

1.6

LA GOBERNANZA DE LA ACREDITACIÓN

Mala Singh

Resumen

El artículo explora temas relacionados con la gobernanza de la acreditación en relación con el incremento en la demanda de garantía de calidad (GC) por parte de los diferentes grupos de interés y la acreditación se ha convertido en un mecanismo efectivo y de rendición de cuentas. Las agencias de acreditación para la garantía de la calidad no sólo usan estándares para evaluar las instituciones de educación superior, sino que ellas mismas están sujetas a estándares y normas de operación a nivel nacional, regional e internacional. Este artículo identifica los principales descriptores para la rendición de cuentas y su efectividad bajo los fundamentos de la rendición de cuentas y la transparencia, la legitimación y credibilidad, la participación y representación, la honestidad, la eficiencia y efectividad, el comportamiento ético y la integridad, la toma de decisiones estratégica, la transformación y el cambio social, la respuesta a los cambios y la innovación.

El autor hace también una revisión de ejemplos de gobernanza como criterio de la acreditación y el impacto que esto podría tener sobre los otros criterios dentro de un sistema de acreditación.

El artículo termina presentando algunos de los retos a los que tendrá que hacer frente la gobernanza en la acreditación, por ejemplo, el suministro transnacional de educación superior, el balance de fuerzas entre los consejos de administración como un resultado del incremento de poder de los grupos de interés, y las posibilidades de la gobernanza estratégica de la acreditación para orientar la regulación de la educación superior hacia la transformación social como imperativo de la educación superior.

INTRODUCCIÓN

Las investigaciones y tendencias en la evaluación de la educación superior apuntan hacia un alejamiento de las formas más permisivas y controladas por los centros docentes de la garantía externa de la calidad, en pos de la acreditación, en la cual los gobiernos y otros actores externos implicados demuestran mucho más interés, implicación e influencia. En muchos sistemas de educación superior, no solamente en la Europa delimitada por Bolonia sino también en otras zonas del mundo, la acreditación se ha convertido en la forma hegemónica de evaluación. Ya en 1992, un estudio de la Red Internacional de

Agencias de Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior (INQAAHE) que recogió respuestas de sesenta de sus miembros de todas las zonas del mundo indicaba que el 65 % de las agencias de garantía de la calidad participaban en la acreditación institucional y el 59 %, en la acreditación de programas (Lewis, 2003, 32). Esta tendencia hacia la acreditación se ha acelerado desde entonces. Se le ha dado un gran impulso gracias a las reivindicaciones de movilidad regional y convergencia en la educación superior (como en el intento de crear un Espacio Europeo de Educación Superior), a la creciente diversidad de nuevos tipos de proveedores y formatos de entrega, así como de la oferta transfronteriza, a la creciente importancia que se da a la petición de los actores implicados y «consumidores» de información clara y accesible sobre la calidad de la educación superior, y a las diferencias cada vez más pronunciadas en la calidad de la educación superior y la lógica exigencia de alguna clase de «criterios estándar mínimos», tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales.

¿Cómo debería uno plantearse la gobernanza de la acreditación a la luz del aumento de esta forma de garantía de la calidad en la educación superior y de las expectativas cada vez mayores de ésta entre los distintos actores implicados en un entorno que se ha vuelto mucho más complejo y exigente? La composición, funciones, poderes y principales grupos de interés de las estructuras de gobernanza pueden exigir prestar una atención renovada sobre un contexto en el que los intereses de los grupos implicados son más apremiantes, en el que los gobiernos muestran un claro interés por los resultados de la acreditación en lo que respecta a conseguir financiación y programar decisiones en la educación superior, y en el que la dirección estratégica de la acreditación ya no sólo se limita a la mejora de la calidad, sino que también debe abordar cuestiones referentes a una rendición de cuentas social de la acreditación más amplia. Esto significa que el camino hacia la acreditación debe contemplarse con un telón de fondo de un discurso paralelo e iniciativas relativas a la garantía de la calidad del trabajo de las propias agencias de acreditación. Esto ha llevado a buscar «criterios estándar», «directrices» y «buenas prácticas» que puedan sentar las bases de la credibilidad de las agencias, acuerdos de cooperación y reconocimiento mutuo entre agencias, la capacidad de comparación en rela-

ción con el modo de conducir la garantía de la calidad y, en última instancia, el reconocimiento formal y oficial de las agencias de calidad.

Una reciente iniciativa relacionada con lo anterior es el desarrollo de criterios estándar y directrices para la garantía de la calidad en el Espacio Europeo de Educación Superior (que incluye criterios estándar para la garantía externa de la calidad y agencias para la garantía de la calidad), que fue auspiciada por la Asociación Europea de Garantía de la Calidad en la Educación Superior (ENQA por sus siglas en inglés), y su adopción por parte de los ministros de educación superior en Bergen, en mayo de 2005. En principio, los ministros también aceptaron la idea de disponer de un registro de agencias de garantía externa de la calidad que operen o tengan intención de operar en Europa, lo cual indicaría la conformidad de la agencia con los criterios estándar europeos. Otro avance en esta línea es la aceptación de una serie de principios de buenas prácticas para las agencias de garantía de la calidad que se aprobó en la Asamblea General de la INQAAHE en Wellington, en abril de 2005. Los principios se recomendaron como directrices para el trabajo de las agencias miembros, y la INQAAHE hará un seguimiento de su aplicación. Otra iniciativa de este tipo es la serie de Directrices UNESCO-OCDE para la calidad en la provisión transfronteriza de la educación superior, que también se ultimó en el año 2005 y cuya intención es proporcionar un marco internacional de aplicación para grupos de interés, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Estas directrices instan a las agencias de garantía de la calidad y a las agencias de acreditación (además de a otros agentes) a responsabilizarse de la calidad de la provisión de educación superior más allá de las fronteras nacionales. La mayor sensibilidad ante estos criterios estándar y directrices irá incorporándose paulatinamente a la supervisión y gestión de las agencias de acreditación. El papel de la gobernanza en las agencias para cumplir estos criterios estándar y controlarlos quizá se convierta en una prueba de las formas más explícitas de rendición de cuentas que necesitan los organismos de garantía de la calidad de muchos países.

Al contemplar estas iniciativas recientes resulta útil recordar a Eaton (2003, 4), que refiriéndose a EE.UU., afirma que el tema de la rendición de cuentas de la acreditación ha sido «objeto de debate entre la comunidad acreditadora y el gobierno federal durante sus cincuenta años de relación». Este «debate» también ha incluido el uso de criterios estándar para el reconocimiento de las agencias de acreditación por parte del gobierno federal. El Consejo de Acreditación de la Educación Superior (CHEA por sus siglas en inglés) ha establecido criterios estándar de admisión y reconocimiento para los organismos acreditadores de EE.UU. (que contemplan las organizaciones acreditadoras regionales, especializadas, nacionales y profesionales) y dirige un sistema para garantizar el reconocimiento formal de los organismos acreditadores. Estos criterios presuponen una supervisión eficaz de la gobernanza de los organismos acreditadores que pretenden cumplir los seis criterios estándar de reconocimiento del CHEA. Los acreditadores deben fo-

mentar la calidad; presentar rendición de cuentas; fomentar, cuando proceda, la autoevaluación y la planificación de cambios y mejoras necesarias; emplear procedimientos adecuados y justos en la toma de decisiones; demostrar la revisión en curso de las prácticas de acreditación, y disponer de recursos suficientes (www.chea.org). Dentro de estos criterios estándar se recogen aspectos estrechamente relacionados con la gobernanza. Por ejemplo, en su estándar referente a la rendición de cuentas, los organismos acreditadores establecen «políticas y procedimientos que incluyan a representantes de la ciudadanía en general en la toma de decisiones y creación de políticas»; en su estándar sobre la revisión en curso de las prácticas de acreditación, todos los subelementos se relacionan con formas de seguimiento que requieren no sólo decisiones administrativas, sino también un seguimiento activo en cuanto a la gobernanza. Tanto si se trata de un foco de atención reciente como si es uno con una larga tradición, los distintos aspectos de lo que constituye la rendición de cuentas se han convertido en un marco determinante para conceptualizar la gobernanza de la acreditación.

El desarrollo de criterios estándar y directrices apunta hacia una mayor formalización de los requisitos de las operaciones y del rendimiento global de las agencias de garantía de la calidad y de acreditación, basada en lograr un proceso de acreditación más responsable y transparente e identificar una plataforma de criterios estándar mínimos o buenas prácticas para el trabajo de las agencias. Se trata de un proceso bastante urgente ante la creciente internacionalización no sólo de la educación superior, sino también de la garantía de la calidad y la acreditación, en un contexto en el que las agencias de acreditación ofrecen sus servicios más allá de las fronteras, y en el que el *benchmarking* de las agencias, la capacidad de comparación de sistemas y enfoques y el compartir información más allá de los contextos nacionales y regionales se ha convertido en algo muy corriente. La formalización de los requisitos de las agencias ha situado en primer plano el amplio abanico de valores, principios, enfoques y metodologías elegidos para el modo de conducir la acreditación y ha hecho que se supervisen los planes de las acciones de acreditación a fin de garantizar su credibilidad y eficacia. En este contexto, la cuestión de cómo gestionar y dirigir la acreditación debe considerarse detenidamente para que las agencias cumplan los criterios estándar y directrices estipulados y demuestren su conformidad en los ámbitos regional, nacional e internacional. Los criterios estándar y directrices mencionados más arriba y la regulación de su uso proporcionan un marco de fondo útil para empezar a pensar en la gobernanza de la acreditación y para analizar otros aspectos no recogidos en los ejemplos de criterios estándar anteriores. Este análisis puede contribuir a identificar algunas de las cuestiones «esenciales» de la gobernanza. También podría hacer aflorar algunas de las cuestiones fundamentales sobre las políticas y los mecanismos de la acreditación, con lo que facilitaría una mejor comprensión de lo que está en juego y de lo que debe hacerse para que la acreditación sea responsable y eficaz.

¿Cuáles son algunos de los significados e interpretaciones básicos de la gobernanza que deberían tenerse en cuenta a la hora de reflexionar sobre su lugar en la acreditación? El *New Webster's Dictionary* dice que «*govern*» («gobernar») viene de la palabra latina *gubernare*, que se refiere al poder y la responsabilidad de «dirigir, controlar o regular por autoridad; gobernar o regular el curso de; orientar o influenciar; ejercer autoridad, aplicar las leyes, mantener el control» (1981, 418). El significado del término asociado «*government*» («gobierno») incluye no sólo el ejercicio de la autoridad política, sino también el ejercicio de «restricción de las acciones de las comunidades, sociedades o estados» (1981, 419). Esta variedad de significados engloba formas directas e indirectas de control, algunas benévolas, pero también autoritarias e incluso imperativas de influencia, y la regulación mediante la restricción de acción, cada una de las cuales podría tener diferentes repercusiones en el espíritu y las consecuencias de la gobernanza. Al referirse a cuestiones de gobernanza en la educación superior en Sudáfrica, Hall y cols. (2004, 2) proporcionan la siguiente definición útil: «Por *gobernanza* se entiende la estructura y procesos del diseño de la política, la toma de decisiones y la supervisión de la aplicación de la política. Mediante estas estructuras y procesos, la gobernanza engloba disposiciones de poder, relaciones, valores y principios, puesto que ésta trata de la dirección con autoridad, por un lado, y de la interacción formal e informal de los actores implicados, por otro.» Esta interpretación de la gobernanza aplicada a la acreditación capta a la perfección la amalgama de poderes, valores y prioridades en cuanto a política, reivindicaciones de los actores implicados y relaciones formales e informales que debe gestionarse dentro de un sistema de acreditación y que determina la naturaleza y los resultados del plan de gobernanza.

En la historia de la garantía de la calidad, la evaluación de la educación superior y sus subsistemas ha tenido denominaciones, significados y focos de atención diferentes y variables en distintos países y zonas del mundo, según sus propósitos contextuales y sus objetivos establecidos. Las denominaciones y los significados variables afectan al modo en que las estructuras de gobernanza deben reinterpretar y ejercer sus responsabilidades. En su introducción a un glosario de terminología básica sobre la garantía de la calidad, Vlasceneanu y cols. (2004, 12) señalan lo siguiente: «Al examinar el vocabulario de esta especialidad, nos enfrentamos a un ámbito *masificado*, con un campo atestado llamado “garantía de la calidad”, con multitud de conceptos, términos y definiciones.» En este artículo, «garantía de la calidad» se utilizará como el término que engloba varias formas de evaluación interna y externa de la calidad, entre las que se incluyen tanto la auditoría como la acreditación, así como aspectos de rendición de cuentas y mejora.

Las auditorías se refieren a evaluaciones basadas en revisiones paritarias de la eficacia de la garantía de la calidad institucional y de los sistemas y procesos de mejora de la calidad, y suelen contemplarse como algo dirigido al per-

feccionamiento. Las recomendaciones para mejorar suelen requerir alguna acción, aunque no implican decisiones de reconocimiento formales, ni consecuencias de financiación directa o licenciamiento, como ocurre con la acreditación. Allí donde se hace hincapié en la «adecuación para el objetivo», el centro de atención de la gobernanza debería ser menos ambiguo y controvertido en lo que se refiere a la mejora de la calidad. Allí donde también se incluye el aspecto de la «adecuación del objetivo» junto con criterios y referencias establecidos externamente, como es el caso cada vez más frecuente de muchos sistemas de auditoría, la supervisión de la gobernanza puede extenderse más explícitamente a la sensibilidad institucional necesaria ante los puntos de referencia de la calidad establecidos externamente, apuntando ya a una forma de conformidad relajada con el discurso de la mejora. Esto también puede recordarnos a una «práctica parecida a la acreditación», pero sin los resultados de la acreditación. (Hamalainen *et al.*, 2001). En algunos casos, como en los de la Agencia Noruega para la Garantía de la Calidad en Educación (NOKUT) y la Comisión para la Calidad en la Educación Superior (HEQC) de Sudáfrica, la función auditora de la agencia forma parte de una cartera de mandatos y responsabilidades que también incluye la acreditación, lo cual complica posiblemente las prioridades de la gobernanza y los planes operativos en relación con los distintos imperativos de mejora de la calidad y la rendición de cuentas.

La acreditación la llevan a cabo un gran número de organizaciones de diferente tipo con distintas afiliaciones relacionadas con la rendición de cuentas. Estos tipos son: agencias que forman parte del aparato estatal por medio de la legislación que las habilita, organismos acreditadores privados e independientes, tal como ocurre en EE.UU., organismos profesionales legales, como los dedicados a la ingeniería y las ciencias de la salud de muchos países, u organizaciones privadas, como el Sistema Europeo de Mejora de la Calidad (EQUIS) en el ámbito de la gestión. Los mandatos, propiedad y composición de los organismos acreditadores son, como cabría esperar, factores determinantes de las filosofías, enfoques y prioridades de la gobernanza. Sin embargo, no existen equivalencias simples entre, por ejemplo, los representantes gubernamentales de los consejos y la autonomía en la toma de decisiones, o entre una mayoría de académicos de los consejos y un enfoque en que predomina la mejora de la calidad (Curso de Educación a Distancia de la UNESCO, Módulo 3, 2006, 8). La acreditación suele implicar criterios de pares y expertos, tras una evaluación del centro, sobre si un curso, programa o institución cumple los criterios o estándares especificados. El proceso lleva a una decisión sobre la concesión del estatus de reconocimiento durante un período específico, su retirada o su denegación, o la concesión del reconocimiento provisional sujeto a condiciones, según el grado de satisfacción de los criterios especificados. Las decisiones referentes a la acreditación pueden tener consecuencias en la financiación, el licenciamiento y, por supuesto, la reputación. Incluso allí donde la acreditación es voluntaria (como en EE.UU. y la India), las posibilidades que tienen las instituciones y programas acreditados de acceder a fon-

dos estatales y federales, así como la presión de disponer de un estatus de calidad validado externamente (un «sello de calidad») en una época de gran demanda de transparencia, significa que la acreditación es cada vez más una parte de facto de los planes de rendición de cuentas públicos de la educación superior. Dada la importancia de las consecuencias de la acreditación en algunos contextos, los organismos gubernamentales se juegan mucho más (incluyendo apelaciones, litigios y reclamaciones a otras autoridades externas) cuando aseguran la eficiencia y credibilidad de la acreditación que cuando sólo es necesario hacer recomendaciones de mejora, como en la auditoría y la evaluación.

Los países se rigen por variables distintas en cuanto a lo que establecen como objetivos de la acreditación. En Hungría, por ejemplo, tanto las instituciones como los programas los acredita el Consejo de Acreditación de Hungría (HAC). En la India, el Consejo Nacional de Evaluación y Acreditación empezó con la acreditación institucional en su primer ciclo de trabajo, lo cual tenía sentido en un contexto con un sistema de educación superior tan extenso que comprendía varios miles de programas. En Sudáfrica, la HEQC lleva a cabo la acreditación de programas de la educación superior pública y privada y la acreditación institucional de proveedores privados, en un sistema en el que la educación superior privada es algo relativamente reciente. Se plantea un reto añadido para la gobernanza cuando los objetivos de la acreditación incluyen tanto instituciones como programas. Para tomar decisiones de un modo eficaz pueden ser necesarios diferentes perfiles de competencia, según los objetivos de la acreditación, con implicaciones para la dimensión y modalidades de trabajo de la estructura de gobernanza. Esto podría tratarse delegando trabajo a los subcomités que disponen del grado de competencia necesario o usando alguna forma de colaboración permanente o sujeta a necesidades puntuales. Así, por ejemplo, la HEQC dispone de subcomités de acreditación tanto permanentes como *especiales* (aproximadamente unos catorce miembros) que procesan sus conclusiones sobre la acreditación de programas y emiten recomendaciones basadas en datos que transmiten al consejo principal, que continúa siendo reducido (trece miembros). El HAC, por su parte, invita a «varios miembros permanentes sin derecho a voto [...] a ocuparse de las grandes disciplinas no contempladas por los [30] miembros delegados» (Di Nauta *et al.*, 2004, 47), con el propósito de tratar exhaustivamente los requisitos de la acreditación de programas. La selección de estas cuestiones tiene en cuenta factores prácticos y logísticos (por ejemplo, costes, capacidad del país), así como la dimensión política (por ejemplo, transparencia, participación de los grupos de interés), dependiendo de la situación contextual.

¿El cambio de rumbo a gran escala hacia la acreditación ha afectado nuestra forma de entender los requisitos de su gestión, en particular en vista del papel regulador de la acreditación dentro de la educación superior? Existe una importante y extensa bibliografía sobre el papel (generalmente negativo) de la garantía de la calidad en la regulación de la educación superior. La bibliografía pretende demostrar cómo, en las dos últimas décadas, las razones, objetivos y metodologías de la garantía de la calidad se han

traducido en cambios en los modos de gestión académicos tradicionales de las principales funciones de la educación superior, lo que ha propiciado que el equilibrio de poder haya pasado de manos de las instituciones y el mundo académico a manos de agencias externas relacionadas directa o indirectamente con el Estado. Sin embargo, la información empírica y la bibliografía analítica sobre temas de gobernanza *dentro* de la garantía de la calidad, y en especial, en relación con la acreditación, es mínima. La información descriptiva sobre las funciones y la composición de los consejos administrativos suele formar parte de la información pública disponible sobre políticas, sistemas y procedimientos de las agencias de evaluación. Estas descripciones anodinas podrían ocultar experiencias interesantes de gobernanza en el trabajo en cuanto a establecimiento de instrucciones sobre política, supervisión de la aplicación, facilitación de la implicación de los grupos de interés, y mediación y gestión de protestas. El análisis de parte de estas experiencias nos permitiría extraer algunas tendencias y elementos comunes en el funcionamiento práctico de las estructuras de gobernanza. Es necesario realizar más investigaciones cualitativas sobre los principales debates y protestas dentro de los organismos de gobernanza, y sobre las estrategias y perspectivas usadas para gestionar el trabajo y las relaciones de poder, así como equilibrar las exigencias a veces contradictorias de los grupos de interés. Esto nos permite profundizar en la comprensión de cómo la gobernanza da forma a los objetivos de la acreditación, y viene determinada por ellos, y con qué éxito potencia, distorsiona e incluso cambia los objetivos y propósitos más generales de la educación superior.

Esos análisis de las políticas y mecanismos de gobernanza de la acreditación también pueden surgir de las evaluaciones externas, que llevan a cabo cada vez con más frecuencia las agencias de garantía de la calidad en distintas partes del mundo, pero únicamente si una premisa de partida de la evaluación de la agencia es que su gobernanza sea uno de los puntos fundamentales para juzgar su eficiencia, eficacia y credibilidad. Las Directrices de Buenas Prácticas para las agencias de la garantía de la calidad de la INQAAHE y los criterios estándar europeos para las agencias de garantía externa de la calidad se han incluido en los términos de referencia establecidos para las recientes evaluaciones de agencias como la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP), en Chile, la Agencia de Calidad de las Universidades Australianas (AUQA), en Australia, y el Consejo de Educación Superior y Formación (HETAC), en Irlanda, con la suposición de que podrían formar una base sólida para la evaluación de las agencias, al servir como complemento de los indicadores de rendimiento nacionales y proporcionar una serie de referencias internacionales para la rendición de cuentas, la transparencia y la eficiencia. Se podría alegar que, como parámetros para las buenas prácticas en las políticas, sistemas y operaciones de las agencias, estas directrices y criterios estándar requieren que las estructuras de gobierno de las agencias tomen decisiones estratégicas sobre valores, perspectivas y sistemas, y ejerzan una supervisión eficaz

de la implantación para hacer efectivas estas decisiones. Las directrices no pueden convertirse en una realidad operativa a menos que se introduzcan de un modo efectivo en los principios de gobernanza y en los planes de supervisión de los consejos de las agencias, sobre todo en aquellos sistemas de educación superior y garantía de la calidad que han aceptado la validez de las directrices en cuestión.

Los criterios estándar y directrices contienen una gran variedad de principios, valores y estipulaciones de funcionamiento para el trabajo de las agencias. Es posible que no sólo repercutan en las decisiones de gobierno de las agencias existentes, sino también en aquellas que se encuentran en una fase temprana de constitución, dado que el *benchmarking* internacional y la capacidad de desarrollo de la garantía de la calidad por parte de organizaciones internacionales como la UNESCO van en aumento en muchas zonas del mundo. Todas las directrices mencionadas más arriba son relativamente recientes y todavía necesitan algún tiempo para demostrar cómo y hasta qué punto se están utilizando, y la repercusión de su uso a la hora de consolidar y mejorar la garantía externa de la calidad (en particular la acreditación) e incrementar su rendición de cuentas. Hacer un seguimiento de su uso, no obstante, puede ahondar en nuestro conocimiento de qué está en juego en la gobernanza de la acreditación, tanto en lo referente a políticas de gestión de la acreditación como a las estrategias para hacer más efectiva la acreditación.

A falta de información más sólida sobre cómo funciona hoy en día la gobernanza de la acreditación, este artículo se centrará en el esbozo de algunas de las descripciones de una «clase ideal» de plan de gobernanza para la acreditación. Intentará identificar elementos que podrían considerarse esenciales para conseguir objetivos fundamentales de la acreditación incluso allí donde los contextos difieren, y que podrían tratar algunas de las múltiples reivindicaciones planteadas por un gran número de circunscripciones interesadas y afectadas. Esta serie de temas en torno a la gobernanza deben tratarse dentro del contexto de dos tendencias aparentemente contradictorias en los compromisos e intenciones de los sistemas de acreditación nacionales: por un lado, algunos tienen en cuenta las especificidades de los imperativos históricos y de base contextual para emitir fallos de evaluación; por otro, algunos aceptan una convergencia casi global de discursos, enfoques metodológicos y criterios requeridos a la hora de garantizar la calidad según no el contexto, sino más bien según reivindicaciones de rendición de cuentas similares o según la imitación de lo que se considera la «mejor» práctica en los sistemas de evaluación.

A continuación se incluye un esquema de las cuestiones fundamentales que deben tenerse en cuenta para reflexionar sobre la filosofía y el enfoque de base de la gobernanza de la acreditación. Se da por supuesto que independientemente de cómo se configuren, las exigencias de rendición de cuentas y credibilidad, y de eficiencia y eficacia, deben tratarse en cualquier sistema de gobernanza de la acreditación, tanto en los países donde los planes de garantía de la calidad están bien asentados aunque experimentan cambios de enfoque (por ejemplo, Alemania y los Países Bajos),

como en los que estos planes son nuevos o de muy reciente implantación (muchos países de África y Oriente Próximo).

Al dar una idea general de estas cuestiones fundamentales, se da por supuesto que allí donde las agencias de acreditación han sido establecidas por el gobierno u organismos legales o por acuerdos voluntarios, van acompañadas de planes adecuados y lo bastante transparentes para poder designar, elegir o nombrar a un consejo de administración; estipular sus poderes, funciones, responsabilidades y objetivos, y cubrir sus líneas de financiación e información (rendición de cuentas). Aunque este punto sólo se trata sucintamente, está claro que esta fase de constitución debe crear también unas condiciones mínimas que capaciten para una gobernanza efectiva y creíble. También se da por supuesto que existen criterios estándar nacionales y organizativos que regulan las responsabilidades profesionales, éticas y fiduciarias del organismo acreditador, conforme a un control formal por parte de las autoridades competentes, igual que ocurre con otras entidades de interés público. Se pueden describir los planes mencionados más arriba como una serie de normas y regulaciones para un organismo de gobierno de la misma forma que uno podría interpretar los criterios estándar de acreditación y los resultados consecuencia de su aplicación como parte de una tecnología despolitizada; una serie de procedimientos para emitir veredictos socialmente abstractos sobre la calidad. Sin embargo, los aspectos forzosamente políticos de la gobernanza de la acreditación tienen que ver con comprender o visualizar razonablemente a quien está llevando a cabo la acreditación y con qué motivo y objetivos se produce y qué consecuencias puede tener —¿cuáles son las diferentes «configuraciones de poder, vínculos, valores y principios» (Hall *et al.*) de la acreditación y cómo se enfrentan aquellas personas que gestionan la acreditación al reto de mantener unida la configuración de una forma que satisfaga los intereses de los actores implicados, tanto políticos como académicos?

ASPECTOS DE UNA BUENA GOBERNANZA DE LA ACREDITACIÓN

¿Cómo se deberían conceptualizar los principales agentes, propósitos, estructuras y procesos de la gobernanza para los sistemas de acreditación y qué cabría esperar de una buena gobernanza de la acreditación? Podría resultar útil «dividir» la gobernanza en varios aspectos constituyentes a fin de comprender mejor las complejidades de la «dirección con autoridad» (Hall *et al.*) de la acreditación. Esto puede explicar cuestiones relativas a quién dirige, con qué fin, con qué medios, con qué efectos y qué factores mediadores y moderadores actúan en ello. Para los miembros de los consejos administrativos de las agencias acreditadoras es vital contar con una serie de interpretaciones razonablemente consensuadas sobre estas cuestiones y utilizarlas como base para ejercer sus responsabilidades de gestión correctamente. Las principales circunscripciones con un papel en la acreditación también deberían ser lo bastante

claras al respecto a fin de mantener las estructuras de gobernanza de forma apropiada o contar con éstas para rendir cuentas si fuera necesario.

Algunas de las descripciones básicas de rendición de cuentas y credibilidad, eficiencia y eficacia en la gobernanza de la acreditación pueden agruparse en las siguientes áreas:

RENDICIÓN DE CUENTAS/TRANSPARENCIA

- La concepción, razón de ser y propósitos de la acreditación deben establecerse y comunicarse claramente. Esto incluye el vínculo de la acreditación con objetivos más generales de la educación superior y el desarrollo social.
- Los actores implicados deben tener clara la relación entre la acreditación como un instrumento regulador y otros instrumentos de gobierno como la financiación y la planificación, así como la relación entre la conformidad y la mejora de la calidad y el peso de cada una de ellas en el sistema de acreditación.
- Las políticas y procedimientos para la acreditación, los criterios de la toma de decisiones, los agentes de la toma de decisiones y los pasos del proceso de toma de decisiones para la acreditación deberían exponerse y comunicarse claramente a los grupos de interés pertinentes.
- Los actores implicados deberían tener acceso a la información sobre las actividades y logros de la agencia. Esta información debería ser de dominio público gracias a la existencia de informes anuales y otras publicaciones.
- La información sobre los resultados de la acreditación debería ser de dominio público. (Aunque cada vez más sistemas nacionales defienden esta postura, Stensaker y Harvey [2006, 19], en su estudio sobre una selección de planes de acreditación públicos y privados, destacan una tendencia a «restringir el acceso público a la información en los planes de acreditación privados».)
- El consejo debería asegurar que la calidad de la agencia garantiza su propio trabajo y tiene una actitud de mejora continua en todas sus áreas de autoridad. Debería contar con planes establecidos para la revisión interna y externa del ejercicio organizativo, responsabilizarse de la necesidad de disponer de políticas y sistemas de adaptación en un entorno cambiante (basados en sistemas de retroalimentación y análisis contextuales), y referenciar su trabajo respecto a buenas prácticas identificadas, por ejemplo las directrices de la INQAAHE.
- Debería llevarse a cabo una revisión periódica de las políticas y procedimientos de acreditación, prestando también atención a su identificación con los valores y objetivos de la educación superior y de la propia agencia. Esto requiere que el consejo reflexione periódicamente sobre la naturaleza y el alcance del «valor añadido» de la agencia, desde un punto de vista social y educativo, así como si tiene o no una buena relación calidad-precio en términos de costes y beneficios para

promover un programa de calidad y desarrollo en la educación superior.

- Los resultados de cualquier evaluación externa del trabajo de la agencia deberían ser de dominio público y ésta debería actuar en consecuencia.
- La información sobre los miembros de los consejos que prestan un servicio público, sus afiliaciones institucionales u organizativas y sus titulaciones deberían ser de dominio público.

LEGITIMIDAD/CREDIBILIDAD

- La afiliación, «propiedad» y línea informativa de la agencia debe quedar muy clara: si es del gobierno, de una estructura legal independiente, del sector de la educación superior u obedece a intereses privados o intereses sectoriales (por ejemplo, consejos profesionales de medicina, ingeniería, etc.).
- El escenario de la autoridad que «firma» en última instancia la política, los procedimientos y los resultados de la acreditación debería ser el consejo, independientemente de la línea de información (financiera u otras) dirigida a los propietarios o fundadores originales de la agencia.
- La conducta de los miembros del consejo, más que intereses sectoriales limitados, debería estar al servicio de los objetivos y propósitos estipulados por la agencia, independientemente de si los miembros actúan a título propio o como representantes de las circunscripciones de actores implicados.
- Debe quedar muy clara la autonomía e independencia de la agencia respecto a los intereses directos de los actores implicados.

PARTICIPACIÓN/REPRESENTACIÓN

- La composición del consejo administrativo debería consistir en una mezcla equilibrada de participantes entendidos y experimentados en la educación superior (gestores académicos y especialistas de distintas disciplinas), expertos internacionales, estudiantes, sindicatos de trabajadores, gobierno y actores implicados del sector empresarial, y otros no gubernamentales y comunitarios. Los representantes del gobierno y otras estructuras estatales formales deberían ser preferiblemente *ex officio* y sin derecho a voto, por lo que se mantendría así un espacio relativamente autónomo para tomar de decisiones sobre acreditación según la calidad. El presidente debería tener unas credenciales académicas apropiadas y una experiencia relevante en política y práctica de la educación superior.
- Debería haber unos criterios difundidos públicamente para el nombramiento de los consejos, así como información sobre quién controla los nombramientos y las estipulaciones referentes a la duración del nombramiento.
- Los poderes, funciones y responsabilidades de los representantes y miembros deberían explicarse con total claridad.

- El desarrollo y la revisión de las políticas deberían incluir la consulta y participación de expertos y actores implicados.

IMPARCIALIDAD

- El consejo debería ofrecer la oportunidad a las instituciones de contestar al borrador de recomendaciones sobre la acreditación antes del fallo definitivo, a fin de garantizar que se tiene en cuenta toda la información pertinente. Las instituciones también deberían tener la oportunidad de hacer observaciones sobre los miembros del equipo de revisión *a propósito de* posibles conflictos de intereses o cualquier otra razón pertinente.
- Debería haber un sistema y unos mecanismos para presentar reclamaciones sobre la agencia y para poder recurrir sus decisiones. El sistema debería prever las objeciones formales a las conclusiones y decisiones de la acreditación o la petición de revisión de éstas. El sistema debería incluir estipulaciones claras sobre quién puede ocuparse de la reclamación, quién puede ocuparse de la apelación y quién puede llevar a cabo la revisión. También debería incluir información detallada sobre las condiciones bajo las cuales se pueden presentar las apelaciones y reclamaciones, el proceso y la vía que se debe seguir en caso de apelación y reclamación, y el período de tiempo aproximado de resolución de estos trámites.
- Deberían implementarse estrategias y mecanismos que permitieran al consejo garantizar y supervisar la coherencia de los procesos, resultados e informes sobre acreditación.
- El consejo debería garantizar que la formación y las instrucciones de los miembros del equipo de revisión y miembros de los subcomités incluyen directrices claras sobre los requisitos de imparcialidad y objetividad en los procesos y fallos sobre acreditación.

EFICIENCIA Y EFICACIA

- Debería haber un consejo en activo que cumpliera con su mandato por medio de la planificación regular, el establecimiento de una dirección estratégica, la supervisión de la implementación, el seguimiento de la repercusión y el compromiso con temas relativos al avance continuo de la educación superior. El consejo debería llevar a cabo una revisión periódica de su propia capacidad y de la serie de aptitudes disponibles para cumplir con sus responsabilidades.
- El consejo no debería involucrarse excesivamente en los temas operativos, pero debería supervisarlos mediante el desarrollo, la aprobación y el seguimiento de las políticas, los sistemas, las regulaciones y los procedimientos para la acreditación.
- El consejo debería garantizar que la envergadura, el perfil de aptitudes y la capacidad operativa del personal de la agencia se inscriben dentro del mandato y el alcance del trabajo. También debe asegurarse de que el personal directivo y los altos cargos cuentan con la ex-

periencia y los conocimientos necesarios sobre educación superior y que están implementando políticas de manera sistemática y profesional. Garantizar las aptitudes y el comportamiento del personal es fundamental, ya que los profesionales hacen efectivos los mandatos y objetivos organizativos y constituyen la interfaz operativa habitual para las instituciones de educación superior y otros grupos de interés.

- El consejo debe garantizar que dispone de fondos suficientes para llevar a cabo el trabajo de la agencia.
- El consejo debería contar con políticas y estrategias de comunicación y difusión de la información eficaces para mejorar el acceso público a la información relevante sobre acreditación y su comprensión.

COMPORTAMIENTO ÉTICO/INTEGRIDAD

- El consejo debería aplicar políticas para poder resolver los conflictos de intereses en relación con los miembros del consejo, los miembros de los subcomités de acreditación, los especialistas y el personal de la agencia.
- El consejo debería contar con políticas y estrategias que garanticen su autonomía e independencia y el trabajo de la agencia.
- El consejo debería aprobar y controlar regularmente el presupuesto, los recursos y el modelo de gastos de la organización.

TOMA DE DECISIONES ESTRATÉGICA

- El consejo debería estar lo suficientemente bien informado sobre las tendencias y los avances nacionales y globales en la educación superior y ser capaz de relacionar los objetivos de la acreditación con los de la educación superior.
- Los miembros del consejo y los miembros de sus subcomités deberían conocer sustancialmente el sistema de acreditación de la organización, así como los avances y nuevas tendencias de la acreditación, a fin de proporcionar una supervisión bien fundamentada.
- El consejo debería garantizar que en los fallos sobre acreditación se mantiene un equilibrio adecuado entre los factores de insumos, procesos y resultados, según los requisitos contextuales.
- El consejo debería garantizar que emprende formas y niveles de capacidad de desarrollo apropiados para facilitar la consecución de los objetivos de la acreditación, en particular en aquellos contextos en los que se introducen nuevos sistemas de acreditación.
- El consejo debería garantizar que la agencia forja alianzas estratégicas con organizaciones y organismos afines importantes, tanto dentro del país como en el extranjero, a efectos de intercambio de información, acuerdos de reconocimiento mutuo, *benchmarking* y proyectos de colaboración.

TRANSFORMACIÓN/CAMBIO SOCIAL

- La noción de rendición de cuentas de la calidad en la educación superior usada por el consejo debería ser

multidimensional, es decir, debería fundamentarse en una noción de calidad y «bien común» que tome en consideración por igual tanto las cuestiones educativas y de justicia social como los imperativos económicos. El consejo también debería comprometerse tanto con la rendición de cuentas «ascendente» (considerando las responsabilidades de la educación superior para con el gobierno y los «usuarios» de la educación superior) como con la rendición de cuentas «descendente» (considerando la responsabilidad del Estado para con la educación superior).

- El consejo debería trabajar con una idea de calidad lo suficientemente amplia como para incluir temas de justicia social, además de otros criterios de base más técnica. Esto, por ejemplo, engloba cuestiones de diversidad del personal y los estudiantes en los criterios de la calidad de instituciones y programas.
- El consejo debería tener en cuenta la sensibilidad social de las instituciones y los programas en sus veredictos sobre acreditación.

SENSIBILIDAD/INNOVACIÓN

- El consejo debería tener en cuenta las nuevas tendencias de la educación superior (nuevos tipos de proveedores, nuevos modos de provisión, provisión transnacional, etc.) en sus políticas y procedimientos de acreditación.
- El consejo debería evaluar periódicamente sus metodologías y enfoques en la búsqueda constante de formas innovadoras de cumplir con su responsabilidad acreditadora.
- El consejo debería garantizar que están implementadas: las medidas para generar y difundir la investigación sobre la educación superior a partir de información y análisis procedentes de los procesos y conclusiones de la acreditación; las medidas para hacer un seguimiento de la repercusión del trabajo de las agencias, y las medidas para responder oportuna y apropiadamente a las tendencias de necesidad de atención (ya sea en términos de avances en la educación superior o respecto a sus propios procedimientos y políticas).
- El consejo debería asegurar que los criterios y procedimientos que utiliza para la acreditación están abiertos a la diversidad e innovación en el seno de las instituciones y programas, además de fomentarlos.

Un análisis en profundidad de lo anterior plantea interrogantes que dan que pensar sobre la gobernanza de la acreditación; por ejemplo, ¿qué factores (imperativos contextuales, presiones de los actores implicados, personalidades fuertes, etc.) determinan las «normas de combinación» de los distintos aspectos de la gobernanza?, ¿cuáles de los mencionados anteriormente son «requisitos mínimos» y cuáles son directrices de buenas prácticas (no logradas totalmente o muy difíciles de lograr)?, ¿qué tipo de estrategias, mecanismos y procedimientos podrían usarse para hacer efectivos los aspectos más políticos de la gobernanza de la acreditación (por ejemplo, transfor-

mación social en la acreditación)? y ¿cuáles serían los indicadores de éxito? Muchos de los aspectos de la gobernanza de la acreditación mencionados son, sin duda, estándares en el ámbito de la política oficial de los sistemas de gobernanza para la acreditación en muchos países. Hacerlos efectivos de una forma evidente y demostrable, especialmente los más controvertidos, es muy probable que continúe siendo un desafío para todos los sistemas de acreditación. Una investigación más rigurosa de su uso y repercusión actuales en la eficiencia, eficacia y credibilidad de los organismos acreditadores, y en particular las percepciones de los distintos actores implicados de la gestión y dirección de la acreditación, constituye un terreno fértil para seguir investigando. Lo que resultaría especialmente interesante sería estudiar los aspectos más políticos de la lista anterior; por ejemplo, averiguar si los temas de transformación social deben inscribirse en la acreditación; cuál es la naturaleza, los propósitos y los beneficiarios de la rendición de cuentas en la acreditación, y cómo negociar los temas de «equilibrio de poder» en los consejos administrativos.

CRITERIOS Y ESTÁNDARES RELACIONADOS CON LA GOBERNANZA EN LOS SISTEMAS DE ACREDITACIÓN

Si la gobernanza de las agencias de acreditación se considera fundamental para la credibilidad y efectividad de los procesos y resultados de la acreditación externa, está claro que la gobernanza institucional (es decir, la relación entre la gobernanza y la consecución de una calidad acreditable dentro de las instituciones y programas de educación superior) también se merece un análisis minucioso. Por lo tanto, es importante determinar si los sistemas de acreditación en distintos contextos de la educación superior han prestado atención a los planes de gobernanza y cómo lo han hecho; esta cuestión puede requerir atención en forma de criterios y estándares para alcanzar una gobernanza apropiada y efectiva como base para lograr la calidad de instituciones y programas, y como un requisito necesario para conseguir el estatus de reconocimiento. Esto constituiría un foco de atención explícito sobre la gobernanza dentro de los sistemas y procedimientos de acreditación como un criterio o estándar adicional, junto con otros tipos de criterios más comunes, en lugar de considerar únicamente la gobernanza eficaz como la premisa y condición implícitas para alcanzar los niveles de calidad recomendados.

Un análisis de los campos de criterios de varios sistemas de acreditación indica que los criterios relacionados con la gobernanza no suelen estar explícitamente estipulados en los sistemas de acreditación, aunque pueden darse por supuestos en relación con el cumplimiento de otros criterios. Aunque existen diferencias en la elección de criterios y su grado de priorización en los sistemas de los distintos países, así como diferencias en relación con los criterios requeridos por instituciones y programas, parece haber convergencia en torno a ciertos campos de criterios en muchos

sistemas de acreditación. Estos campos incluyen: misión, fin y objetivos; infraestructura; recursos (humanos y económicos) selección, admisión, permanencia y éxito de los alumnos; programa y proceso de aprendizaje; investigación; sistemas de evaluación; evaluaciones de los alumnos; encuestas a usuarios y *benchmarking*; y eficacia y repercusión, en particular con relación a los resultados de aprendizaje de los alumnos. Entre los criterios que se están incorporando con fuerza en los sistemas de acreditación aparecen temas de planificación, internacionalización y transferencia de créditos, la relación con las comunidades locales, cuestiones de transformación relativas a la diversidad del personal y los estudiantes y a la sensibilidad social ante las prioridades de desarrollo, y divulgación pública de los resultados de la acreditación y difusión de la información.

De lo anterior se desprende que incluso allí donde no están estipuladas explícitamente como requisitos, las cuestiones de gobernanza, liderazgo y dirección están directa o indirectamente implicadas en el proceso de garantizar la conformidad efectiva con muchos de los criterios, ya sea en cuanto a elección y decisiones (por ejemplo, sobre misión, objetivos y asignación de recursos) o en lo referente a la supervisión y el control de la consecución operativa, de eficacia y de objetivos. En algunos sistemas, sin embargo, los criterios estándar de gobernanza están incluidos explícitamente en una serie de requisitos conforme a los cuales se evalúan las instituciones y programas y se concede el estatus de reconocimiento. A continuación se incluyen algunos ejemplos de criterios relativos a la gobernanza que forman parte de estándares estipulados que deben satisfacerse «sustancialmente» para conseguir la acreditación:

- La Comisión del Noroeste de Escuelas Universitarias y Universidades (NWCCU por sus siglas en inglés), en EE.UU., incluye la gobernanza junto con la administración en sus criterios estándar de acreditación. Resume los requisitos en varias áreas específicas: el sistema de gobernanza, el consejo de administración, liderazgo y dirección, papel del profesorado en la gobernanza, papel del alumnado en la gobernanza, y acción afirmativa y no discriminación. A partir de cada una de estas áreas se elabora una lista detallada de indicadores. El consejo de administración, por ejemplo, tiene nueve indicadores que comprenden una serie de temas de representación en el consejo; la revisión del consejo y la aprobación de la misión, las políticas y los programas de la institución; la revisión del consejo de su propia actuación, y la aprobación por parte del consejo del presupuesto anual. (www.nwccu.org).
- También en EE.UU., la Comisión de Educación Superior de los Estados Centrales, además de especificar una serie de criterios que requieren la supervisión de la gobernanza (por ejemplo la planificación y asignación de recursos para mejorar la calidad), también especifica un estándar concreto para el liderazgo y la gobernanza:

«El sistema de gobernanza de la institución define claramente el papel de las circunscripciones institucionales en el desarrollo de políticas y la toma de decisiones. La estructura de gobernanza incluye un organismo de gobierno activo con suficiente autonomía como para garantizar la integridad institucional y cumplir con sus responsabilidades de desarrollo de políticas y recursos, siguiendo la línea marcada por la misión de la institución. Las estructuras y servicios administrativos de la institución facilitan el aprendizaje y la investigación y erudición fomentan la mejora de la calidad, y apoyan la organización y gobernanza de la institución.» (www.msache.org)

- En los criterios que elaboró para la reacreditación de programas de MBA en Sudáfrica, la Comisión para la Calidad en la Educación Superior (HEQC) del Consejo de Educación Superior de Sudáfrica definió una serie de criterios de gobernanza, además de otras dos series de criterios relativas al contexto y al programa de aprendizaje. En la serie sobre gobernanza, los estándares mínimos incluían el marco institucional de la unidad que ofrecía el MBA, la inserción del programa en el proceso de planificación académica de la institución y la revisión de la eficacia del programa con respecto a la misión, fin y objetivos de la unidad o universidad en la cual se ubica el MBA. Este apartado incluye un criterio específico sobre gobernanza. Los estándares mínimos de estos criterios incluyen la participación formal del personal de los programas en el desarrollo de políticas y la toma de decisiones, la participación activa de los estudiantes en las estructuras de gobernanza y la revisión periódica del sistema de gestión de la calidad de la unidad dentro del cual se ubica el programa. Una de las conclusiones de la HEQC a partir de un análisis de los datos sobre acreditación fue la estrecha correlación entre la implantación institucional interna de la unidad de MBA y la gestión académica eficaz del programa a través de la atención prestada a la coherencia intelectual y al uso regular de mecanismos de control y revisión de la calidad (www.che.ac.za).
- La NOKUT incluye una serie de criterios específicos de gestión que estipulan que una institución acreditada (ya sea un centro estatal o privado, una escuela universitaria o una universidad) debe tener «un consejo donde estén representados el personal docente y los estudiantes» (Stensaker, en: Schwarz y Westerheijden 2004, 320). Esto se suma a otros criterios que presuponen las decisiones de la gobernanza y la supervisión, por ejemplo el requisito de que «cualquier institución de educación superior, pública o privada, [...] dispone de un sistema de garantía de la calidad en activo que contempla todos los programas ofrecidos» (Stensaker, *ibíd.*, 319).
- El sistema EQUIS de la Fundación Europea para el Desarrollo de la Gestión (EFMD por sus siglas en inglés) es un plan de acreditación privada que requiere que una institución de educación superior dis-

ponga de «una organización eficaz e integrada para la gestión de actividades» (Stensaker y Harvey, 2006, 84).

¿Cuál sería el contenido y el peso de la gobernanza como criterio de acreditación y cómo repercutiría en los demás criterios del sistema, así como en las conclusiones finales? Aquí también se podría despolitizar la gobernanza como requisito de calidad técnica entre otros criterios dentro del sistema de acreditación, pero se trata de un criterio que centra la atención en las formas existentes y apunta hacia posibles concepciones alternativas de gobernanza. Lo que queda claro a partir de lo anterior es que los sistemas de acreditación o bien incluyen criterios y estándares que consideran los planes de gobernanza eficaces y en activo como premisa no explícita para cumplir satisfactoriamente todos los requisitos de criterios, o bien consideran implícitos o evidentes algunos de los requisitos de gobernanza mientras estipulan otros directa o explícitamente. Allí donde son implícitos, se supone que los planes de gestión garantizarán la toma de decisiones, la supervisión y el control de los requisitos para hacer efectivos los fines y objetivos de las instituciones y programas relativos a la calidad. Las cuestiones sobre las que no se pronuncian los criterios (por ejemplo, las relativas a la composición de las estructuras de gobernanza) pueden estipularse en otra parte dentro de las regulaciones de la institución o de los planes de programas, pero no serán necesariamente objeto de examen del organismo acreditador. Allí donde los criterios de gobernanza se estipulan más directamente, los temas comprendidos en las estipulaciones pueden incidir en la relación de poderes dentro de las instituciones y programas y en la reivindicación de hegemonía por parte de distintos agentes a la hora de autorizar las exigencias de calidad institucional y de programas. Muchos de los aspectos del ámbito institucional reflejan los retos de gestión a los que se enfrenta el organismo acreditador. Por ejemplo:

- La forma en que se representan o tratan los intereses, necesidades y preocupaciones de los distintos actores implicados en el organismo de gobierno.
- Indicaciones claras de la «autoridad, responsabilidades y relaciones entre el consejo de administración, los administradores, el profesorado, el personal y el alumnado» (NWCCU).
- La participación del personal y el alumnado en el desarrollo de políticas y en la toma de decisiones allí donde estas «circunscripciones tienen un interés directo y aceptable» y apoyo para desempeñar este papel (NWCCU).
- La existencia de independencia e imparcialidad en la toma de decisiones y de «autonomía suficiente para garantizar la integridad institucional» (Comisión de Educación Superior de los Estados Centrales).
- Supervisión eficaz de la directiva y el personal administrativo, desarrollo de políticas y sistemas, aplicación administrativa y operativa, y presupuestos y situación financiera.

- Garantizar una revisión regular del trabajo y el rendimiento del propio consejo de administración y de su capacidad de respuesta frente a entornos en que las políticas han cambiado.

No cabe duda de que incluso allí donde no se han establecido criterios de gobernanza entre los criterios y estándares de acreditación, la conformidad efectiva con otros criterios relativos a cuestiones que van desde alcanzar la misión y los objetivos de las instituciones y programas hasta la asignación de suficientes recursos y el control de la calidad requiere centrar la atención en planes de gobernanza creíbles, factibles y que funcionen en los niveles oportunos. Debido al aumento de los debates relativos a la aclaración y el refuerzo de la rendición de cuentas de los sistemas de evaluación externa de muchos países, por medio, entre otras cosas, de un cambio de enfoque respecto a qué informan estos sistemas y a quién, puede resultar útil para aquellos responsables de la creación de nuevos sistemas de acreditación o de la revisión de los ya existentes considerar la inclusión de criterios relacionados específicamente con la gestión donde todavía no están presentes. Esto requeriría que las instituciones y los programas se comprometieran con la cuestión de qué se consideran estructuras y procesos de gobernanza apropiados para garantizar y mejorar la calidad, y cómo podría demostrarse su eficacia en el ejercicio de la acreditación. Esta perspectiva también podría fomentar el debate sobre las complejas relaciones entre los aspectos político y académico de la gobernanza y la necesidad de equilibrar sus reivindicaciones a veces conflictivas. El consejo de administración del organismo acreditador deberá demostrar una gran sensatez y flexibilidad, y observar los límites necesarios de autonomía institucional para intentar evaluar el ejercicio de la gobernanza en una organización como una universidad. Esto puede suponer combatir modelos empresariales de gestión no cualificados y analizar qué son capaces de aportar en el seno de las instituciones educativas, así como reflejar la naturaleza de los representantes de la calidad a la hora de determinar la repercusión de la buena gestión en la obtención de la calidad.

El hecho de que se pida a las instituciones que demuestren su conformidad con los criterios relacionados con la gobernanza puede argumentarse como una ampliación de la evaluación de la calidad hacia parámetros que no responden estrictamente a la obtención y mejora de la calidad. Sin embargo, si garantizar la calidad de un modo eficaz se considera cada vez más como algo que debe estar conectado a la planificación estratégica institucional, la asignación de recursos y los procesos de control de alto nivel, que debe formar parte de ellos, entonces la inclusión de planes de gobernanza en el examen de acreditación es casi inevitable. Sin embargo, esta medida puede acentuar la existente preocupación por la intromisión de la garantía de la calidad y la acreditación en la esfera de la autonomía institucional y la libertad académica, y deberá plantearse con la debida sensibilidad ante los peligros reales a este sentido.

RETOS A LOS QUE SE ENFRENTA LA GOBERNANZA DE LA ACREDITACIÓN

Los propósitos de la acreditación y sus perspectivas han pasado por un proceso de redefinición en la última década, debido a los cambios políticos y académicos en la demanda de educación superior. Esto ha dado lugar a una gobernanza de la acreditación más complicada. La implicación en la acreditación ya no se limita a los profesionales académicos; las nociones de calidad se han ampliado hasta incluir aspectos sociales y económicos que van más allá de las simples definiciones académicas; los usos de la garantía de la calidad se han extendido más allá de la mejora de la calidad, y los cambios en las modalidades y localizaciones de provisión (por ejemplo provisión electrónica y transnacional) requieren una reconceptualización para una revisión eficaz.

La provisión transnacional, por ejemplo, requiere estructuras de gobernanza relacionadas con la acreditación, sobre todo en los países emisores, que tengan en cuenta cómo se pueden hacer efectivos los objetivos de acreditación determinados en un nivel nacional y cómo se pueden cumplir los criterios estándar determinados en un nivel nacional fuera de la zona bajo la jurisdicción de la agencia acreditadora. Los expertos internacionales de los consejos de administración y las directrices adicionales especiales para la garantía de la calidad transfronteriza son ejemplos de estrategias utilizadas por las agencias para tratar este tema. Por ejemplo, el CHEA ha hecho públicos una serie de principios para los acreditadores estadounidenses que trabajan fuera de EE.UU. que engloba requisitos tanto de credibilidad como de eficacia (www.chea.org, septiembre 2001). Los organismos de gobierno de los acreditadores reconocidos por el CHEA que tienen previsto operar en el extranjero obviamente deberán controlar que la agencia cumpla estos principios, ocupándose de los factores operativos (implicaciones de coste y de competencia), así como de las sensibilidades políticas (diferencias lingüísticas y culturales). Las ya mencionadas Directrices UNESCO-OCDE sobre calidad en la provisión transnacional pretenden proporcionar un marco internacional de referencia para los países miembros tanto emisores como receptores, y puede ofrecer a los organismos de gobierno una serie de puntos de referencia adicionales para controlar la calidad en la provisión transfronteriza. También existen iniciativas para establecer enfoques binacionales de acreditación, por ejemplo la Iniciativa Conjunta para la Calidad establecida entre los gobiernos holandés y flamenco, cuyo objetivo es tener una única agencia acreditadora para ambos países, lo cual plantea interrogantes interesantes sobre el estatus de los objetivos nacionales en la acreditación. Podría darse el caso de que los criterios y estándares de calidad se estuvieran volviendo más genéricos desde el punto de vista técnico (a pesar de centrarse en objetivos nacionales) y más enfocados al procedimiento (a pesar de centrarse en los resultados) a fin de facilitar la comparación de la provisión y el reconocimiento internacional de los títulos. Sin embargo, todavía no se ha llegado al

punto en el que las prioridades nacionales de la acreditación se consideren algo totalmente secundario. Incluso allí donde los procedimientos tecnológicos y operativos de la evaluación se han homogeneizado bastante, y los discursos y reivindicaciones de rendición de cuentas, sensibilidad y transparencia se formulan en un lenguaje bastante parecido, los imperativos políticos y económicos nacionales seguirán influyendo de forma directa e indirecta. Esto significa que los organismos de gobierno continuarán enfrentándose a la necesidad de tener objetivos divergentes en cuanto a prioridades académicas, objetivos políticos y económicos nacionales, e imperativos transnacionales (por ejemplo, la creación de un «Espacio Europeo de Educación Superior cohesionado», Comunicado de Berlín, 2003) en sus sistemas y resultados de acreditación.

Otro reto de la acreditación se refiere a la forma en que se expresa la rendición de cuentas en la composición de los consejos de administración. Un análisis de los miembros de los consejos de administración de las agencias de acreditación en los sistemas de muchos países señala una amplia representación de miembros procedentes de puestos directivos y de gestión institucionales, expertos de distintas disciplinas, expertos internacionales, profesionales de la garantía de la calidad, consejos profesionales, la empresa y la industria, sindicatos de estudiantes y trabajadores, estructuras comunitarias (no muy habitual) y gobiernos federales y estatales. La composición, funcionamiento y líneas de información de los consejos de administración influyen en el equilibrio de poder de formas que podrían repercutir en los criterios de acreditación, los veredictos de acreditación en cuanto al cumplimiento y las conclusiones. En muchos países se ha destacado la importancia de algunos grupos de interés. Por ejemplo, el reconocimiento de los estudiantes «como socios de pleno derecho en la gestión de la educación superior» (como se indica, por ejemplo, en el Comunicado de Berlín, 2003) ha permitido que los estudiantes también puedan participar en la gobernanza de la garantía de la calidad. En un contexto en que el aprendizaje de los estudiantes y la adquisición de las competencias deseadas que da la titulación (para la movilidad, empleabilidad, etc.) ocupan un lugar privilegiado en la agenda y en el cual los estudiantes se consideran «clientes», «consumidores» y unos de los principales beneficiarios de la protección que ofrece la garantía de la calidad, éstos poseen «derechos» plenamente reconocidos de participación como actores implicados en los consejos de administración, como miembros de pleno derecho o en calidad de observadores. El *Accreditierungsrat* en Alemania tiene dos representantes estudiantiles y cuenta con la participación de estudiantes en los procesos de acreditación (Schade. A., en: Schwarz y Westerheijden, 2004, 168-169). Dos de los treinta miembros del HAC son estudiantes, uno del sindicato nacional de estudiantes y el otro del sindicato nacional de estudiantes de doctorado (Schwarz, 2004, 197). La CNAP también cuenta con dos estudiantes de un total de catorce miembros. Dos de los trece miem-

bros del consejo de la HEQC son estudiantes. Uniones Nacionales de Estudiantes de Europa (ESIB) fue un socio cooperante en la iniciativa llevada a cabo por la ENQA para desarrollar criterios estándar y directrices europeos para la garantía de la calidad. Las Directrices UNESCO-OCDE para la calidad en la educación superior transfronteriza van dirigidas a estudiantes o entidades estudiantiles como uno de los seis actores implicados (junto con los gobiernos y los organismos acreditadores) que deben hacer efectivas las directrices. Cualquiera que sea la calidad de su participación y su grado de influencia, su presencia en los consejos de administración se ha convertido en un requisito de rendición de cuentas político como cualquier otro de los que podrían definirse en el ámbito educativo.

A medida que los estudiantes y otros grupos de interés externos al mundo académico se han ido involucrando cada vez más en la garantía de la calidad y la gobernanza de la acreditación, ha disminuido simultáneamente la influencia de los expertos y profesionales académicos en la acreditación y se ha producido un cambio en el estatus a la hora de definir la calidad junto con otros actores implicados en lugar de hacerlo sólo en términos académicos, a pesar de que su presencia en los consejos de administración no se haya reducido sustancialmente. En cuanto al proceso de visitas a centros de acreditación, todavía existen demostraciones relativamente contundentes de la necesidad de los pares académicos de mostrar su preeminencia sobre los demás evaluadores de otros grupos de interés, como una manera de legitimar los aspectos académicos del proceso (Westerheijden 2001, 71). Sin embargo, en la gobernanza, el poder de los profesionales académicos, cuyas interpretaciones de los estándares de calidad pueden ubicarse dentro de un marco de referencia más bien educativo en lugar de socioeconómico, y cuyo interés por la garantía de la calidad (como un mal necesario) puede centrarse en buena parte en el «reconocimiento de pares» y en la mejora de la calidad, se ejerce hoy en día como mucho en una esfera compartida, o pasa a ser secundario ante el poder de otros actores implicados. La pérdida de este predominio incondicional de los profesionales académicos en el gobierno de la acreditación es algo no sólo inevitable sino también socialmente justificable en muchos casos, dadas las complejidades cambiantes del entorno y el hecho de que el público cada vez espera más de la educación superior. A pesar de esta pérdida, su papel dentro de las estructuras de gobernanza de la acreditación es aún más crucial en la reivindicación de la importancia de los valores educativos y el mantenimiento de los aspectos de la mejora de la calidad en la acreditación dentro de una serie de objetivos y propósitos de la acreditación más dilatados y con más componente social. La gobernanza eficaz de la acreditación puede describirse, por consiguiente, como una mediación en curso de los intereses de los distintos actores implicados a fin de obtener unos resultados educativos socialmente competentes.

CONCLUSIÓN

¿Qué está en juego en relación con la gobernanza y la acreditación? En primer lugar, la eficacia en la organización del trabajo del organismo acreditador es, por descontado, un tema importante para la supervisión de la gobernanza, dado que los sistemas y procesos de acreditación mal conducidos restan seriedad a los objetivos de evaluación y siembran la duda entre los actores implicados acerca de la validez y fiabilidad de las conclusiones y veredictos sobre la acreditación. Sin embargo, las cuestiones de legitimidad y credibilidad son igual de importantes en lo que a gobernanza se refiere, puesto que de ellas depende que puedan alcanzarse objetivos más abstractos pero socialmente relevantes relativos a la acreditación, al posibilitar una idea de calidad relacionada con el bien común, que conserva una relativa independencia e integridad profesional ante las fuertes presiones de los actores implicados y demás factores de influencia, y garantiza que la acreditación continúe arraigada a una agenda de desarrollo de la educación superior que no se mueve exclusivamente por factores económicos, sino que también tiene en cuenta valores y prioridades sociales e intelectuales. Para identificar los indicadores de este tipo de desarrollo de la gobernanza y las competencias con las que los miembros de los consejos de administración deben contar para actuar en este tipo de entorno de la acreditación, es necesario seguir investigando mediante un estudio más minucioso de la gobernanza de la acreditación tanto en los sistemas establecidos como en los emergentes de los distintos países. Dicho estudio también puede arrojar luz sobre si un enfoque más estratégico de la gobernanza de la acreditación podría determinar formas de regulación de la educación superior mejor orientadas hacia consideraciones para el bien común y, de ser así, cómo lo haría.

BIBLIOGRAFÍA

- Di Nauta, P., Omar, P.-L., Schade, A., Scheele, J. P. (eds.) (2004). *Accreditation Models in Higher Education: Experiences and Perspectives*, ENQA Workshop Report n.º 3, Helsinki.
- Eaton, J. (2003). *Is Accreditation Accountable?: The Continuing Conversation between Accreditation and the Federal Government*, CHEA Monograph Series, n.º 1, Washington.
- Hall, M., Symes, A., Luescher, T. (2004). *The Governance of Merger in South African Higher Education*, CHE Research Report, Pretoria
- Hamalainen, K., Haakstad, J., Kangasniemi, J., Lindeberg, T., Sjolund, M. (2001). *Quality Assurance in the Nordic Higher Education – Accreditation-Like Practices*, ENQA Occasional Paper 2, Helsinki,
- INQAAHE (2005). *Guidelines of Good Practice*, Dublín,
- Lewis, R. (2003) «Ten Years of International Quality Assurance», en: *Ten Years On: Changing Higher Education in a Changing World*, CHERI, Open University, Londres, .
- Schwarz, S., Westerheijden, D. F. (eds.) (2004). *Accreditation in the Framework of Evaluation Activities*, GEW, Frankfurt

- Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*, ENQA, Helsinki, 2005.
- Stensaker, B., Harvey, L. (2006). «Old Wine in New Bottles? A Comparison of Public and Private Accreditation Schemes in Higher Education», en: *Higher Education Policy*, n.º 19.
- The New Webster's Dictionary of the English Language*, Delair Publishing Co., EE. UU., .
- UNESCO Distance Education Course*, Module 3 (Setting up and Developing the Quality Assurance Agency), 2006.
- Directrices UNESCO-OCDE sobre la calidad en la educación superior transfronteriza*, París, 2005.
- Vlasceneau, L., Grunberg, L., Parlea, D. (2004). *Quality Assurance and Accreditation: A Glossary of Basic Terms and Definitions. Papers on Higher Education*, Unesco-Cepes, Bucarest.
- Westerheijden, D. F. (2001). «*Ex oriente lux?*: National and Multiple Accreditation in Europe after the Fall of the Wall and after Bologna», en: *Quality in Higher Education*, vol. 7, n.º 1.