

Rodrigo Brítez // britezcarli@gmail.com

## **¿A qué le teme la universidad?: La calidad de la educación superior requiere transparencia**

### **Resumen**

Este artículo explora el significado de la responsabilidad pública de las instituciones universitarias y los gobiernos nacionales en relación con los requerimientos de «rendir cuentas» y «transparencia» por parte del sistema de educación superior para la provisión de servicios de educación de calidad.

**Palabras clave:** transparencia, rendir cuentas, sistema de educación superior, universidad, acreditación, crédito académico, responsabilidad.

### **Abstract**

*This article explores the meaning of the public responsibility of university institutions and national governments in relation to the requirements of «accountability» and «transparency» by the higher education system for the provision of quality education services.*

**Keywords:** transparency, accountability, higher education system, university, accreditation, academic credit, responsibility.

La acreditación no es un acuerdo privado entre las universidades y las agencias evaluadoras. Esta suele ser en parte un servicio a los usuarios que hacen las agencias evaluadoras y una rendición de cuentas necesaria que hacen las universidades como parte de sus responsabilidades al público: alumnos, padres, empleadores, etc. Su carencia o precariedad priva a la ciudadanía de un derecho: el derecho a información, muchas veces necesaria, para tener la posibilidad de acceder a una educación de calidad.

Cuando hablamos del derecho a la educación de calidad pocas veces reflexionamos en profundidad lo que esto implica en términos de las responsabilidades de las instituciones universitarias y el estado hacia los usuarios del sistema.

En todas partes del mundo el patrón de medida de la calidad de un sistema universitario se ha asociado a la capacidad de dichos sistemas universitarios de rendir cuentas (accountability) y ser transparentes sobre el tipo de servicios que proveen a sus públicos.

En otras palabras, se ha llegado a la conclusión de que aquellas instituciones capaces de proveer una educación de calidad son aquellas capaces de rendir cuentas e información útil a sus usuarios sobre su accionar, infraestructura, oferta educativa, número de estudiantes, salida laboral, etc.

Los sistemas universitarios más exitosos, tanto en los Estados Unidos como en Europa, son aquellos que han sido capaces de rendir cuentas sobre su accionar y proveer información útil a sus usuarios. Esto les ha permitido cumplir las diferenciadas responsabilidades derivadas de la provisión de un servicio educativo de calidad. Por tanto, el rendimiento de cuentas y transparencia se ha asociado a los distintos significados de calidad educativa e institucional de la mayor parte de los sistemas universitarios en la actualidad. La premisa básica es, cualesquiera sea la definición de calidad utilizada, si las instituciones universitarias o sistema universitario no es capaz de rendir cuentas de su accionar proveyendo información pertinente (transparencia) a sus públicos, entonces la calidad de dicho sistema o instituciones da indicaciones de una seria precariedad.

Tomemos el ejemplo de Chile para ilustrar este punto. El año pasado un estudio del Consejo para la Transparencia chileno daba cuenta de que las universidades chilenas no estaban cumpliendo con los acuerdos definidos en la ley de transparencia (Consejo para la Transparencia, 2011).

La Ley de transparencia, descrito en un artículo aparecido en noviembre del año pasado en University World News, fue implementada en Chile el 11 de Agosto del 2008 con el propósito central de abrir la información de organizaciones de carácter público permitiendo una instancia de rendimiento de cuentas del gerenciamiento público.

Sin embargo de las 16 universidades que fueran auditadas solo cinco cumplieron los estándares de transparencia establecidos (University World News, 2011).

Precisamente, en un número reciente del informativo del Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación (Programa MECESUP) se indicaba:

*Uno de los más serios problemas que opaca la transparencia del sistema de educación superior chileno es la falta de información confiable, relevante y oportuna, tanto del sistema como de las instituciones individualmente. El levantar información de calidad para el sistema de educación superior, para las propias instituciones y, en general, para los diversos actores con intereses en él, ha sido lento y dificultoso (Comunicaciones Mecesup, 2011)<sup>1</sup>.*

No es de extrañar que como parte de los clamores del movimiento estudiantil chileno a favor de la reforma tendiente al acceso de una educación superior de calidad se mencione recurrentemente la necesidad de un acceso a la información por parte de los usuarios del tipo de educación que las universidades proveen (Piquer, 2011).

Esta preocupación se ve reflejada en las recomendaciones de organismos internacionales en torno a la necesidad de las instituciones de educación superior se sometan a «evaluaciones internas y externas realizadas con transparencia» (Unesco, 1998).

Si el acceso a la información al público ayuda al mejoramiento de la calidad educativa: ¿a qué le teme la universidad? Es posible que parte del problema sea que esta muestre no solamente sus fortalezas. En otras palabras puede que muestre algunas de las contradicciones a confrontar en el seno de las instituciones universitarias. Lo cual permite contrastar la posible impostura de un clamor por autonomía confrontado con la realidad de responsabilidades cumplidas que estas tienen hacia las comunidades a las cuales sirven.

Para detallar este argumento es preciso entender que una de las razones para la creciente atención en ciertas pautas de transparencia de la información sobre educación superior está fuertemente ligada a una la creciente internacionalización de la educación superior universitaria. Esto crea la urgente necesidad de generar pautas comunes para la movilidad de estudiantes, asociada al interés por una serie de iniciativas y experiencias que han cobrado importancia en las últimas décadas.

Entre estas, siguiendo a Juan Manuel Restrepo (2008), «la experiencia europea desde finales de la década de los ochenta» (p. 38), apuntada al establecimiento y aplicación de créditos académicos transferibles que permiten la emergencia de un Espacio Europeo de Educación Superior a partir de los compromisos de la Declaración de Bolonia (1999).

La aplicación de los créditos académicos en educación superior tiene larga data y puede encontrarse ejemplos del mismo en instituciones de educación superior de los Estados Unidos en los últimos decenios del siglo XIX y su expansión a los sistemas universitarios del resto del mundo durante el siglo XX. En este punto es importante notar que dicha unidad de medida no ha sido incorporada en el sistema de educación superior paraguayo. Entre otras razones, porque su implementación requiere el establecimiento de determinadas pautas de transparencia de la información producida y recogida sobre las instituciones educativas.

De acuerdo a Restrepo (2008) su definición tradicional de crédito como «unidad de medida del trabajo académico del estudiante» (p. 38) ha evolucionado a medida de

<sup>1</sup> La cita proviene de un editorial del informativo MECESUP que presenta un resumen de un artículo producido por miembros del consejo directivo del MECESUP: Albert, R., et. al. (2011). Bases y desafíos de la aplicación de convenios de desempeño en la educación superior de Chile Ingeniare. Revista chilena de ingeniería, 19 (1), pp. 8-18.  
[http://www.mineduc.cl/usuarios/1234/doc/201108161111380.PPaper\\_Ingeniare\\_2011.pdf](http://www.mineduc.cl/usuarios/1234/doc/201108161111380.PPaper_Ingeniare_2011.pdf)

la expansión de su uso aplicado a instituciones universitarias para adoptar su moderna definición de «una unidad de medida de medición del esfuerzo que se necesita de parte del estudiante medio para adquirir algunas competencias, por cualquier medio de aprendizaje (cursos académicos, aprendizaje informal o aprendizaje fuera de la universidad)» (Ibíd., p. 38). Esta unidad de medida inicialmente en el sistema universitario de los Estados Unidos permitió una pauta de evaluación de la carrera académica de los estudiantes que no estuviera exclusivamente mediada por el aprendizaje de cursos académicos de una facultad o departamento. En otras palabras ofrecía la posibilidad de que los estudiantes pudieran parcialmente construir o personalizar sus programas de estudio con el fin de alcanzar las competencias necesarias para su titulación, al tiempo que la base de un sistema de acumulación de créditos que podía ser transferida de una institución universitaria a otra.

Jessica Shedd (2003), provee un análisis y descripción de la expansión del sistema de transferencia de créditos académicos en los Estados Unidos. La evolución de «student credit hour» como sistema de medición la enseñanza y unidades hora de trabajo en clase empieza en el siglo XIX y desde finales del siglo XX se ha convertido en el criterio común para establecer los requerimientos de graduación en instituciones educativas estadounidenses (Shedd, 2003, 5).

Esta unidad se ha ido transformando en un sistema de medición amplio para establecer criterios de eficiencia, tiempo de dedicación docente y recolección de datos necesarios para articular el presupuesto de instituciones de educación superior. Inicialmente pensada para la educación secundaria, dicha unidad establece un número específico de horas mínimas para la concreción satisfactoria de una unidad del currículo. Por ejemplo de acuerdo a la «Carnegie unit», establecida en 1909, un número mínimo de 120 minutos horas o su equivalente eran necesarios para concluir una temática curricular.

Shedd (2003) apunta a tres necesidades que se conjugan a fin de que esta unidad de medida se convierta en el estándar de un sistema educativo tan diverso y complejo. En primer lugar, al aumentar el número de estudiantes en las instituciones se hizo necesario un sistema de medición que permitiera la gestión de las matriculaciones y al mismo tiempo controlar los estándares académicos de las instituciones educativas. En segundo lugar, el deseo por flexibilizar el currículo. Finalmente, el establecer un criterio de medición que diera cuenta de la demanda de actores externos al sistema educativo de establecer algún tipo de rendición de cuentas por parte de instituciones educativas.

Es interesante observar que su evolución como instrumento usado en la regulación de instituciones universitarias se da a partir de la intervención del gobierno federal a fin de ayudar a la implementación del programa de préstamos y financiamiento académico a veteranos (GI Bill) después de la Segunda Guerra Mundial. En los cincuenta, de manera similar a lo que ocurre en Paraguay en la actualidad, el sistema de educación superior estadounidense se expande dramáticamente y aparecen en el proceso muchas universidades que operaban como «degree mills» («universidades patito»). Preocupación y alarma por la calidad educativa se incrementaron exponencialmente. En orden a resolver esta situación, el gobierno federal demandó a aquellas instituciones que quisieran recibir fondos federales relacionados al GI Bill que fueran acreditadas. En principio, esta acreditación se

hizo a través de agencias acreditadoras, pero al crecer los programas federales de asistencia financiera a estudiantes (Title IV student aid programs) se incrementó la sospecha de abusos y fraudes en el proceso de acreditación.

El gobierno federal empezó a establecer un criterio regulatorio federal para aquellas agencias que quisieran proveer acreditaciones que validaran a las instituciones universitarias a recibir los fondos Title IV. Entre estos criterios uno de los requerimientos fue que las instituciones midieran el aprendizaje mediante horas reloj o créditos. A medida que estos criterios quedaron estandarizados el sistema de credit hour se convirtió en un referente de medida para la educación superior desde el cálculo de rankings, la estandarización de la colección de datos por parte de los gobiernos estatales, a su utilización como insumo para calcular los presupuestos destinados a instituciones universitarias<sup>2</sup>.

En Latinoamérica se ha buscado a través de iniciativas diversas, desde la década de 1970, establecer la adopción de un sistema de créditos a fin de facilitar la movilidad de estudiantes y homologación de títulos entre países de la región. El establecimiento del crédito académico como pauta de medición para establecer medidas de regulación para la movilidad profesional y de estudiantes entre sistemas universitarios diversos resultó en esta instancia una atractiva alternativa para el eventual establecimiento de un Espacio de Educación Superior Latinoamericano. En este sentido, la experiencia europea ha dado nuevo impulso al establecimiento de un sistema de créditos común para la región en la última década<sup>3</sup>.

Sin embargo, debido a la naturaleza del sistema universitario paraguayo no ha sido posible establecer esta pauta o avanzar de modo sistemático en iniciativas hacia su implementación en el contexto del sistema de universidades nacionales. En parte, la adopción de un sistema de créditos supone la introducción de ciertos grados de transparencia: que las universidades brinden y compartan información específica sobre sus ofertas académicas y funcionamiento al público. De hecho, los créditos han

2 Hoy en día, a pesar de críticas en relación a su falta de flexibilidad, dicha unidad de medida continúa sin cambios. Como lo indica Shedd (2003), la unidad crédito hora fue establecida para dar cuenta a las necesidades de expansión del sistema universitario de una sociedad industrial. La cuestión es si su persistente uso es un signo de la obsolescencia de la institución universitaria como tal o si indica la adaptabilidad de dicha unidad de medida. Una posible respuesta es que constituye un signo de ambas cosas. Por una parte, esta unidad ha demostrado su persistente utilidad para la administración y gestión de la masificación del sistema de educación superior. Al mismo tiempo, en su mayor parte, la naturaleza de la organización de la mayoría de las instituciones del sistema y su provisión educativa no han cambiado substancialmente. Sin embargo, establecer una alternativa requeriría un cambio en el modo en el cual los procesos educativos son medidos en universidades y los criterios de graduación de los estudiantes son establecidos.

3 Esto puede observarse en diversas iniciativas de convergencia de instituciones de educación superior tales como el Proyecto ALFA Tuning América Latina, o en iniciativas como las de Unesco IESALC para la construcción y eventual adopción de un Sistema de Créditos Académicos (SICA) para los países de Latino América y el Caribe siguiendo los esfuerzos realizados desde la década del 70 por la Unesco para la adopción operativa por países de la región del Convenio Regional Unesco para la Convalidación de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe de 1974.

sido usados en ciertos contextos como un mecanismo de regulación a fin de determinar ciertos criterios mínimos compartidos de ofertas educativas brindadas por un sistema instituciones educativas universitarias.

En el caso de Paraguay y los debates sobre los mecanismos de acreditación universitaria, este es un aspecto a ser tratado cuando reflexionamos si el objeto de estos esfuerzos no es el mero formalismo de la acreditación. Ignorar este hecho es correr el riesgo de que el sistema universitario paraguayo sea relegado de procesos afectando a las instituciones de educación superior en la región. Pues, debemos observar que el impacto que esta acreditación pueda tener en el mejoramiento de la calidad del sistema estará ligado a la calidad de la información que esta provea sobre la totalidad de las instituciones universitarias y a la responsabilidad que asuman las mismas, como instituciones autónomas, hacia la sociedad a las cuales sirven.

En este sentido existe un paralelismo entre las responsabilidades de las universidades y aquellas que tiene todo sistema o agencia de acreditación eficaz: dar cuenta si el sistema establecido provee una información útil acorde a sus objetivos al público, cumpliendo de modo efectivo sus responsabilidades y misión institucional. La primera pregunta que debemos plantearnos en torno al cumplimiento de responsabilidad de las instituciones universitarias autónomas y las agencias que las regulan hacia los usuarios del sistema educativo, cuando hablamos de calidad educativa, es sencilla: ¿qué tipo de información sobre la oferta educativa estas proveen al público?

## Referencias

- Consejo para la Transparencia (noviembre 2011) *Presentación: Transparencia en el Sector Educación*. Recuperado de: [http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20111115/asocfile/20111115130958/2011\\_11\\_14\\_presentacion\\_educacion\\_transparencia\\_v6.pdf](http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20111115/asocfile/20111115130958/2011_11_14_presentacion_educacion_transparencia_v6.pdf). Presentación realizada en Santiago, noviembre 2011
- Declaración de Bolonia (1999). *The European Higher Education Area. Bologna Declaration. Joint declaration of the European Ministers of Education*. Bolonia, 19 de junio de 1999. Recuperado de: [http://www.univ.mecd.es/univ/html/informes/bolonia/Declaracion\\_Bolonia.pdf](http://www.univ.mecd.es/univ/html/informes/bolonia/Declaracion_Bolonia.pdf)
- Comunicaciones Mecesup (2011) *MECESUP: Bases y Desafíos de la Aplicación de Convenios de Desempeño en la Educación Superior de Chile*. Recuperado de: <http://meceinfo.mineduc.cl/sitio/index.php?edicion=4369d193ab983598666c1584e28d8c9b&noticia=4811aa27d2f57b9f8da42123fa03b9f8>.
- MECESUP: Albert, R., et. al. (2011). *Bases y desafíos de la aplicación de convenios de desempeño en la educación superior de Chile Ingeniare*. Revista chilena de ingeniería, 19 (1), pp. 8-18. [http://www.mineduc.cl/usuarios/1234/doc/201108161111380.PPaper\\_Ingeniare\\_2011.pdf](http://www.mineduc.cl/usuarios/1234/doc/201108161111380.PPaper_Ingeniare_2011.pdf)
- Piquer, J. M. (diciembre 2011). *Transparencia: ¿a qué le teme la Universidad de Chile?* <http://dccuchile.blog.terra.cl/tag/movimiento-estudiantil/>
- Restrepo, J. M. (2008). *Sistema de créditos académicos (SICA) y complemento al título (CAT) para América Latina*. En Proyecto 6x4 UEALC. Propuestas y acciones universitarias para la transformación de la educación superior en América Latina: Informe final del Proyecto 6x4 UEALC (pp. 37-118). Bogotá, D.C.: ASCUN
- Shedd, J. M. (2003). *The History of the Student Credit Hour. New Directions for Higher Education*, 122, 5–12. Retrieved January 22, 2012, from. Recuperado de: [http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:YhcQjHrtUZAJ:scholar.google.com/&hl=es&as\\_sdt=0](http://scholar.googleusercontent.com/scholar?q=cache:YhcQjHrtUZAJ:scholar.google.com/&hl=es&as_sdt=0)
- University World News (noviembre 20, 2011). *CHILE: Universities fail transparency law standards*. Recuperado de: <http://www.universityworldnews.com/article.php?story=20111118191850171>
- UNESCO (1998). *Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción*. Informe final. Tomo I, p. 2. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001163/116345s.pdf>.