

La acreditación en el escenario político de la educación superior: una matriz de análisis.

Raúl Atria
Departamento de Sociología
Universidad de Chile.

La suma de beneficios privados y públicos, así como la tasa social de retorno de la educación superior o terciaria, constituyen una de las razones principales para sostener la muy alta prioridad política que este sector tiene dentro de la conducción y orientación general de la sociedad. Esta alta prioridad se advierte también en el hecho de que el sector está poblado por una considerable diversidad de actores involucrados (*stakeholders*).

El presente trabajo propone una matriz de análisis considerando que cada actor involucrado es capaz de articular sus intereses en un foco específico que es un espacio de convergencia donde se reconocen las prioridades que pueden impulsar a la acción, con intensidad y duración variables. Bajo ciertas condiciones políticas estos focos de interés pueden ser materias de transacción.

Un *stakeholder* es un grupo que afecta o que puede ser afectado por las acciones de una corporación (Freeman, 1984). A diferencia del análisis tradicional, la teoría del análisis de stakeholders sostiene que en las corporaciones (aparte de los “*shareholders*”) hay otras partes involucradas, tales como agencias gubernamentales, grupos políticos, asociaciones comerciales, comunidades, asociaciones corporativas, posibles empleados, posibles clientes, y público en general.

Considerando los diversos beneficios que se dan en la educación superior, como se ha mencionado más arriba, hay muy pocos actores sociales involucrados (*stakeholders*) que pueden permanecer indiferentes a lo que ocurre en este nivel del sistema educacional y por ello es que a medida que el sistema se expande y diversifica, es cada vez mayor el interés político y la movilización social que el sector es capaz de generar. La educación superior o terciaria pasa a ser entonces un campo de muy alta relevancia para la acción del Estado y para las políticas públicas a través de las cuales se canaliza esa acción.

En ese campo se configura un espacio de decisiones y transacciones que conforman las políticas públicas pertinentes. Se puede reconocer claramente una pluralidad de intereses (generales, corporativos, grupales, individuales) que a veces pueden ser convergentes, pero también contrapuestos y que se articulan a través de una amplia diversidad de actores (agentes públicos, instituciones, organizaciones, estamentos, redes académicas, familias, personas). (Atria: 2011). Todos estos son actores “involucrados” y constituyen una compleja configuración de “*stakeholders*” que pueden ser diferenciados de acuerdo a los siguientes criterios:

- (i) Actores organizados (organizaciones) y no organizados (categorías o agrupaciones sociales). Para ilustrar este aspecto, un actor que podemos identificar como “estudiantes” es organizado si es que apuntamos a los movimientos estudiantiles y sus organizaciones, pero no lo es si nos referimos a los estudiantes como una subpoblación o una agrupación o categoría determinada dentro del sistema.
- (ii) El carácter público o privado de la esfera en que conforme a la naturaleza de los intereses que persiguen. El atributo público o privado aquí no tiene que ver con el hecho de que las acciones sean visibles o transparentes en una perspectiva de publicidad de las acciones, sino que se refiere a que tales acciones comprometen el interés general. Un colegio profesional,

por ejemplo, compromete directa y explícitamente el interés general al adoptar buenas prácticas profesionales, o al juzgar el comportamiento ético de sus profesionales afiliados, y por ende, este es un actor que actúa en la esfera pública según se ha especificado arriba. Una universidad privada, de suyo no compromete el interés general porque responde a intereses que son generados por beneficios privados. Ambos actores, por cierto son percibidos por el público porque actúan de manera “descubierta”, pero uno actúa en la esfera pública y la otra, en la esfera privada.

- (iii) Los contenidos de los intereses que los actores persiguen en sus “focos” transaccionales de negociación. En este sentido los intereses a los que alude el numeral precedente, pueden entenderse como demandas que se llevan a la arena de la negociación.

Aplicando los dos primeros criterios como ejes de una matriz se pueden ordenar algunos de los principales *stakeholders* en el campo de la educación superior los siguientes agentes, actores, grupos o agrupaciones de acuerdo al gráfico N° 1 que sigue. En éste se combinan dos ejes que delimitan cuatro segmentos (cuadrantes) claramente diferenciados, de acuerdo a los criterios de la esfera en que actúan (pública vs.- privada) los actores y de la estructura interna de los mismos (organizaciones vs. agrupaciones o categorías),

Desde esa perspectiva puede construirse una matriz que combina estos dos ejes identificando en cada cuadrante algunos de los actores más característicos en el campo de la educación superior, como se presenta en el gráfico que sigue.

Gráfico 1.
Una matriz para analizar las acciones de actores involucrados en la educación superior.



El supuesto básico de la matriz analítica que se esquematiza arriba, es que la pluralidad de actores involucrados (*stakeholders*) configura un escenario político complejo, diversificado, donde hay un entrecruzamiento de demandas a las entidades estatales, a las instituciones de educación superior, a las agencias, a los sistemas de información, a las carreras. El corolario de este análisis es que las políticas públicas en el ámbito de la educación superior o terciaria, siempre van a estar sometidas a agudas tensiones y demandas cruzadas, en razón de la indudable transversalidad de los problemas, las prioridades y las urgencias propias de un escenario donde hay muchas voces, discursos, intereses y demandas cuya articulación y coordinación será siempre un asunto político más que puramente técnico..

Proponemos que una posible aplicación de esta matriz genérica, puede ser utilizada enfocando el análisis en los procesos de acreditación y sus resultados una vez que han sorteado la fase de institucionalización inicial, como ha sido el caso en Chile.

La evaluación de la calidad es de la esencia de los procesos y sistemas de acreditación universitaria, que se entiende como la certificación del cumplimiento de criterios mínimos de calidad

en vistas al aseguramiento de ésta. De allí se desprenden ciertos rasgos fundamentales de la acreditación en el campo de la educación superior, que es un proceso conducente a la certificación de la calidad de una institución, que sistemático, organizado y público, de amplia cobertura, de carácter voluntario, toma en cuenta la autonomía universitaria (reconoce la organización interna, los procedimientos propios de evaluación, el sistema y metodología de enseñanza, los planes de estudio y la gestión universitaria).

Para los propósitos de este trabajo, siguiendo a Bourdieu en el campo de la educación superior, la acreditación puede verse como como un activo institucional que se manifiesta de la siguiente manera:

- agregación de valor que es una consecuencia de la evaluación certificada que pasa a ser un activo institucional;
- el activo institucional que genera la acreditación puede ser considerado como un “capital simbólico” (Bourdieu, 1984);
- en cuanto capital, el capital simbólico se acumula, genera oportunidades y se transa en un mercado, que es un espacio socialmente regulado de transacciones;
- por consiguiente, la certificación acreditada, en cuanto capital simbólico puede situarse en un campo determinado del espacio social competitivo y conflictivo.

Si se agrega el tercer criterio expuesto más arriba, que se refiere a los ámbitos de negociación de demandas enfocadas en el capital simbólico que produce la certificación de la calidad por la acreditación de las instituciones, (que designamos como los focos transaccionales en este trabajo) se puede asumir que cada *stakeholder* es capaz de articular sus intereses en un foco específico que es un espacio de convergencia donde se reconocen las prioridades que pueden impulsar a la acción, con intensidad y duración variables. Bajo ciertas condiciones políticas estos focos de interés referidos a la pugna y valoración del capital simbólico creado por la acreditación, pueden ser materias de transacción. Con esta precisión adicional es posible caracterizar y enfocar de manera más detallada, a cada uno de los *stakeholders* que están posicionados en los cuadrantes de la matriz ya expuesta.

Cuadro 1.

Procesos de acreditación: *stakeholders* y sus focos transaccionales (demandas)

Stakeholders	Focos transaccionales
1.1 Stakeholders: organizaciones de la esfera pública	
• <i>Agencias estatales</i>	recursos públicos-legitimidad-credibilidad de la garantía de fe pública- control sistémico-becas de estudios
• <i>Universidades estatales</i>	reconocimiento- posicionamiento- competitividad- atracción de estudiantes- recursos públicos
• <i>Colegios profesionales</i>	afianzamiento gremial-aportes técnicos certificaciones vinculantes de las carreras
• <i>Agencias acreditadoras</i>	legitimidad técnica- consensos sobre calidad- diálogo con comunidades

- académicas-defensa de usuarios estudiantes
efectos de las certificaciones
- **Universidades públicas** * criterios de calidad-cautela de la misión
institucional-posicionamiento en prestigio-
recursos públicos-identidad corporativa
 - **Autoridades académicas** racionalización de la gestión académica-
planes y acciones de mejoramiento-
utilización interna de la certificación
-

1.2 Stakeholders: organizaciones de la esfera privada

- **Universidades privadas** criterios de calidad sensibles a
proyectos institucionales-
afianzamiento de prestigio-proyección
transnacional-atracción estudiantes-
competitividad-acceso a recursos-
información pública-rankings
 - **Autoridades académicas** impacto interno en gestión
institucional-promoción de “modelos
educativos” propios-pautas para
acciones de mejoramiento
 - **Agencias consultoras** recursos-reconocimiento académico-
competencia técnica-buen
posicionamiento informal en el sistema
 - **Sociedades científicas** reconocimiento de miembros como
evaluadores-nexos con agencias
acreditadoras
 - **Fundaciones** asignación de fondos a programas o a
instituciones-otorgamiento de becas
-

1.3 Stakeholders: agrupaciones o categorías de la esfera pública

- **Actores políticos** apoyo o defensa de intereses locales
o regionales de bases-involucramiento
en función de agendas políticas nacionales
 - **Comunidades académicas** criterios de calidad académica-
prestigio de los pares evaluadores-
legitimación académica de agencias acreditadoras
 - **Agrupaciones estudiantiles** información pública-criterios de calidad
 - **Medios de comunicación** información para *rankings* de
instituciones, comparaciones internacionales
-

1.4 Stakeholders: agrupaciones o categorías de la esfera privada

- **Estudiantes** valor de la certificación de títulos-
efecto sobre la empleabilidad-
información pública- selección de
instituciones-retornos monetarios de los títulos

- **Familias** relación costo calidad de la formación-valor de la certificación del título-credibilidad de las instituciones-confianza en las agencias públicas involucradas.
 - **Empleadores** competencias certificadas, prestigio asociado a la acreditación, credibilidad de las agencias acreditadoras.
-

De acuerdo a este ordenamiento habría *stakeholders* típicos en la esfera pública, tales como agencias gubernamentales, universidades estatales, universidades “públicas” (que aunque no sean propiamente estatales pueden tener una clara orientación pública), agencias acreditadoras, autoridades académicas superiores, y organizaciones o colegios profesionales.

Las transacciones propias de este grupo de *stakeholders* están focalizadas en demandas tales como los montos y asignaciones de recursos fiscales (o públicos), la legitimidad de los intereses que ellos representan, la credibilidad de las certificaciones oficiales de estándares profesionales, reconocimiento público, el control sistémico eficiente y equitativo, y la capacidad de atraer estudiantes con alto potencial de rendimiento. *Stakeholders* que actúan característicamente en la esfera privada, son las universidades particulares o privadas, un sector de autoridades académicas, las agencias consultoras, las sociedades científicas, las fundaciones (que pueden a veces actuar como ONGs). Para todos ellos hay focos transaccionales específicos pero de naturaleza distinta a los del grupo anterior aunque con un grado similar de entrecruzamiento y sobreposición de intereses.

El mismo análisis se puede aplicar a la esfera que comprende a los *stakeholders* que tienen expresiones organizadas y a la esfera de aquellos que carecen de organización pero que pueden ser tratados como agregados sociales (o “audiencias”) tales como los actores políticos, las comunidades académicas, las agrupaciones estudiantiles, los medios de comunicación, todos ellos en la esfera pública, y las familias, los empleadores y los estudiantes (aparte de las organizaciones o movimientos estudiantiles) en la esfera privada.

En resumen, en el campo de la acreditación, sea institucional o de programas, la pluralidad de *stakeholders* configura un escenario político complejo, diversificado, donde hay un entrecruzamiento de demandas a las entidades estatales, a las instituciones de educación superior, a las agencias, a los sistemas de información, a las carreras. No obstante, este panorama no se reduce al campo señalado, que ha sido objeto de análisis en el presente trabajo, sino que es genérico.

En otras palabras, todas las políticas públicas en el ámbito de la educación superior o terciaria, siempre van a estar sometidas a agudas tensiones y demandas cruzadas, en razón de la indudable transversalidad de los problemas, las prioridades y las urgencias propias de un escenario donde hay muchas voces, discursos, intereses y demandas cuya articulación y coordinación será siempre un asunto político más que puramente técnico. La “solución” técnica aquí (y probablemente más que en ninguna otra área de la acción pública) sucumbe ante la ausencia de la política.

Referencias bibliográficas

Atria, Raúl; “Independence in accreditation: a stakeholder analysis of higher education”, ponencia presentada en la *INQAAHE World Conference*, Madrid, 2011.

Bourdieu, Pierre, *Sociología y cultura*, México, Grijalbo, 1990.

Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, *CNAP 1999-2007.El Modelo Chileno de Acreditación de la Educación Superior*, Santiago, 2007.

Donaldson, T. & Preston, L., *The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications*, Academy of Management Review, vol. 20, n 1,1995.

Freeman, R.Edward, *Strategic Management: A stakeholder approach*. Boston: Pitman, 1984.

Friedman, A.L. & Miles, S., “Developing Stakeholder Theory”, Journal of Management Studies, v 39, 2002.

Harvey, Lee , *Analytic Quality Glossary*, Quality Research International, 2004.

Mac Mahon, W.W., “The Social and External Benefits of Educaction”, en Johnes G.,y Jones J., (eds) *International Handbook on the Economics of Education*, Cheltenham, Reino Unido, 2004.

Vlăsceanu, L., Grünberg, L., and Pârlea, D., *Quality Assurance and Accreditation: A Glossary of Basic Terms and Definitions*, Bucharest, (UNESCO-CEPES), 2004.