence. *Technovation*, *24*(8), 643-650.

Irarrázaval, I. (2020). La vinculación universitaria con el medio y los mecanismos de reconocimiento académico. *Calidad en la Educación*, 52, 296-32

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

Jeliazkova, M. y Westerheijden, D. (2004). The Netherlands: A leader in quality assurance follows the accreditation trend. In *Accreditation and evaluation in the European higher education area* (pp. 323-345). Springer.

Jiménez, M., y Duran, F. (2011). *Un recorrido por la historia reciente de la educación superior chilena*. Foro Aequalis-Universidad Santo Tomás.

Karakhanyan, S., & Stensaker, B. (Eds.). (2020). Global trends in higher education quality assurance: Challenges and opportunities in internal and external quality assurance.

King, N. M., Henderson, G., & Stein, J. (Eds.). (1999). *Beyond regulations: Ethics in human subjects research*. UNC Press Books.

Kleijnen, J. et al. (2013). Teachers' conceptions of quality and organisational values in higher education: compliance or enhancement? *Assessment & Evaluation in higher education*, *38*(2), 152-166.

Knight, P. y Trowler, P. (2000). Department-level cultures and the improvement of learning and teaching. *Studies in higher education*, *25*(1), 69-83.

Knight, P. y Trowler, P. (2000). Academic work and quality. *Quality in Higher Education, 6(2),* 109-114.

Koslowski III, F. A. (2006). Quality and assessment in context: A brief review. *Quality assurance in education*, *14*(3), 277-288.

Kristensen, B. (2010). Has external quality assurance actually improved quality in higher education over the course of 20 years of the 'Quality Revolution'?. *Quality in Higher Education*, *16*(2), 153-157.

Pinheiro, R., Aarrevaara, T., Berg, L. N., Fumasoli, T., Geschwind, L., Hansen, H. F., ... & Söderlind, J. (2019). Nordic higher education in flux: System evolution and reform trajectories. *Reforms, organizational change and performance in higher education: A comparative account from the Nordic countries*, 69-108.

Labraña, J., & Mariñez, C. (2021). ¿ En qué confiamos al evaluar la calidad de las universidades? Un análisis sociológico de la evolución de los mecanismos de aseguramiento externos de la calidad en Chile desde la teoría de sistemas sociales. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 120-137.

Labraña, K. y Mariñez, 2020 en https://www.ciperchile.cl/2020/12/10/como-construir-confianza-en-un-sistema-de-educacion-superior-todavia-golpeado-por-los-desastres-del-2000/

Labraña, J., y Brunner, J. (2021). La universidad chilena en el contexto del capitalismo académico: una interpretación sociohistórica. *Revista mexicana de investigación educativa*, *26*(90), 935-957.

Lawrence, A., & Lawrence, P. (2009). Values congruence and organisational commitment: P—O fit in higher education institutions. *Journal of Academic Ethics*, *7*, 297-314.

Lawrence, T., Suddaby, R., & Leca, B. (2011). Institutional work: Refocusing institutional studies of organization. *Journal of management inquiry*, *20*(1), 52-58.

Lazega, E. (2001). *The collegial phenomenon: The social mechanisms of cooperation among peers in a corporate law partnership*. Oxford University Press on Demand.

Lazega, E. (2005). A Theory of Collegiality and its Relevance for Understanding Professions and knowledge-intensive Organizations. In *Organisation und profession* (pp. 221-251). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Lazega, E. (2020). *Bureaucracy, collegiality and social change: Redefining organizations with multilevel relational infrastructures*. Edward Elgar Publishing.

Lemaitre, M. J. (2004). Mecanismos de aseguramiento de la calidad: respuestas a los desafíos del cambio en la educación superior. *Calidad en la Educación*, (21), 87-106.

Lemaitre, M. (2005). Aseguramiento de la calidad en Chile: impacto y proyecciones. En: Seminarios de la Calidad: Impacto y proyecciones (pp. 55-69). Consejo Nacional de Educación.

Lemaitre, M. J. (2012). Proyecto alfa. Aseguramiento de la calidad: políticas públicas y gestión universitaria. *RAES: Revista Argentina de Educación Superior*, (4), 205-206.

Lemaitre, M. y Zenteno, M. (2012). *Aseguramiento de Calidad en Iberoamérica. Educación Superior. Informe 2012*. Proyecto Alfa-Universia-CINDA.

Lemaitre, M. (2014). Quality assurance in Latin America. En *Quality Assurance in Higher Education* (pp. 160-177). Palgrave Macmillan.

Lemaitre, M. J. (2018). La educación superior como parte del sistema educativo en América Latina y el Caribe. *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe 2018*, 19-58.

León, J. J. (2014). ¿Judicialización de la educación superior?. *Calidad en la educación*, (40), 53-93.

León Reyes, J. (2015). Marco Jurídico y Regulación: La Educación Superior como Derecho Social Fundamental. En A. Bernasconi (Ed.), *La educación superior de Chile. Transformación, desarrollo y crisis (pp. 109-170)*. Ediciones Universidad Católica de Chile.

León Reyes, J. (2020). Derecho y Política de la Educación Superior Chilena: Evolución, Crisis y Reforma. Ediciones Universidad Católica de Chile.

Letelier, V. (1895). *La lucha por la cultura: Miscelánea de artículos políticos i estudios pedagójicos*. Impr. i encuadernacion Barcelona.

Letelier, V. (1912). *Filosofía de la Educación*. Imprenta Cervantes.

LERU, A. G08, C9 (2013) Hefei Statement on the Ten Characteristics of Contemporary Research Universities.

Lomas, L. (2004). Embedding quality: the challenges for higher education. *Quality Assurance in education*, *12*(4), 157-165.

Loukkola, T., & Zhang, T. (2010). Examining Quality Culture Part I. *Quality assurance processes Higher Education Institutions, European University Association, Bruselas*.

McAleese, M. (2014). Realising the potential of quality in learning and teaching in higher education in Europe. *Formazione & insegnamento*, *12*(1), 19-24.

Madrid, R. (2013). El derecho a la libertad de cátedra y el concepto de universidad. *Revista chilena de derecho*, *40*(1), 355-371.

Mårtensson, K., Roxå, T., y Stensaker, B. (2014). From quality assurance to quality practices: an investigation of strong microcultures in teaching and learning. *Studies in Higher Education*, *39*(4), 534-545.

Martin, M. y Parikh, S. (2017). *Quality management in higher education – Developments and drivers. Results from an international survey*. IIEP-UNESCO.

Martin, M. (2018). *Internal Quality Assurance: Enhancing higher education quality and graduate employability*. UNESCO.

Maassen, P. A. (1996). The concept of culture and higher education. *Tertiary Education & Management*, *2*(2), 153-159.

Massy, W. (2016). *Reengineering the university: How to be mission centered, market smart, and margin conscious*. JHU Press.

McAleese, M., Bladh, A., Berger, V., Bode, C., Muehlfeit, J., Petrin, T., ... & Tsoukalis, L. (2013). Report to the European Commission on Improving the quality of teaching and learning in Europe's higher education institutions. *Luxembourg: Publication Office of the European Union*.

Millas, J. (1981). *Idea y defensa de la universidad*. Editorial del Pacífico.

Moreso, J. (2014). Debatiendo: Por un modelo colegial. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, 318-325.

Neghme, A. (1987). Reseña histórica de la educación médica en Chile: desde 1933 a la fecha. *Anales de la Universidad de Chile*, 14, 49.

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. (2002). Views from below: academics coping with quality. *Quality in higher education*, *8*(1), 39-61.

Newton, J. (2013). Is quality assurance leading to enhancement. *How does quality assurance make a difference*, 8-14.

Nybom, T. (2003). The Humboldt legacy: Reflections on the past, present, and future of the European university. *Higher Education Policy*, *16*(2), 141-159.

OCDE (2012). *Quality Assurance in Higher Education in Chile,* November 2012, *Reviews of National Policies for Education.*

OECD y Banco Mundial (2009), "La educación Superior en Chile. revisión de políticas nacionales de educación".

Oncina Coves, F., et al. (2008). *Filosofía para la universidad, filosofía contra la universidad (de Kant a Nietzsche)*. Universidad Carlos III de Madrid, Instituto Antonio de Nebrija de Estudios sobre la Universidad.

Orellana, V. (2015). Calidad de la educación superior. Elementos para una interpretación sociológica.

Östling, J. (2018). *Humboldt and the modern German university: An intellectual history*. Lund University Press.

Ostrom, E. (1998). Scales, polycentricity, and incentives: designing complexity to govern complexity. *Protection of global biodiversity: Converging strategies*, 149-167.

Ostrom, E. (2000). Collective action and the evolution of social norms. *Journal of economic perspectives*, *14*(3), 137-158.

Ostrom, E. (2005). Doing institutional analysis digging deeper than markets and hierarchies. *Handbook of new institutional economics*, 819-848.

Ostrom, E. (2009). *Understanding institutional diversity*. Princeton university press.

Ostrom, E. (2010). Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. *Global environmental change*, *20*(4), 550-557.

Paradeise, C., & Thoenig, J. C. (2013). Academic institutions in search of quality: Local orders and global standards. *Organization studies*, *34*(2), 189-218.

Pacheco, P. G. (1953). *La Universidad de Chile* (No. 4). Editorial Jurídica de Chile.

Pacheco, M. (1997) Misión de las Universidades. *Revista Chilena de Derecho*, 24, 49.

Pedraja-Rejas, L., et al. (2018). Liderazgo, cultura académica y calidad de las universidades: aproximación conceptual y relaciones. *Revista Venezolana de Gerencia*, *23*(1), 184-199.

Pedraja-Rejas, L., Rodríguez-Ponce, E., y Labraña, J. (2022). What do we know about academic culture? A review of the concept in the field of higher education studies. *Educação e Pesquisa*, *48*.

Prajogo, D. I., & McDermott, C. M. (2005). The relationship between total quality management practices and organizational culture. *International Journal of Operations & Production Management*.

Reyes, J. (2020). *Derecho y política de la educación superior chilena: Evolución, Crisis y Reforma*. Ediciones UC.

Riobó, E., et al. (2017). La idea de Universidad en Juan Gómez Millas (1953-1963): Autonomía de los sabios, humanismo y recepción de lo clásico. *Cuadernos Chilenos de Historia de la Educación*, 8, 146-175.

Robertson, S., y Komljenovic, J. (2016). 13 Unbundling the University and Making Higher Education Markets. *World Yearbook of Education 2016: The Global Education Industry*, 211.

Rosa, M., y Teixeira, P. (2014). Policy reforms, Trojan horses, and imaginary friends: the role of external stakeholders in internal quality assurance systems. *Higher Education Policy*, *27*(2), 219-237.

Roxå, T., & Mårtensson, K. (2013). *Understanding strong academic microcultures: An exploratory study*. Centre for Educational Development.

Sabzalieva, E., Roser, J., & Mutize, T. (2023). The impact of self-regulation in the governance of European higher education systems on quality and equity. *Hungarian Educational Research Journal*, *13*(1), 23-46.

Salamanca Rodríguez, D. (2019). Libertad de cátedra en Chile: un análisis doctrinario y jurisprudencial.

Salazar, J. M. (2013). *A case study in quality assurance (1990-2009)* (Doctoral dissertation, Thesis Degree of Doctor of Philosophy. University of Melbourne, Australia).

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

Scharager, J. (2018). Quality in higher education: the view of quality assurance managers in Chile. *Quality in Higher Education*, *24*(2), 102-116.

Schein, R. H. (2004). Cultural traditions. *A companion to cultural geography*, *11*.

Schwarz, S., y Westerheijden, D. (2004). Accreditation in the framework of evaluation activities: A comparative study in the European higher education area. In *Accreditation and evaluation in the European higher education area* (pp. 1-41). Springer.

Segerholm, C. (2019). Relaunching National Evaluation and Quality Assurance: Expectations and Preparations. *The Governing-Evaluation-Knowledge Nexus: Swedish Higher Education as a Case*, 139-156.

Serrano, Sol (1994). Universidad y Nación: Chile en el Siglo XIX. Editorial Universitaria, Santiago de Chile.

Síntesis de comentarios propuesta de instrumento de acreditación universidades, julio 2019, CNA. Publicados en https://www.cnachile.cl/SiteAssets/Paginas/ct/UNIVERSIDADES%20I.pdf

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., Rosa, M. y Westerheijden, D. (2007). Conclusions and further challenges. *Higher education dynamics*, *20*, 247.

Stensaker, B. y Harvey, L. (Eds.). (2010). *Accountability in higher education: Global perspectives on trust and power*. Routledge.

Stensaker, B. et al. (2011). An in-depth study on the impact of external quality assurance. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, *36*(4), 465-478.

Stensaker, B., Hovdhaugen, E., & Maassen, P. (2019). The practices of quality management in Norwegian higher education: Collaboration and control in study programme design and delivery. *International Journal of Educational Management*.

Sporn, B. (1996). Managing university culture: an analysis of the relationship between institutional culture and management approaches. *Higher education*, *32*(1), 41-61.

Sursock, A. (2011). *Examining quality culture part II: processes and tools-participation, ownership and bureaucracy*. Brussel: EUA Publications.

Sursock, A. (2015). Trends 2015: Learning and Teaching in European Universities. *European university association*.

Sursock, A., Smidt, H., & Davies, H. (2010). *Trends 2010: A decade of change in European Higher Education* (Vol. 1). Brussels: European University Association.

Tavares, O. et al. (2017). Academics' perceptions of the impact of internal quality assurance on teaching and learning. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, *42*(8), 1293-1305.

Tierney, W. G., & Lanford, M. (2018). Institutional culture in higher education. *Encyclopedia of international higher education systems and institutions*, 1-7.

Tierney, W. G. (2008). Trust and organizational culture in higher education. *Cultural perspectives on higher education*, 27-41.

Tierney, W. (1988). Organizational culture in higher education: Defining the essentials. *The Journal of Higher Education*, *59*(1), 2-21.

Toma, J. D., Dubrow, G., & Hartley, M. (2005). The Uses of Institutional Culture: Strengthening Identification and Building Brand Equity in Higher Education. ASHE Higher Education Report, Volume 31, Number 2. *ASHE Higher Education Report*, *31*(2), 1-105.

Tuchman, G. (2009). *Wannabe U: Inside the corporate university*. University of Chicago Press.

Ugarte, E. (2014). La Guerra del Pacífico como referente nacional y punto condicionante de las relaciones chileno-peruanas. *Si somos americanos*, *14*(2), 159-185.

Valdivieso Lobos, L. E. (2005). Historia de la cátedra de derecho civil en la Universidad de Chile. Textos, cátedras y catedráticos.

Valdivieso, R. (1985). Testigos de la Historia. *Santiago: Editorial Andrés Bello*.

Välimaa, J. (1995). *Higher education cultural approach*.

Välimaa, J. (2008). Cultural studies in higher education research. *Cultural perspectives on higher education*, 9-25.

Van Vught, F. y Westerheijden, D. (1994). Towards a general model of quality assessment in higher education. *Higher Education*, *28*(3), 355-371.

Veiga, A., & Sarrico, C. S. (2014). Changes in governance: Do they help overcome barriers to the implementation of the European standards and guidelines for quality assurance in higher education? *Drivers and barriers to achieving quality in higher education*, 67-81.

Vettori, O. (2012). Examining quality culture part III: From self-reflection to enhancement. *European University Association: Brussels, Belgium*, *12*.

Vettori, O., Lueger, M., & Knassmüller, M. (2007). Dealing with ambivalences–strategic options for nurturing a quality culture in teaching and learning. In *Embedding quality culture in higher education. A selection of papers from the 1st European Forum for Quality Assurance* (pp. 21-27).

Vettori, O., & Loukkola, T. (2013). Dealing with engagement issues-an examination of professionals' opinions on stakeholder involvement in quality assurance. u: Working together to take quality forward. *Brussels: European University Association*, 391-405.

Vettori, O., & Warm, J. (2015). Framing educational innovation: the role of language in implementing new educational ideas. In *EDULEARN15 Proceedings* (pp. 7908-7916). IATED.

Vroeijenstijn, T. (2008). Internal and external quality assurance—Why are they two sides of the same coin. Retrieved March, 31, 2012.

Westerheijden, D., Hulpiau, V. y Waetens, K. (2007). From design and implementation to impact of quality assurance: An overview of some studies into what impacts improvements. Tertiary Education and Management, 13, pp. 295-312.

Westerheijden, D. et al. (2014). Next generations, catwalks, random walks and arms races: Conceptualising the development of quality assurance schemes. *European journal of education*, *49*(3), 421-434.

Williams, J. (2016). Quality assurance and quality enhancement: is there a relationship?. *Quality in Higher Education*, *22*(2), 97-102.

Woodhouse, D. (1996). Quality assurance: international trends, preoccupations and features. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, *21*(4), 347-356.

Woodhouse, D. (2004). The quality of quality assurance agencies. *Quality in Higher Education*, *10*(2), 77-87.

Woodhouse, D. (2013). Global trends in quality assurance. *Quality Approaches in Higher Education*, *5*(1), 3-7.

Yorke, M. (2000). 'Developing a quality culture in higher education'. In: Tertiary Education and Management, 6(1), 19–36.

Zapata, G. (2004). Acreditación institucional en Chile: una opción emergente. *Calidad en la Educación*, *21*, 141-154.

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

Zapata, G., Rojas, A. y Tejeda, I. (2011). *Educación Superior en Chile: Informe Nacional*. Centro Interuniversitario de Desarrollo.

Zapata, G., y Tejeda, I. (2016). Informe Nacional: Chile. *Educación Superior en Iberoamérica. Informe*, 1-65.

Zapata, G., Salazar, J.M., González, J., López, M.J. (2021) Transformación o crisis: la encrucijada de la educación superior. EDSUP: Núcleo Milenio Experiencias de los Estudiantes de la Educación Superior.

Samenvatting

De combinatie van de massificatie van het hoger onderwijs, globalisering en de veranderingen binnen de organisaties van de hedendaagse samenleving, hebben de relatie tussen staten en universiteiten veranderd. De toenemende behoefte om te profiteren van de voordelen van academisch onderwijs vereist een sterkere verantwoordingsplicht, meer transparantie en maatschappelijke verantwoordelijkheid van hoger onderwijsinstellingen. Met het ontstaan van deze fenomenen komt tevens een discussie op over technologische doorbraken, de financiering en duurzaamheid van het hoger onderwijssysteem, alsmede over de kansen die studenten hebben om toegang te krijgen tot, voortgang te boeken en succesvol af te studeren binnen dat systeem. Tevens is sprake van een toename van particuliere hoger onderwijsinstellingen, die gevoeliger zijn voor marktschommelingen en wordt de studentenpopulatie steeds meer divers.

De impact van deze veranderingen genereert een tendens om het bestuur van universiteiten te hervormen, waardoor een nieuwe, meer technocratische sociale orde ontstaat, die de instellingen verwijdert van de traditionele academische organisatie. Vanuit het concept van autonome rede ontstaat de gerationaliseerde universiteit, die de werkomstandigheden van academici wijzigt en hen weghaalt van de centrale rol die ze speelden bij het formuleren en evalueren van hoger onderwijsbeleid. Universiteiten worden cruciale entiteiten voor de staat, het de civiele maatschappij en de markten. Fenomenen die hiermee samenhangen zijn het verlies aan academische collegialiteit binnen universiteiten, de versnelde versnippering van kennis en de deprofessionalisering van het onderwijs. Op deze manier wordt de kwaliteit van universiteiten en hun opleidingen een centrale, publieke en maatschappelijk gedeelde zorg.

Tot de jaren 80 waren de instellingen voor hoger onderwijs in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk de enigen ter wereld met een lange traditie op het gebied van de ontwikkeling van kwaliteitsborgingssystemen. De meeste hoger onderwijsstelsels elders evolueerden tot de jaren 90 zonder formele mechanismen voor externe kwaliteitsborging. Sindsdien zijn er, in navolging van het Angelsaksische voorbeeld en zijn goede prestatie-indicatoren, in bijna alle landen kwaliteitsborgingssystemen opgezet, met verschillende benaderingen, doelstellingen, maten van formaliteit, procedures en instrumenten. In de betreffende relevante literatuur is sprake van een verscheidenheid en groeiende complexiteit van definities van kwaliteit die, zonder theoretische consensus, aanleiding geeft tot verschillende benaderingen voor de borging ervan.

In het hoger onderwijs bestaan twee nauw verwante typen kwaliteitsborgingssystemen, die beogen te voldoen aan de eisen van de wereldwijde en veranderende agenda, te weten; externe en interne kwaliteitsborgingssystemen. De externe kwaliteitsborgingssystemen zijn systemen die op nationaal of supranationaal niveau zijn opgezet om de geschiktheid van de door de universiteiten uitgereikte getuigschriften te waarborgen. Om hun kerntaak te verrichten maken ze over het algemeen gebruik van accreditatieprocessen. De interne kwaliteitsborgingssystemen zijn door de universiteiten zelf ontworpen en omvatten de interne evaluatieprocessen die binnen de instellingen worden uitgevoerd ten behoeve van de eigen doelstellingen.

Sinds ongeveer twee decennia worden de vormen van kwaliteitszorg die de externe kwaliteitsborgingssystemen bieden in twijfel getrokken, hoewel het publiek beleid hen paradoxaal genoeg nog steeds een prominente plaats toekent, opdat de instellingen verantwoording en rekenschap afleggen aan de samenleving. Ze worden op meerdere vlakken bekritiseerd: onder andere voor het stimuleren van ranglijsten en standaardisatie van universiteiten die oorspronkelijk gekenmerkt worden door diversiteit; voor het creëren van gedrag dat slechts ceremonieel van aard is, om aan te tonen dat externe voorschriften worden nageleefd; en omdat ze tot weerstand en academische uitputting leiden door het bureaucratische werk waarmee ze gepaard gaan. Wanneer regeringen enig aspect van het hoger onderwijs reguleren (hetgeen vaak in een veranderende omgeving plaatsvindt), brengt dit steevast en aanpassingen met zich mee die de universiteiten tot handelen dwingen. Nieuwe vereisten zetten onderwijsinstelling en onder druk, met name wanneer ze praktijken met zich meebrengen die afleiden van het eigenlijke academische werk.

Om de kwaliteit te verbeteren en de genoemde problemen op te lossen of te verminderen, hebben dezelfde nationale of supranationale kwaliteitsinstanties aangegeven dat universiteiten niet louter passieve ontvangers zouden moeten zijn van de inspecties en eisen van de externe kwaliteitsborgingssystemen. Daarom worden ze gestimuleerd om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteit, als zijnde actieve contribuanten aan een taak die hen eigen is. Op deze wijze ontstaan interne kwaliteitsborgingssystemen die worden gekenmerkt door verschillende maten van formaliteit. Op dit moment is de ontwikkeling van een intern kwaliteitsborgingssysteem in verschillende landen een vereiste vanuit hun respectievelijke externe kwaliteitsborgingssystemen. In het geval van Europa werd deze trend in 2005 ingezet als resultaat van het Bolognaproces. In Chili werd een dergelijke eis recentelijk gesteld als gevolg van de laatste hervorming van het hoger onderwijs in 2018. Ondanks de toename van het aantal interne kwaliteitsborgingssystemen blijft het de vraag of ze wezenlijk bijdragen aan institutionele verbetering, zonder beschouwd te worden als een nieuwe vorm van bureaucratie. Evenzo wordt in twijfel getrokken of ze daadwerkelijk bijdragen aan het verbeteren van het onderwijs aan studenten en aan de ontwikkeling van een interne kwaliteitscultuur, zoals menigmaal wordt verkondigd door nationale of supranationale instanties. Tevens wordt opgemerkt dat zowel de interne, als de externe kwaliteitsborgingssystemen de academische culturen in zekere mate beïnvloeden door de introductie van gedrag en waarden die de toewijding en de academische betekenis van universiteiten vreemd zijn. De verscheidenheid en dissonantie van verwachtingen met betrekking tot deze interne systemen roepen vragen op waarop geen eenduidige antwoorden bestaan. Het is noodzakelijk om grondig onderzoek te doen naar specifieke universitaire casussen en contexten waarin interne kwaliteitsborgingssystemen worden geconstrueerd.

Het Chileense hoger onderwijssysteem kent een aantal bijzonderheden die van invloed zijn op de besluitvorming omtrent en implementatie van de interne kwaliteitsborgingssystemen. Het hoger onderwijssysteem kent 147 tertiaire instellingen, waarvan het merendeel is opgericht in de jaren 1980. 55 van deze instellingen zijn universiteiten, waarvan 18 in eigendom zijn van de staat en de overige in privébezit zijn. Het grootste deel van de aanmeldingen aan Chileense universiteiten betreft inschrijvingen aan particuliere instellingen die spelers zijn in een brede en gesegmenteerde markt voor hoger onderwijs, die zeer dynamisch is, maar tot voor kort

onvoldoende werd gereguleerd. De hervorming die momenteel plaatsvindt, beoogt de institutionele diversiteit van het systeem te kanaliseren en de ontwikkeling ervan te waarborgen conform kwaliteitsnormen die in lijn zijn met het algemeen belang.

Dit onderzoek verkent de impact die externe kwaliteitsborgingssystemen, volgens de internationale literatuur, hebben op de configuratie van interne kwaliteitsborgingssystemen. Hiertoe worden de dynamieken en verhoudingen tussen modellen van interne en externe kwaliteitsborging geanalyseerd en worden met name casussen uit Europa en Azië-Pacific – waar meer onderzoek naar dit thema is gedaan - tegenover elkaar geplaatst. Vervolgens wordt dieper ingegaan op de interne kwaliteitsborgingssystemen, die een steeds relevantere positie innemen. De studie van de interne modellen van kwaliteitszorg en van de academische kwaliteitsculturen waarin ze opereren, stelt ons in staat om de centrale vraag van dit proefschrift te behandelen: Hoe wordt de academische kwaliteitscultuur van een universiteit beïnvloed, wanneer haar interne kwaliteitsborgingssysteem wordt opgezet en geïnstitutionaliseerd? En hoe kunnen universiteiten zelf, met betrekking tot het voorgaande, hun interne kwaliteitsborgingssysteem kritisch analyseren en het potentieel ervan benutten voor beter docentschap en onderwijs.

De meeste studies over kwaliteitsborgingsbeleid en systemen benaderen het fenomeen vanuit het perspectief van externe kwaliteitsborgingssystemen en hun procedures van kwaliteitsmanagement. Dit proefschrift daarentegen analyseert en behandelt de interne kwaliteitsborgingssystemen vanuit cultureel perspectief. Het conceptuele kader hanteert een analyseperspectief dat meer is gericht op de praktische en symbolische aspecten van kwaliteit. Enerzijds is er de kijk op kwaliteit, zoals gedocumenteerd in de literatuur over *quality work*, waarvan de bevindingen kenmerkend zijn voor de academische microculturen op universiteiten. Aan de andere kant is er het perspectief van de kwaliteitscultuur, die integraal deel uitmaakt van de aard van de universiteit en die zowel situationeel, als subjectief compatibel is met het academische korps. Conceptueel gezien bezit een kwaliteitscultuur transformationele kenmerken en is ze gerelateerd aan de opleiding van studenten, hetgeen verschilt van de benadering van kwaliteit vanuit het perspectief van verantwoording afleggen en rekenschap geven, wat bureaucratische processen vereist die doorgaans worden gestimuleerd door externe kwaliteitsborgingssystemen.

Het veldwerk van deze kwalitatieve studie is gebaseerd op drie Chileense universiteiten: een openbare universiteit, een afhankelijke particuliere en een onafhankelijke particuliere universiteit. De drie instellingen liggen in verschillende delen van het land, maar hebben ongeveer dezelfde omvang op het vlak van het aantal aanmeldingen en de academische staf, en hebben vergelijkbare accreditatieniveaus, die zijn vastgesteld door het nationale accreditatiebureau. Elk van de drie instellingen kent een bestaansgeschiedenis van ongeveer 40 jaar. In 2021 werden onder bestuurlijke autoriteiten en docenten van verschillende disciplines in totaal 40 semigestructureerde interviews afgenomen van elk ongeveer een uur. Zo werd onderzocht hoe de hervorming werd ontvangen en hoe de ondervraagden zich aanpasten aan de hervorming, het nieuwe externe kwaliteitsborgingssysteem en de vereiste van het creëren van een intern kwaliteitsborgingssysteem. Er werden 4 Vice Rectoren geïnterviewd (2 academische Vice Rectoren van de twee particuliere universiteiten; 1 van bachelor- en 1 van masteropleidingen van de openbare universiteit); 6 decanen van verschillende disciplines (2 van

elke universiteit); 3 hoofdmanagers kwaliteitszorg (1 van elke universiteit); 3 onderwijsdirecteuren (1 van elke universiteit); 12 opleidingsdirecteuren van bachelor- en masteropleidingen (4 van elke universiteit) en 12 fulltime docenten zonder nevenfunctie (4 van elke universiteit).

In hoofdstuk 1 worden de bestaande modellen voor kwaliteitszorg in het hoger onderwijs en de dynamieken daartussen bestudeerd. Er is een overvloed aan literatuur over externe kwaliteitsborgingssystemen, maar hoewel beide systemen sterk met elkaar verbonden zijn, is er minder literatuur beschikbaar over interne kwaliteitsborgingssystemen. Om de ontwikkeling van een kwaliteitscultuur succesvol te stimuleren, dienen de vereisten van beide type systemen afgestemd te worden op de institutionele overtuigingen en waarden van de instellingen. Veel studies wijzen op het symbolische perspectief van de organisaties dat systematisch wordt onderschat. Over het algemeen wordt dat niet beschouwd als een bepalende factor voor zelfidentificatie, sociale cohesie en betrokkenheid; allen cruciale variabelen van een kwaliteitscultuur.

De diepgaande vergelijkende analyse faciliteert de identificatie van 3 typen dynamieken die voorkomen bij de invoering van interne kwaliteitsborgingssystemen, ingedeeld op basis van de mate van invloed van het externe kwaliteitszorgbeleid op deze systemen. Ten eerste is er de casus van het Verenigd Koninkrijk, waarbij het *New Public Management* (NPM) een sterke actor van externe invloed is op organisatorische herstructurering. Daartegenover staan verschillende casussen waar meer sprake is van interne afstemming; zoals het geval van Taiwan, waar door de implementatie van zelfaccreditatieprocessen binnen de instellingen zowel de oprichting van een intern kwaliteitsborgingssysteem wordt gestimuleerd, als een managementperspectief wordt aangenomen om aan de normen van het externe kwaliteitsborgingssysteem te voldoen. Academische groepen of microculturen, die opvallen door hun kwaliteitswerk en wiens interne kwaliteitsborgingssystemen in lijn zijn met de intrinsieke motivaties van elke instelling, zijn andere voorbeelden. De *European League of Research Universities* (LERU) onderschrijft deze visie en staat daarom kritisch tegenover instrumentalistisch kwaliteitsborgingsbeleid. Een derde dynamiek tracht een evenwicht te vinden tussen bovengenoemde externe en interne perspectieven. Zoals in het geval van het *European Association for Quality Assurance in Higher Education* (ENQA), dat voorstander is van interne kwaliteitsborgingssystemen, die voldoen aan de vereiste normen en tegelijkertijd in lijn zijn met de institutionele cultuur waarin ze worden ontwikkeld. De *Standards and Guidelines for Quality Assurance* (ESG), overeengekomen door de Association of European Universities (EUA), verklaren de dubbele doelstelling van deze zogenoemde "*soft law*".

Het conceptuele kader waarmee het eerste hoofdstuk wordt afgerond, identificeert zowel externe als interne factoren, die de context van de universitaire organisatie, haar academische cultuur en de inrichting van haar interne kwaliteitsborgingssystemen helpen karakteriseren. De externe factoren verwijzen naar het regelgevingskader waaraan de instellingen zich moeten onderwerpen. Externe regelgeving is noodzakelijk om vertrouwen en legitimiteit te bieden aan de samenleving. Het risico bestaat echter dat universiteiten louter een nalevingscultuur ontwikkelen, in plaats van een groter vermogen tot zelfregulering en verbetering, zoals theoretisch verwacht wordt van een transformationeel intern kwaliteitsborgingssysteem.

De interne factoren worden benaderd vanuit een geïntegreerd cultureel perspectief dat het karakter van de universiteit identificeert vanuit haar ontstaansgeschiedenis, de betrokken actoren en haar cruciale momenten. Institutionele en academische autonomie; de organisatiestructuur van de hedendaagse universiteit; academisch leiderschap zijn enkele van de interne factoren die bijdragen aan, of juist remmend werken op de opzet van interne kwaliteitsborgingssystemen die in lijn zijn met de institutionele academische cultuur. Daarnaast wordt een typologie toegepast die op vereenvoudigde wijze de culturele constructie van kwaliteit binnen universiteiten illustreert. Deze typologie combineert gradaties van groepscontrole met de intensiteit van externe regelgeving, hetgeen resulteert in verschillende typen institutionele reacties. Dit faciliteert onderzoek naar de wijze waarop de organisatiestructuur en academische cultuur samenkomen in verschillende interne kwaliteitsborgingssystemen. Ten slotte worden in het conceptueel kader drie variabelen van academische kwaliteitscultuur voorgesteld als analytisch perspectief ten behoeve van de argumentatie over de kloof tussen de academische cultuur en de opzet van de interne kwaliteitsborgingssystemen, te weten: sociale integratie, academische collegialiteit en betekenisconstructie.

Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van de langzame, maar voortschrijdende veranderingen van de interne kwaliteitsborgingssystemen in de geschiedenis van het Chileense hoger onderwijs. Tegen het einde van de 19e eeuw en gedurende een groot deel van de 20e eeuw lag de verantwoordelijkheid voor wat we tegenwoordig 'kwaliteitsborging' noemen in Chili voornamelijk bij de instellingen zelf. De hoogleraar was de belangrijkste hoeder van kwaliteitsborging en genoot autonomie in zijn werk. In het geval van Chili werd de leerstoel al vroeg geïntegreerd in een faculteit, waardoor een soort collegiale controle kon worden ingevoerd die het karakter van een gedereguleerde monopolie verminderde.

De eerste staatsuniversiteit, de Universiteit van Chili (1843), kreeg een relevante missie en er werden serieuze inspanningen geleverd om haar aan te passen aan de Chileense realiteit: afgelegen en zonder academische traditie, maar met leiders die hoge verwachtingen hadden van de missie. Hoewel het oorspronkelijke idee was om een meer Napoleontisch universiteitsmodel te realiseren, lieten de feiten zien dat veel valt aan te merken op een academie die zich ver houdt van het doceren in een klein land met weinig middelen. Later, naarmate nieuwe instellingen werden opgericht, ontstond een eerste extern kwaliteitsborgingssysteem, aangezien de inspectie op de studievoortgang en het afstuderen van deze universiteiten werd uitgevoerd door de Universiteit van Chili, die optrad als toezichthouder. Evenals in andere landen werden de examens het middelpunt van doctrinaire geschillen, wat leidde tot de nieuwe wetgeving van 1879, waarin de Raad van Openbaar Onderwijs werd opgericht ten behoeve van externe kwaliteitscontrole door middel van inspectie. Staatsbescherming was niet in strijd met de academische vrijheid, maar vereiste de invoering van een examen om aan te tonen dat de studie toereikend was.

De secularisatie van de samenleving vanaf het begin van de 20e eeuw bracht politieke en ideologische conflicten met zich mee. Die leidden tot aanpassingen van de oorspronkelijke vorm van kwaliteitszorg en resulteerden in nieuwe maatschappelijke eisen aan de universiteit. De

staatsgreep van 1973 maakte echter abrupt een einde aan de democratie en de poging tot innovatie waarover de universiteiten sinds de jaren 1968 en 1969 intensief hadden gedebatteerd. De leerstoel verloor zijn autonomie en professoren, medewerkers en studenten werden in een proces van ideologische zuivering van school gestuurd. De rectoren werden vervangen door vertegenwoordigers van het regime. De 'universiteit onder toezicht' werd tijdens de militaire dictatuur beschouwd als een zaak van openbare orde, waarbij de interne borging werd genegeerd en vervangen door een externe discipline van dwang.

In 1981 werd de Wet op Universiteiten ingevoerd, die de toetreding van nieuwe particuliere aanbieders van hoger onderwijs stimuleerde. Hierdoor ontstond een brede en competitieve markt. Samen met een matige en anorganische groei en de voortschrijdende sociale segmentering van het aanmelden op basis van het gezinsinkomen ontstond geleidelijk aandacht voor kwaliteitszorg, zij het zonder dat dit werd vertaald naar wettelijke maatregelen.

Met het herstel van de democratie vanaf de jaren negentig werd de kwaliteit van het onderwijs een prioriteit van overheidsbeleid. Tegelijkertijd vereiste de massale groei van het aantal aanmeldingen de invoering van elementen van een sociaal vangnet en maatregelen ter correctie van de toegenomen ongelijkheid om de gevolgen van de marktwerking te verzachten. Zo ontstond een dynamische en veelzijdige situatie vol kansen waar de sector van profiteerde. De markt voor hoger onderwijs maakte een ongekende ontwikkeling door. Het aantal studieprogramma's groeide echter significant zonder de noodzakelijke kwaliteitsborging. Het aantal inschrijvingen nam anorganisch toe en het ontbrak de staat aan instrumenten om effectief met deze fenomenen om te gaan.

Accreditatie werd gezien als de moderne oplossing voor het kwaliteitsprobleem en kwaliteitszorg werd beschouwd als een taak en verantwoordelijkheid die in de eerste plaats bij de onderwijsinstellingen zelf lag. Om dit laatste te bevorderen werden verschillende accreditatieprocessen getest, hetgeen in 2006 met de oprichting van de Nationale Accreditatiecommissie leidde tot de wettelijke invoering van het externe kwaliteitsborgingssysteem. Zo werd vastgelegd dat de beoordeling van de kwaliteit van een onderwijsinstelling of opleiding geverifieerd dient te worden aan de hand van een evaluatie van het niveau van interne en externe consistentie. Dat wil zeggen, overeenkomstig hun doelstellingen en de eisen van de publieke sector en de samenleving. Dit tweeledige perspectief veronderstelde het bestaan van een intern kwaliteitsborgingssysteem, hoewel het die naam niet expliciet kreeg. De invloed van het externe kwaliteitsborgingssysteem nam snel toe en veroorzaakte organisatorische en culturele veranderingen binnen de universiteiten. Het is hierbij belangrijk te vermelden dat Chileense studenten zowel in 2006, als in 2011 de straat op gingen om kwalitatief hoogwaardig, openbaar en gratis onderwijs te eisen. Verschillende rapporten waarschuwden dat er ingrijpende veranderingen van het externe kwaliteitsborgingssysteem nodig waren, omdat het systeem zijn doelstellingen niet realiseerde. Tegen deze achtergrond begon in 2015 een lang en ideologisch debat over een nieuwe hervorming van het hoger onderwijs, dat in 2018 tot een hoogtepunt kwam. Onder de premisse dat het perspectief van kwaliteit als interne en externe consistentie ontoereikend was gebleken, actualiseerde het nieuwe kader het externe kwaliteitsborgingssysteem, inclusief de invoering van interne kwaliteitszorgsystemen als aanvullende dimensie van accreditatie.

Hoofdstuk 3 gaat dieper in op de ontvangst van de hervorming van het Chileense hoger onderwijs door de universiteiten. Om de casus van elke universiteit in context te plaatsen, wordt een geïntegreerd cultureel perspectief gehanteerd. Ten behoeve van de analyse van de institutionele benadering worden vervolgens de kwaliteitscultuurtypologieën van het conceptuele kader toegepast.

In het geval van de staatsuniversiteit overheerst een notie van kwaliteit die meer controle en evaluatie door autoriteiten en bestuurders vereist. Het laat een geïntegreerd systeem van kwaliteitsborging zien met een ondersteunende bureaucratische structuur, die in lijn is met de institutionele cultuur van de instelling. Er is sprake van een receptieve culturele benadering, waarbij wordt gestreefd naar het voldoen aan overheidseisen en het identificeren van verbeterkansen op basis van nieuwe vereisten. De reacties van deze universiteit doen vermoeden dat kwaliteit wordt beschouwd als een extern kader waaraan het noodzakelijk is zich te houden, verantwoording af te leggen en dat nageleefd dient te worden. Dit vereist een organisatiestructuur, regels, instrumenten en procedures die op de juiste wijze, binnen de onderwijsinstelling zelf zijn ontworpen. Dit bestuurlijke perspectief wordt in de meeste literatuur over kwaliteitszorg inderdaad overgenomen: Management en institutionele structuur moeten gekoppeld worden aan het externe kwaliteitsborgingssysteem.

De afhankelijke particuliere universiteit verhoudt zich anders tot de vereiste aanpassingen. Bedacht op de externe vereisten, lijkt die instelling prioriteit te geven aan en de focus te houden op haar eigen ontwikkelingsplan. Ze heeft een gecentraliseerde eenheid voor kwaliteitsborging opgericht, die vastlegt wat ze in de praktijk gewend zijn te doen. De omgeving en het leiderschap verklaren grotendeels de institutionele context. Opvallend in dit geval is de geïntegreerde cultuur, waardoor beter met onzekerheid kan worden omgegaan. De culturele reactie van deze universiteit is eerder regeneratief, zij het niet uitsluitend. Tussen regeneratieve en receptieve reacties, wordt steeds gezocht naar ontwikkelingsmogelijkheden, maar het interne plan dat is geïnspireerd op de institutionele missie prevaleert. Het culturele perspectief van kwaliteit staat boven het management. Het universitaire werk lijkt doordrongen van betekenis, hetgeen bijdraagt aan het voeden van de institutionele cultuur. De sociale integratie en onderlinge afhankelijkheid van de leden lijken het culturele kader te vormen waarbinnen met de veranderingen wordt omgegaan.

Ten slotte blijkt uit de analyse van de onafhankelijke particuliere universiteit, dat zij wijzigingen in de regelgeving benadert vanuit een regeneratief perspectief met enkele reactieve kenmerken. De context van institutionele her-accreditatie waarin ze zich op het moment van dit onderzoek bevond, speelt een rol. Ze behoort tot het ideale type dat, aan de hand van externe eisen, mogelijkheden ziet om te leren en op zichzelf te reflecteren. Tegelijkertijd reageert ze kritisch op nieuwe eisen, die soms als buitensporig en onnodig worden ervaren. Over het algemeen hanteert ze een praktische benadering, die is gericht op hetgeen van de instelling wordt verwacht om het ontstaan van overbodige bureaucratie te voorkomen. De aanpassingen zijn eerder functioneel van aard en afhankelijk van de acties van de mensen die verantwoordelijke posities bekleden.

In hoofdstuk 3 wordt kortgezegd uiteengezet dat de institutionele aanpassing rond het nieuwe regelgevingskader op bestuurlijk en administratief niveau een omstreden zaak is geweest. De betrokken docenten daarentegen rapporteren geen grote impact te hebben ervaren. Hoewel alle universiteiten verlangen naar consolidatie van een kwaliteitscultuur, gaan ze op verschillende manieren te werk. De staatsuniversiteit past haar organisatie en bestuur aan; de afhankelijke particuliere universiteit streeft naar veranderingen die de betrokkenheid en adhesie bevorderen; de onafhankelijke particuliere universiteit wordt gekenmerkt door een meer functionele aanpak.

Hoofdstuk 4 gaat dieper in op de aanpassingen van het nieuwe regelgevingskader en de vorming van het interne kwaliteitsborgingssysteem. Zo worden de overeenkomsten en verschillen tussen de verschillende casussen van Chileense universiteiten geïdentificeerd en hun ervaringen met elkaar vergeleken. De toename van het aantal geformaliseerde interne kwaliteitsborgingssystemen – in reactie op de eisen van de externe kwaliteitsborgingssystemen, die op centraal niveau zijn ontwikkeld en enige impact op de universitaire cultuur hebben - lijkt een wereldwijde trend te zijn. Tevens bevestigt het onderzoek dat de vervolgstappen die de betreffende autoriteiten van de 3 universiteiten in deze context zetten, met name bedoeld zijn als reactie op het externe kwaliteitsborgingssysteem. Het interne kwaliteitsborgingssysteem is dienovereenkomstig ingericht, maar er bestaan verschillen wat betreft de nadruk die wordt gelegd op de mate van toezicht of flexibiliteit; in de reikwijdte, maar ook in de mate van docentenparticipatie. Evenzo is het mogelijk om leiderschapsstijlen te identificeren die afwisselend transactionele en transformationele kenmerken vertonen, die van invloed zijn op het ontwerp en de implementatie van het betreffende interne kwaliteitsborgingssysteem.

Onder de premisse dat een effectief intern kwaliteitsborgingssysteem en de bevordering van academische kwaliteit gerealiseerd dient te worden door samenhangende en collegiale academische organen, onderzoekt het hoofdstuk ook het perspectief van decanen en hoogleraren. Het behoren tot een bepaald type universiteit lijkt de mening van de ondervraagden niet te beïnvloeden. De discrepantie tussen de naleving van de wet en het perspectief van academici tast de academische cultuur aan en dreigt de inspanningen die zij leveren op het gebied van de kwaliteit van onderwijs en onderzoek te ondermijnen. Er bestaan nog steeds collegiale tradities en collectieve patronen van deontologische normen die fungeren als referentiekader, ondanks het feit dat universiteiten complexer zijn geworden. Bovendien verwijst de meerderheid van de docenten naar commissies of raden als samenwerkings-, beraadslagings- en besluitvormingsinstanties die van invloed zijn op de vorming van studenten. Tevens waarderen ze de mogelijkheden tot participatie en zijn ze het erover eens dat actieve betrokkenheid van het collegiale leiderschap van de academici noodzakelijk is voor het waarborgen van de kwaliteit. Dit alles veronderstelt een zekere mate van sociale cohesie, ten behoeve van de academische betrokkenheid en het leiderschap dat dit stimuleert.

Hoofdstuk 4 wordt afgesloten met enkele dilemma's op het vlak van organisatiestructuren en academische culturen. De autoriteiten neigen naar het opzetten van een kwaliteitssysteem dat zichtbaar wordt geïntegreerd in de organisatiestructuur. De overgrote meerderheid van de docenten geeft daarentegen aan zich dagelijks bezig te houden met kwaliteitsborging. Ze zien de risico's en voordelen van het interne kwaliteitsborgingssysteem afhankelijk van de inrichting

van het systeem; dus of deze meer gebureaucratiseerd of geïntegreerd is in de eigen collegiale praktijk, die kenmerkend is voor de academische cultuur. In het geval van de decanen valt op dat zij een positie innemen die is gericht op samenwerking en de convergentie van perspectieven. Zo trachten ze een balans te vinden in de spanning tussen administratieve fragmentatie en de academische cultuur.

In hoofdstuk 5 worden de resultaten van het veldwerk behandeld in het licht van het conceptuele kader. Waar mogelijk worden ze vergeleken met recent onderzoek naar kwaliteitscultuur en interne kwaliteitsborgingssystemen. Tevens wordt de relatie tussen variabelen in de context van kwaliteitscultuur en hun relatie met de interne kwaliteitsborgingssystemen verkend.

Wat betreft sociale integratie als kwaliteitsvariabele, zou de mate van intensiteit van de kwaliteitscultuur grotendeels worden bepaald door de relaties tussen de organisatieleden. Het is niet mogelijk om deze variabele te monitoren of evalueren via de procedures van de externe kwaliteitsborgingssystemen. Deze variabele is continu, vereist wederzijds respect tussen collega´s, is noch verticaal, noch normatief, is verbaal en vereist persoonlijke aanwezigheid. Openbare regelgeving en marktwerking blijken onvoldoende effectief te zijn in het managen van complexe publieke diensten zoals het hoger onderwijs. Om de kwaliteitscultuur te vergroten, is het dan ook noodzakelijk om de dilemma's waarmee de hoger onderwijsinstellingen worden geconfronteerd gezamenlijk op te lossen, hetgeen betrokkenheid en sociale integratie vooronderstelt.

Collegialiteit als tweede variabele van kwaliteitscultuur houdt verband met de sociale cohesie in de organisatorische en culturele context van universiteiten. Het verlangen naar de Humboldtiaanse omstandigheden van academisch werk blijft een constante factor in de universitaire traditie. Bovendien wordt de sociale context, die cohesie en collegialiteit faciliteert, niet gekenmerkt door de afwezigheid van conflicten, maar door het soort relaties dat individuen onderling aangaan om samen te werken. Het blijkt een logische stap te zijn om voor Chileense universiteiten met capaciteit voor zelfbestuur een vernieuwd collegiaal format voor te stellen, dat de verantwoordelijkheid teruglegt bij de academische gemeenschappen. De uitoefening van collegialiteit garandeert kwaliteit door respect voor criteria en waarden die zijn overeengekomen en aangenomen door degenen die lesgeven en onderzoek doen. Volgens de bevindingen van deze studie komt dit nog steeds voor, maar binnen bureaucratische universitaire omgevingen. Dit werk stelt voor om de verandering van context te accepteren en de collegialiteit die erin overleeft opnieuw te duiden. De gecombineerde co-existentie van deze twee benaderingen (collegialiteit en bureaucratie) en de dynamiek daartussen maken het mogelijk om een nieuwe sociale orde te duiden, die steeds meer complex, bestuurlijk en technocratisch van aard is, terwijl hij tegelijkertijd collegiaal blijft tussen gelijkgestemde experts op de verschillende niveaus van de organisatie.

Vanuit de nauwe verbondenheid met sociale cohesie en collegialiteit, draagt de betekenisconstructie als derde kwaliteitsvariabele bij aan of vergroot het de zin van het academisch werk. Wanneer wordt getracht een transformationeel intern kwaliteitsborgingssysteem te institutionaliseren, dient dit noodzakelijkerwijs te worden

besproken en afgestemd met de academische instelling, zodat deze zich committeert en het traject betekenis geeft. Indien uitsluitend wordt beoogd te voldoen aan de nieuwe criteria en standaarden van het externe kwaliteitsborgingssysteem, dan zou onder de verantwoordelijkheid van een ad hoc bestuurlijke eenheid een ceremonieel intern kwaliteitsborgingssysteem kunnen worden ingericht. In de praktijk streven universiteiten beide doelstellingen na met betrekking tot hun interne kwaliteitsborgingssystemen. Daarom bewegen interne regelingen zich in een continuüm tussen een transformationele pool enerzijds en een pool van administratieve naleving anderzijds.

Concluderend; vanuit het perspectief van het publieke beleid ligt de uitdaging op het gebied van kwaliteitsborging in het creëren van een effectieve balans tussen de regulerende rol van de staat en processen die afgestemd zijn op en relevant zijn voor de universitaire instelling. Marktinstrumenten zijn duidelijk ontoereikend, terwijl zelfregulering kan leiden tot een soepele toepassing van kwaliteitsnormen. Het is niet eenvoudig om deze dynamieken onderling goed in balans te brengen, maar het is evenmin haalbaar om ze volledig los te laten.

Het versterken van de academisch kwaliteitscultuur en de inrichting van de interne kwaliteitsborgingssystemen zijn verschillende processen en het een is evenmin het gevolg van het ander. De eerste heeft betrekking op verantwoordings- en rekenschapsprocedures; de tweede met het kritische engagement van de academici om hun werk voortdurend te verbeteren. Daarom wordt een kwaliteitscultuur niet bereikt door een geformaliseerd intern kwaliteitsborgingssysteem. Niettemin is de overeenkomst tussen beide, dat voor geen van beide een ideaal model bestaat en dat ze zich ook niet op een lineaire, uniforme en onomkeerbare manier ontwikkelen. Beide zijn wereldwijd relevant geworden: De cultuur van kwaliteit, als streven; het interne kwaliteitsborgingssysteem, als een nieuwe evaluatiedimensie, wiens de naleving al dan niet overeenkomt met de kwaliteitscultuur.

Hoewel ze een onderscheidend karakter heeft, vertoont de Chileense casus gelijkenissen met andere Europese casussen, in die zin dat de verplichting van interne kwaliteitsborgingssystemen binnen de instellingen (nog steeds) geen wezenlijke culturele of cognitieve verandering teweeggebracht lijkt te hebben. Het heeft eerder geleid tot een situatie waarin de regelgeving formeel vernieuwd moest worden of lijken. Dit geeft aan dat het institutionaliseringsproces van de interne kwaliteitsborgingssystemen in Chili nog in de kinderschoenen staat en dat de bijbehorende werkwijzen, inclusief de collegiale tradities, reeds aanwezig waren. Kortom, als de vernieuwing van de kwaliteitszorg vanuit de verplichting van interne kwaliteitsborgingssystemen, zich beperkt tot het introduceren van regelgeving, leidraden of formeel goedgekeurd beleid, dat niet in tegenspraak is met de academische praktijk en cultuur, dan versterkt dat de conclusie dat het academische personeel de ruggengraat van de interne kwaliteitszorg blijft.

Het verkennen van de hedendaagse reikwijdte van de Humboldtiaanse collegiale traditie stelt ons in staat om het transformerende potentieel van het academisch werk te begrijpen en waarderen. Het debat over kwaliteitszorg op Chileense universiteiten wordt gevoed door een dergelijk historisch klankbord. Niettemin kan de mogelijkheid om de betekenis van collegialiteit te herdefiniëren, worden verzwakt of versterkt naargelang de inhoud van politieke akkoorden

en de organisatiestructuur van de universiteiten. De onderwijsinstellingen bevinden zich precies op dit kruispunt. De techno-bureaucratische modellen blijken beperkt in hun vermogen om sociale cohesie, collegialiteit en betekenisconstructie te behouden of verdiepen. Het is noodzakelijk om te erkennen dat beide samenwerkingsmodellen - de collegiale en de bureaucratische - gezamenlijk gereguleerd moeten worden.

De resultaten van deze studie bieden een analytische benadering die een dieper begrip van de academische organisatie mogelijk maakt en onderzoek faciliteert naar de nabijheid of afstand van de interne kwaliteitsborgingssystemen (in ontwikkeling) tot Chileense universiteiten met betrekking tot hun cultuur van institutionele kwaliteit. Tevens verschaffen ze een kader voor het debat over de mate van vooruitgang die wordt geboekt met een op naleving georiënteerd intern kwaliteitsborgingssysteem of een transformationeel intern kwaliteitsborgingssysteem. Mogelijk hechten noch de staat, noch de markt waarde aan de analyse van deze dimensies van kwaliteitscultuur, maar ze zijn noodzakelijk en zinvol voor de universiteiten zelf en hun streven naar een authentieke kwaliteitscultuur.

Summary

The massification of higher education, combined with globalisation and changes in the organisations of contemporary society, has altered the relationship between states and universities. The desire to achieve the benefits provided by university education has grown, and therefore higher education institutions are required to be more transparent, accountable, and socially responsible. Along with these phenomena, there are discussions about the technological irruption, financing, and sustainability of the higher education system, as well as the opportunities for student access, progress, and graduation. There is also an increase in private higher education institutions, which are more susceptible to market fluctuations, and the student population is becoming progressively more diverse.

The impact of these changes tends to reformulate the governance of universities, creating a new, more technocratic social order, which distances them from the traditional academic organisation. From this emerges a rationalised university that has changed the role of academics, ousting them from the main position they occupied in the formulation and evaluation of higher education policies. Universities become decisive entities for the state, civil society, and markets. Consequent phenomena are the loss of academic collegiality within universities, the accelerated fragmentation of knowledge, and the deprofessionalization of teaching. Therefore, the quality of universities and their programmes became a central, public, and socially shared concern.

Until the 1980s, higher education institutions in the United States and the United Kingdom were the only ones in the world with an established tradition in the development of quality assurance systems. In contrast, most higher education systems elsewhere evolved without formal external quality assurance mechanisms until the 1990s. Since then, following the Anglo-Saxon example and its good performance indicators, quality assurance systems have been established in almost all countries, acquiring different approaches, purposes, degrees of formality, procedures, and instruments. In the specialised literature, there is a variety and growing complexity of definitions of quality, which, without theoretical consensus, gives rise to different approaches to quality assurance.

There are two types of quality assurance systems in higher education, closely related, that seek to respond to the demands of the global and changing agenda. External Quality Assurance Systems (EQAS), which are those established at the national or supranational level to safeguard the suitability of the certificates conferred by universities. In general, they make use of accreditation processes to carry out their mission. Internal Quality Assurance Systems (IQAS) refer to the second type and are those designed by the universities themselves. They correspond to internal review processes, carried out within the institutions for their own purposes.

For approximately two decades, the forms of the EQASs have been questioned, although paradoxically, public policy has given them a predominant place so that institutions can demonstrate responsibility and accountability to society. They are criticised from different perspectives: for encouraging rankings and the standardisation of universities that are diverse; for generating ceremonial behaviour to show that external regulations are complied with; for

producing academic resistance and fatigue due to the bureaucratic work they demand, among others. Invariably, when governments regulate any aspect of higher education (frequently in a changing environment), this leads to some modification that forces universities to generate responses. These new demands put the institution under stress, especially when they involve routines that take professors away from actual academic work.

To advance in quality and undo or attenuate the difficulties mentioned above, national, and supranational quality agencies have indicated to universities that they should not be passive recipients of the controls and demands of the EQASs. Therefore, they are encouraged to assume their own responsibility for quality as active contributors to a task that is their own. Thus, the IQASs originate with different degrees of formality. Currently, in several countries, the development of IQASs is required by their respective EQASs. In Europe, this trend began in 2005 as part of the Bologna process. In Chile, this requirement is recent and was enforced by the last higher education reform of 2018. Despite the increase in IQASs, it is debatable whether they can per se contribute to institutional improvement without being perceived as a new bureaucratic device. Similarly, whether they contribute to improving student training and to developing an internal culture of quality, as is often proclaimed by national or supranational agencies. It is also noted that both EQASs and IQASs affect academic cultures by introducing behaviours and values that are alien to the commitment and academic mission of universities. The variety and dissonance of expectations with respect to these systems generate questions for which there are no single answers. It is necessary to dive into specific cases and university contexts where the configuration of IQASs occurs.

The Chilean higher education system has particularities that affect the adoption and deployment of IQAS. It is made up of 147 tertiary institutions, most of which were created since the 1980s. Of these, 55 are universities, of which 18 are state-owned and the rest are private. Most of university enrolment is concentrated in private institutions that participate in a broad and segmented higher education market of great dynamism and until recently insufficiently regulated. The reform, currently under implementation, seeks to channelise this institutional diversity and protect its development according to quality standards and the public interest.

This study explores the impact of EQASs on the configuration of IQASs according to the international literature. It analyses and compares the dynamics and relationship between EQA and IQA models, specifically those from Europe and the Asia Pacific, where more research is being done is being done on this subject. Then, it delves into the IQASs that are beginning to occupy a relevant place in the Chilean university scenario. The study of internal quality assurance models and of the academic quality cultures in which they operate allows us to address the central question of this thesis: how a university's academic quality culture is affected when its IQAS is configured and institutionalised. In relation to this, how universities themselves can critically analyse their IQASs and guide their potential for better teaching and training.

Most studies on quality assurance policies and systems approach the phenomenon from the perspective of EQAS and their quality management procedures. This paper, on the other hand, analyses and discusses IQASs from the perspective of a cultural approach. The conceptual framework adopts a perspective of analysis based on the practical and symbolic aspects of

quality. On the one hand, it includes the quality approach documented in the literature of higher education studies, whose findings are characteristic of academic microcultures of universities. On the other hand, it also includes an approach to a culture of quality that has been integrated as part of the university itself, positioned and subjectively compatible with the academic profession. Conceptually, a culture of quality has transformational characteristics and is related to student education, thus clearly different from a focus on quality as accountability, which requires bureaucratic processes normally encouraged by EQASs.

The fieldwork for this qualitative study is based on three Chilean universities: a state university, a dependent private university, and an independent private university. The three are in different parts of the national territory but are similar in size in terms of enrolment and academic body, as well as being accredited at similar advanced levels according to the national accrediting agency. All of them have a trajectory of approximately 40 years. During 2021, a total of 40 semi-structured interviews, each lasting about one hour, were conducted with authorities and professors from different disciplines. They enquired about the reception and adaptation to the reform, the new EQAS, and its requirement to configure an IQAS in each university. Four vice-rectors were interviewed (two academic vice-rectors from the two private universities; one academic vice-rector for undergraduate and one for graduate studies from the state university); six deans from different disciplines (two from each university); three directors of quality assurance (pertaining to each university); three teaching directors (one from each university); 12 directors of undergraduate and graduate programmes (4 from each university) and 12 full-time professors with no other positions (4 from each university).

Chapter 1 studies the quality assurance models in the field of higher education and their changing aspects. There is abundant literature on EQASs and less on IQASs, although they are closely interrelated. For them to stimulate the development of a quality culture, they need to align their demands with institutional beliefs and values. Many studies draw attention to the symbolic perspective of organisations, which is systematically underestimated in the case of higher education institutions. In general, it is not considered a determining factor for self-identification, social cohesion, and commitment, all decisive variables of an authentic quality culture.

An in-depth comparative review makes it possible to identify three types of IQAS configurations, depending on the impact of external policy on these systems. First, the United Kingdom is a case where there is a strong external influence, guided by New Public Management (NPM), in organisational remodelling. On the other hand, there are dissimilar cases of internal alignment. Taiwan is one of them, with the implementation of self-accreditation processes driving the creation of IQA and the adoption of a managerial perspective to achieve EQA standards. Another example is that of academic groups or microcultures that stand out for their quality work and whose IQASs respond to the intrinsic motivations of each institution. The European League of Research Universities (LERU) agrees with this vision and is, therefore, critical of instrumentalist public quality assurance policies. The third dynamic attempts to balance the above external and internal perspectives. Such is the case of the European Agency for Quality Assurance in Higher Education (ENQA), which encourages the design of IQASs that meet the required standards, while at the same time being coherent with the institutional culture in which they are developed.

The Standards and Guidelines for Quality Assurance (ESG), agreed upon by the Association of European Universities (EUA), reflect the dual purpose of this "soft law".

The conceptual framework that concludes the first chapter identifies external and internal factors that help characterise the context of the university organisation, its academic culture, and the configuration of its IQASs. External factors refer to the regime of regulations to which institutions must subject themselves. External regulations are necessary to communicate trust to society and build institutional legitimacy. The risk is that universities will develop a culture of mere compliance, rather than a greater capacity for self-regulation and improvement, as theoretically expected of a transformative IQAS.

Internal factors are addressed from an integrated cultural perspective that identifies the character of the university from its genesis, actors, and crucial moments. Institutional and academic autonomy; the organisational structure of the contemporary university; academic leadership are some of these internal factors that contribute to, or inhibit, the configuration of IQASs coherent with the institutional academic culture. Complementarily, a typology is used to illustrate in a simplified way the cultural construction of quality in universities. It combines degrees of group control with the intensity of external rules, resulting in types of institutional responses to investigate how organisational structure and academic culture combine in different IQASs. Finally, the conceptual framework proposes three variables of academic quality culture as an analytical lens to argue about the distance between this culture and the configuration of IQASs: social integration, academic collegiality, and meaning construction.

Chapter 2 reviews the slow and progressive changes of the IQAS in the history of Chilean higher education. In Chile, towards the end of the nineteenth century, and then during most of the twentieth century, what we now call "quality assurance" resided mainly within the institutions. Professors were their main guardians and enjoyed autonomy in their work. They joined a faculty early on, making a kind of collegial control possible and lowering the risk of becoming a deregulated monopoly.

The first state university, the Universidad de Chile (1843), was endowed with a relevant mission, and serious efforts were made to adapt it to the Chilean reality: far from the world and without academic tradition, but with leaders who had high expectations about its mission. Although the initial idea was to achieve a university model that was more Napoleonic in nature, the reality was that distancing teaching from academia deserved criticism in a small country with few resources. As new institutions were created, there was an incipient kind of EQA, since the exams to graduate from those universities were held by the University of Chile, which acted as a supervising body. Like what happened in other countries, these exams were the focus of dogmatic disputes, which led to new legislation in 1879 creating the Council of Public Instruction as an external quality control body for exams. State protection did not contravene academic freedom, but demanded exams to prove that sufficient learning had been carried out.

The secularisation of society, since the beginning of the 20th century, brought with it political and ideological conflicts that resulted in modifications to the original form of safeguarding quality and in new demands towards universities. However, the 1973 coup d'état abruptly

interrupted democracy and the attempt at renewal that universities had been intensely debating since 1968 and 1969. Professorship lost its autonomy and university authorities, faculty, and students were expelled in a process of ideological cleansing. The rectors were replaced by rector-delegates designated by the military regime. The "supervised university" was understood, under the military dictatorship, mainly as a matter of public order that ignored internal cohesion and replaced it with external coercive discipline.

In 1981 a new Universities Law was introduced which encouraged the entry of private providers to higher education. This resulted in a large and competitive market. Along with moderate and inorganic growth and increasing social segmentation of students according to family income, concern for quality gradually took hold, although without being translated into legal measures.

Since the 1990s, with the return to democracy, quality in education became a public policy priority. At the same time, the massification of enrolment required the addition of components of social protection and inequality correction to mitigate the effects generated by competition. A dynamic scenario emerged, with multiple opportunities to help strengthen the sector, and there was an unprecedented boom in the higher education market. However, the number of programmes increased significantly without any kind of quality assurance, enrolment growth was not planned, and the state was devoid of tools to deal with these phenomena.

Accreditation emerged as the modern solution to the problem of quality. It was understood that quality assurance was primarily dependent on the institutions themselves. To promote this, accreditation processes were piloted, leading to the legal consecration of EQAS in 2006, with the creation of the National Accreditation Commission (CNA in Spanish). It was determined that the quality of an institution or degree course should be evaluated by evaluating its level of internal and external consistency, that is, 'fitness for purpose' based on its own objectives and responsiveness to public interest and social demands. This dual perspective assumed the existence of IQA, although it was not explicitly named. The influence of EQA spread quickly and led to organisational and cultural modifications within universities. It is worth mentioning that, in both 2006 and 2011, students took to the streets demanding quality, public, and free education. Several reports drew attention to the fact that radical changes to an EQA were needed that did not meet its goals. Against this backdrop, a long and intense ideological debate on a new reform for higher education began in 2015, culminating in 2018 with a new law that updated the EQA and included IQA as an additional dimension to be accredited, all this under the premise that quality that was internally and externally consistent had been lacking.

Chapter 3 delves into the reception by universities of the higher education reform. To place the case of each university in context, an integrated cultural perspective is adopted. Then, to analyse each institutional case, a typology of quality culture is used, based on the conceptual framework developed in Chapter 1.

In the case of the state university, a notion of quality that implies greater control and evaluation by authorities and administrators predominates. It visualises an integrated quality assurance system with a bureaucratic support structure, consistent with its institutional culture. There is a receptive cultural approach in the sense of seeking to comply with the state imperative and

identifying opportunities for improvement based on new external requirements. Therefore, the responses of this university involve understanding quality according to an external framework to which it is necessary to adhere, be accountable, and demonstrate compliance. This requires a properly designed organisational structure, norms, instruments, and procedures within the institution. Indeed, most of the literature on quality assurance adopts this administrative perspective: management and institutional structure must be coupled with an EQAS.

The private university with partial state funding approaches the need to adapt in a different way. Aware of external requirements, it seems to prioritise and focus its attention on its own development plan, with a centralised quality assurance unit that embraces what, in practise, they are used to doing. Its environment and leaders are, to a large extent, the driving forces behind this institutional context. Its integrated culture means that uncertainty can be dealt with in the best possible way. The cultural response of this university is more regenerative, but not exclusively. As regenerative and receptive opportunities arise, there is time for development, but the internal plan inspired by the institutional mission always takes precedence. Its cultural perspective of quality goes above and beyond management. University work seems to be impregnated with meaning, which helps nourish the institutional culture. Social integration and the interdependence of its members form a cultural framework within which changes occur.

Finally, the private independent university adopts a regenerative perspective in its approach to changes in standards, although with several reactive aspects. The context of institutional re-accreditation in which this university was involved at the time of this study has a bearing on this. As a result of external demands, it fits into an ideal type that finds new opportunities for learning and self-analysis. At the same time, it criticises new demands that are sometimes perceived as excessive or unnecessary. In general, it adopts a practical and functional approach to what is expected of it to avoid generating more bureaucracy. Adaptation is, above all, functional and depends on the agency of those who hold positions of responsibility.

In general, Chapter 3 shows that the work of institutional adjustment to the new regulatory framework has been a matter of dispute at the managerial and administrative level. Teachers, on the other hand, do not report any significant impact. Although all the universities that were examined wish to consolidate a quality culture, they proceed in different ways. The state university modifies its organisation and management; the dependent private university strives for changes that attract support; the independent private university approaches it in a more functional way.

Chapter 4 investigates the adaptation to the new regulatory environment and the configuration of IQASs. Similarities and divergences are identified between the cases of Chilean universities and with the international comparative experience. The increase in formalised IQASs, encouraged by EQASs, devised at the central national level and with some impact on university culture, seems to be a global trend. Similarly, the research confirms that the actions carried out by the authorities of the three universities are mainly aimed at responding to the EQAS. IQA configuration is dealt with in the same way but differs according to the emphasis placed either on monitoring or on the flexibility required to achieve it, its scope, and degree of faculty

participation. Likewise, leadership that alternates between transactional and transformational, which affects the design and implementation of the respective IQA.

Under the premise that an effective SIAC that promotes academic quality requires to be exercised by cohesive and collegial academic bodies, the chapter also explores the perspective of deans and professors. Having a specific type of university does not appear to influence the opinion of the respondents. The dissonance between legal compliance and academic perspective affects academic culture and risks undermining efforts to improve the quality of teaching and research. There are still collegial traditions and collective patterns of deontological norms that act as a frame of reference, even though universities have become more complex. In addition, most professors refer to committees or councils as instances of cooperation, deliberation, and decision making that have an impact on student training. Likewise, they value instances of participation and agree that to ensure quality, it is necessary to actively involve the collegiate leadership of academics. All of which presupposes a certain level of social cohesion, based on academic commitment and leadership that encourages it.

Chapter 4 ends with some dilemmas between organisational structures and academic cultures. The authorities tend to design a quality system that is visibly inserted into the organisational structure. However, most professors identify that quality assurance occurs on a day-to-day basis. They visualise the risks and advantages of SIACs according to their configuration, whether it is more bureaucratised or integrated into the collegial practises of the academic culture. In the case of the deans, they adopt a position of cooperation and harmonisation of perspectives, as they try to balance the tension produced between administrative fragmentation and academic culture.

Chapter 5 discusses and integrates the fieldwork findings considering the conceptual framework. Where possible, it contrasts them with some recent research on quality culture and IQASs. It also explores the relationship between quality culture context variables and their relationship with IQASs.

Regarding social integration as a quality variable, the level of intensity of quality culture would be determined, in large part, by the links between members of the organisation. It is not possible to monitor and evaluate this variable using the procedures used by the EQASs. This variable is continuous, requires mutually respectful peers, is not vertical or prescriptive, and is verbal and in person. Public regulations and market forces prove to be ineffective in managing complex public goods such as higher education. Therefore, to increase a culture of quality, it is necessary to collectively solve the dilemmas faced by the academy, and this presupposes commitment and social integration.

Collegiality as a second variable of quality culture correlates with social cohesion in the organisational and cultural context of universities. The Humboldtians' conditions of academic work continue to be desired by the academic tradition. Likewise, what characterises the social context that makes cohesion and collegiality possible is not the absence of conflicts, but the type of relationships that individuals establish to work together. It is reasonable to propose the adoption of a renewed collegial format for Chilean universities with self-governing capacity that

brings back responsibility to academic communities. Exercise of collegiality guarantees quality through respect for the criteria and values agreed upon and assumed by those engaged in teaching and research. According to the findings of this study, collegiality continues to be present, but within increasingly bureaucratised university environments. This study proposes assuming a change of context, giving a new meaning to the collegiality that survives within the academic body. The combined co-existence of these two approaches (collegiality and bureaucracy) - and the dynamic that exists between them - means that a new social order can be discerned. This is progressively more complex, managerial, and technocratic but, at the same time, is collegiality-based among expert peers at different levels of organisation.

Closely related to social cohesion and collegiality, the construction of meanings as a third variable of quality improves the significance of academic work. If the aim is to institutionalise a transformative IQAS, it must necessarily be discussed and agreed upon with the academic body, so that it adheres and gives it backing. If the aim is only to comply with the new EQAS criteria and standards, then a ceremonial IQAS could be sufficient, under the wing of an ad hoc administrative unit. In practise, universities pursue both objectives with respect to IQASs. Thus, internal arrangements move on a continuum between a transformational and an administrative compliance pole.

In conclusion, from a public policy perspective, the challenge in terms of quality assurance is to balance the regulatory function of the State with processes that are adjusted and relevant to the university institution. Certainly, market instruments are insufficient, while self-regulation can generate a lenient application of quality standards. It is not easy to adequately balance these dynamics, but it is it feasible to eliminate them.

The strengthening of a culture of academic quality and the configuration of IQA correspond to different processes, and neither is a consequence of the other. The first is related to accountability and responsibility procedures; the second is related to the critical commitment of academics to continuously improve their work. Therefore, the quality culture is not achieved through the design of a formalised IQAS. However, the similarity between the two is that there is no ideal model for either and neither does it develop in a linear, uniform, and irreversible manner. Both have acquired global relevance. Quality culture, as an aspiration; IQAS, as a new dimension of evaluation whose fulfilment may (or may not) correspond to quality culture.

The Chilean experience, although distinctive, resembles other European cases in that the enforcement of an IQAS does not seem to have introduced (yet) any essential cultural or cognitive change in the institutions. Rather, it has led to a situation where regulation needed to be formally renewed or appear to be. This indicates that the IQA institutionalisation process is in its infancy in Chile and that practises, including academic traditions, were already present. In all, if renewing quality assurance - by demanding IQA - is confined to introducing formally approved standards, manuals, or policies that do not contradict academic practises and culture, then this reinforces the findings that the backbone of an internal guarantee of quality continues to be the academic body.

Delving into the contemporary scope of the Humboldtian collegial tradition allows us to understand and appreciate the transformative power of academic work. Discussions about quality assurance in Chilean universities are fed by this sort of historical sounding board. However, this possibility of resignifying collegiality can be diminished or strengthened according to the political arrangements and organisational structure of the universities. Institutions are at precisely this crossroad. Techno-bureaucratic models are limited in their capacity to preserve or deepen social cohesion, collegiality, and the construction of meanings. It is necessary to assume that both models of coordination, collegial and bureaucratic, must be regulated together.

The results of this study provide an analytical focus that helps to better understand academic organisation, as well as investigate the proximity or distance of (developing) IQA to institutional quality cultures at Chilean universities. Likewise, it considers to what extent evolving IQASs are based on compliance or transformation. Possibly, neither the State nor the market takes into account these dimensions of quality culture, although they are a necessary component for the renewal of universities.

Curriculum Vitae

Fernanda Valdés Raczynski was born in Mexico City in August 1972. She received her bachelor and teaching degree in Education in April 1995 at the Pontificia Universidad Católica de Chile. In October 2002 she obtained her postgraduate degree in counselling for education at the same University. She has spent her career in public and private educational institutions, both as teacher and as senior executive. She has led teaching and management training programmes at the Chilean Ministry of Education, and she has occupied the post of executive director of the National Council of Education of Chile. Currently, she is a professor in educational policies at post graduate programmes in education and director of the quality assurance department at the Universidad de los Andes at Santiago de Chile. She is also a board member at Aequalis Higher Education Forum and advisor to Universitas, a group for advanced studies on higher education.