

Capítulo 2

La evaluación y la acreditación de la calidad Situación, tendencias y perspectivas

Norberto Fernández Lamarra*

El presente trabajo es una síntesis del estudio comparativo "La evaluación y la acreditación de la calidad de la educación superior en América Latina y el Caribe. Situación, tendencias y perspectivas", realizado por el autor con base a los informes nacionales auspiciados por IESALC. Los informes fueron presentados y debatidos en el Seminario Regional: "Las nuevas tendencias de la Evaluación y de la Acreditación en América Latina y el Caribe", Buenos Aires, Argentina, 6 y 7 de junio 2005 (Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, IESALC). La versión completa del estudio comparativo, los informes nacionales y otros documentos y eventos

* Especialista, investigador y consultor nacional e internacional en el área de las políticas, la administración y la gestión de la educación, con énfasis en los últimos años en la educación superior. Licenciado en Ciencias de la Educación por la Universidad de Buenos Aires y Especialista en Planeamiento, Organización y Administración de la Educación por la Universidad de Chile. Es Director Académico de Postgrado de la Universidad Nacional de Tres de Febrero donde además dirige el Núcleo Interdisciplinario de Formación y Estudios para el Desarrollo de la Educación y el Programa de Posgrados en Políticas y Administración de la Educación. Preside la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación. Ha sido Experto Regional de la UNESCO (años 1976-1981) y se desempeña como consultor de esa organización y de otros organismos internacionales. Recientemente ha publicado los libros Veinte años de educación en la Argentina. Balance y perspectivas (EDUNTREF, 2002) y La educación superior argentina en debate. Situación, problemas y perspectivas (Eudeba, IESALC-UNESCO, 2003).

La temática de la calidad en la educación superior se ha instalado y afirmado en la agenda regional

ha sido necesario establecer procesos de regulación de la educación superior que hicieran frente al aumento y a la disparidad en la calidad de las instituciones

La evaluación y la acreditación de la calidad se han instalado fuertemente en la agenda de la educación superior regional. Estos procesos se han desarrollado en casi todos los países y se han constituido en herramientas útiles para superar gradualmente los problemas de diversificación organizacional, heterogeneidad de la calidad y crecimiento inorgánico del número de instituciones.

Es necesario reflexionar y discutir acerca de las concepciones de la calidad y su evaluación, sus alcances y procedimientos y sus desafíos, particularmente en relación con un sistema y con instituciones de educación superior responsables, autónomas y con pertinencia social.

Introducción

La temática de la calidad en la educación superior se ha afirmado en la agenda regional de la educación desde mediados de la década del 90. En estos diez años ha tenido un importante desarrollo en prácticamente todos los países latinoamericanos: se ha sancionado la legislación requerida, se han creado organismos específicos, se han desarrollado procesos y metodologías con enfoques comunes y con énfasis diferenciados, se han generado mecanismos de carácter subregional, etc.

En términos generales –y no sólo en la educación superior– se ha asumido que la calidad de la educación es un concepto de carácter prioritario y un valor determinante en cuanto a la democratización de un país y de su educación. Por eso, se considera necesario y oportuno reflexionar y debatir sobre los efectos de estos procesos en los sistemas de educación superior y su articulación con el Estado, con la sociedad, con los sectores productivos, con las propias instituciones de educación superior y sus comunidades académicas, con los procesos de integración y convergencia regional, con la calidad de los servicios educativos que se ofrecen y con las propuestas de reforma y mejoramiento de la educación superior.

En este trabajo, se analizan la evolución y la situación actual en América Latina de los sistemas y de los procesos de evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior y las perspectivas para su mejoramiento, a partir de la información y documentación desarrollada en los Informes Nacionales elaborados por especialistas de cada país para el IESALC/UNESCO, en el año 2004.

La calidad de la educación superior en América Latina: algunos problemas comunes

- a. La universidad en América Latina hasta la década de 80 ha sido predominantemente estatal y con autonomía institucional y académica. Sin embargo, hacia fines de la década del 80 e inicios de la del 90, se introdujeron en el marco de los procesos de globalización, estrategias de carácter neoliberal que tendieron a reemplazar las políticas de bienestar impulsadas por el Estado, por otras en que predominaban las concepciones de mercado y de privatización de los servicios públicos, entre ellos la educación.
- b. Para atender el aumento de las demandas crecientes se crearon diversos tipos de instituciones de educación superior universitarias y no universitarias –en su mayoría de carácter privado– sin criterios previos en cuanto a niveles de calidad y de pertinencia institucional. Esto generó, por lo tanto una fuerte *diversificación de la educación superior* con una simultánea *privatización* en materia institucional y con una gran *heterogeneidad de los niveles de calidad*. De esta manera, surgen problemas comunes de calidad que se manifiestan en los sistemas e instituciones de educación superior de la región. Frente a esta situación ha sido necesario establecer procesos de regulación de la educación superior que hicieran frente al aumento y a la disparidad en la calidad de las instituciones; en particular las privadas.
- c. Por esto, la preocupación por el tema de la calidad es un denominador común en América Latina. Aunque todavía es insuficiente la consolidación de los sistemas de aseguramiento de la calidad, lentamente los procesos de evaluación y acreditación van permitiendo *superar las tensiones planteadas en los primeros años de la década del '90 polarizadas en la dicotomía "autonomía universitaria versus evaluación"*, lo que ha posibilitado una cierta maduración de la *"cultura de la evaluación"* en la educación superior. (Fernández Lamarra, N., 2004)
- d. La posibilidad de contar con sistemas de evaluación y acreditación consolidados, permitiría superar la fragmentación y dispersión de la información sobre los sistemas de educación superior. La compleja tarea de obtener información sobre los sistemas y sobre las instituciones de educación superior –tanto públicas como pri-

■ Estudios nacionales del IESALC sobre evaluación y acreditación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe	
Argentina	Norberto Fernández Lamarra (2003) <i>Evaluación y acreditación en la educación superior argentina.</i>
Bolivia	Ramón Daza Rivero (2003) <i>Los procesos de evaluación y acreditación universitaria. La experiencia de Bolivia</i>
Brasil	Maria Susana Arrosa Soares (2003) <i>O sistema de avaliação do ensino superior no Brasil</i>
Chile	María José Lemaitre (2003) <i>Antecedentes, situación actual y perspectivas de la evaluación y acreditación de la educación superior en Chile</i>
Colombia	Luis Enrique Orozco S. (2003) <i>La acreditación en Colombia. Balance y perspectivas</i> Alberto Roa Varelo (2003) <i>Acreditación y evaluación de la calidad en la educación superior colombiana</i>
Costa Rica	Jorge Mora Alfaro (2005) <i>Autoevaluación con fines de acreditación y cultura de la calidad en la educación superior de Costa Rica</i>
Cuba	Ministerio de Educación Superior (2003) <i>Estudio sobre los antecedentes, situación actual y perspectivas de la evaluación y acreditación en la República de Cuba</i>
Ecuador	Jaime Rojas Pazmiño (2003) <i>Los antecedentes, situación actual y perspectivas de la evaluación y la acreditación de la educación superior en Ecuador</i>
México	Hugo Aréchiga Urtuzuástegui y Rocío Llerena de Thierry (2003) <i>Antecedentes, situación actual y perspectivas de la evaluación y acreditación de la educación superior en México</i>
Paraguay	Haydée Jiménez de Peña (2003) <i>El proceso de acreditación de carreras universitarias en el Paraguay</i>
Perú	Hugo L. Nava (2003) <i>Evaluación y acreditación de la educación superior: El caso de Perú</i>
República Dominicana	Roberto Reyna Tejada (2003) <i>Evaluación y acreditación de la educación superior de la República Dominicana</i>
Venezuela	César Villarroel (2005) <i>Sistema de evaluación y acreditación de las universidades venezolanas. Origen, concepción e instrumentación</i>
Caribe	Vivienne Roberts (2003) <i>Accreditation and evaluation systems in the English-speaking Caribbean: Current trends and prospects</i>
Centroamérica	Francisco Alarcón Alba y Julio Guillermo Luna (2003) <i>Antecedentes, situación actual y perspectivas de la evaluación y acreditación de la educación superior en Centroamérica</i>

Fuente: Todos disponibles en www.iesalc.unesco.org.ve

vadas- indica que los sistemas de información de la educación superior reflejan las debilidades de las instancias de control y supervisión de las instituciones y la escasa apertura de estas instituciones para dar a conocer información sobre sí mismas.

e. En la mayor parte de los países se ha consagrado en sus constituciones nacionales, el derecho a la educación y la autonomía de las universidades estatales. Se observa además, una tendencia a ordenar jurídicamente los sistemas de educación superior a través de una ley general de educación o "ley marco" -que regule a todos los niveles del sistema- y una ley de educación superior, específica para ese nivel. Sin embargo, aún son pocos los países que poseen una norma particular que cree y regule el sistema de aseguramiento de la calidad. Una de

las más recientes, es la ley mediante la cual se ha creado el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES) y un organismo de coordinación del mismo (CONAES) en Brasil. En los últimos años otros países han sancionado leyes específicas sobre estos procesos como, por ejemplo, Costa Rica, El Salvador y Paraguay y otros más las tienen en consideración.

f. Hay una creciente demanda por la necesidad de una mayor relación entre las instituciones de educación superior y la sociedad, a partir de la cada vez más imprescindible rendición de cuentas (*accountability*) Esto se constituye en un componente principal, para poder conocer los productos que las instituciones de educación superior ofrecen para el desarrollo y, lo que desde de la sociedad y desde el sector productivo se requiere. Se hace necesario

Falta de incentivos para el perfeccionamiento y pauperización de la docencia universitaria

Se han realizado avances significativos en la mayor parte de los países y a nivel regional en cuanto a evaluación de la calidad

- construir una nueva y efectiva relación Estado-Sociedad-Universidad.
- g. El presupuesto promedio en Latinoamérica para educación superior es inferior al 1,5% del PIB, lo cual es evidentemente insuficiente para atender las necesidades de un sistema en desarrollo y, particularmente, las exigencias en materia de investigación. La capacidad institucional para la investigación está situada predominantemente en las universidades y centros públicos/estatales, por lo que el escaso gasto público para investigación afecta la capacidad de producción científica de los países latinoamericanos.
 - h. En general, hay una escasa participación de la sociedad en el desarrollo de la educación superior. Sin embargo, se han relevado una serie de iniciativas que dan cuenta de un fomento de la participación social; tanto en Argentina como en Venezuela, Brasil y República Dominicana, las leyes de educación superior explicitan la necesidad de generar la participación de la sociedad a través de la conformación de Consejos Sociales.
 - i. Si bien durante la década del 90 se registró en toda América Latina -con mayor énfasis en algunos países como Argentina, Chile, Colombia, México y Brasil- el desarrollo de diversos posgrados, los cuerpos académicos consolidados con esa formación son aún pequeños y su distribución en las instituciones de educación superior es insuficiente y desigual. A esto hay que agregarle la deficiencia en los sistemas de selección, desarrollo y promoción del personal de las instituciones de educación superior y la falta de incentivos para elevar los niveles de formación. De hecho, la fuerte desinversión en educación superior en el sector de la educación pública, que ha repercutido en la "pauperización" de la profesión docente y del personal no docente que trabajan en las instituciones de educación superior.
 - j. Otro tema que preocupa es el de la internacionalización de la educación superior. Hay una fuerte y negativa incidencia de programas transnacionales -particularmente de posgrado- que llegan a través de campus virtuales vía INTERNET y de otras modalidades de educación a distancia y presenciales, infringiendo muchas veces las normativas nacionales, sin asegurar niveles de calidad comparables con los de sus países de origen y siendo dictados muchas veces por instituciones no autorizadas.
 - k. En Latinoamérica no existen mecanismos ni ins-

trumentos específicos para el aseguramiento y acreditación de la calidad de universidades extranjeras o virtuales en el ámbito regional y nacional. Las universidades de origen extranjero que operan en países de la región, asumen en general uno de dos caminos: o se registran como universidad dentro del país siguiendo los procedimientos establecidos para su autorización, control y vigilancia como una universidad local o se asocian con una universidad local para otorgar los diplomas, grados y títulos con el amparo legal de dicha universidad local.

Los problemas reseñados son una parte de la compleja trama de cada sistema de educación superior nacional. Si bien se han realizado avances significativos en la mayor parte de los países y a nivel regional en cuanto a evaluación de la calidad en la educación superior y se han puesto en marcha procesos de acreditación de carácter nacional y regional, aún resta el desafío de consolidar y fortalecer los procesos de evaluación, acreditación y aseguramiento de la calidad de la educación superior para convergir en criterios y acciones comunes que permitan superar los problemas planteados.

La calidad de la educación superior y su evaluación en América Latina

Los enfoques predominantes, anteriores a los años 90, en materia de planeamiento y desarrollo de la educación pusieron énfasis en los aspectos cuantitativos y en la vinculación con lo económico y con lo social, dejando de lado muchas veces la temática vinculada con la calidad de los servicios educativos. La década del 90 se constituye en la década de la calidad de la educación en América Latina, como también lo ha sido en Europa.

Concepciones sobre la calidad de la educación

El rol central que desempeña la temática de la calidad y su evaluación, a nivel nacional y regional, hace necesario profundizar el debate sobre las concepciones de calidad en la educación superior, definiendo con mayor precisión sus dimensiones, criterios e indicadores, sus enfoques metodológicos de evaluación y acreditación y las estrategias para su aseguramiento y mejoramiento permanente.

Algunas iniciativas europeas como la European Network for Quality Assurance (ENQA) y la Joint

Quality Initiative han contribuido a este debate y a homogeneizar concepciones, estándares e indicadores de calidad en el marco de la Unión Europea. En Estados Unidos y en Canadá –con una más larga tradición sobre esta temática- las concepciones y sus metodologías se revisan periódicamente, en función de los requerimientos sociales y profesionales. En América Latina aún el debate es incipiente, aunque se han hecho algunos avances de carácter preliminar.

Un primer acercamiento a las concepciones sobre calidad que surgen de los informes nacionales analizados, permiten considerar que éstas varían según los actores. *Para los académicos se refiere a los saberes; para los empleadores a competencias; para los estudiantes a la empleabilidad; para la sociedad a ciudadanos respetables y competentes; para el Estado, según la concepción que asuma, puede variar de aspectos vinculados con el desarrollo social y humano a la eficiencia, a los costos y a los requerimientos de capital humano*¹.

Como señala Dias Sobrinho², el concepto de calidad es una construcción social, *que varía según los intereses de los grupos de dentro y de fuera de la institución educativa que refleja las características de la sociedad que se desea para hoy y que se proyecta para el futuro. No es un concepto unívoco y fijo sino que debe ser construido a través de consensos y negociaciones entre los actores.* El espíritu de las distintas definiciones de calidad coincide en que es una concepción de construcción colectiva y gradual que integra y articula visiones y demandas diferentes con los valores y propósitos de la institución educativa.

La evaluación de la calidad

Así como se debate sobre las diferentes concepciones acerca de la calidad de la educación, también hay diversidad de enfoques sobre su evaluación. Para algunos, el énfasis en la concepción de la evaluación se da en lo valorativo, en la emisión de juicios de valor; para otros, el centro es la toma de decisiones; hay algunos autores que ponen el acento en la ética, en una evaluación al servicio de valores públicos y de los justos intereses de los actores.

Para Jacques L'Ecuyer, de Québec, Canadá, se

■ Recuadro 2.1 La calidad según UNESCO

La definición de la UNESCO (Conferencia Mundial sobre Educación Superior. Informe Final, París, 1998) sintetiza el espíritu de otras definiciones de calidad: La calidad es la adecuación del Ser y Quehacer de la Educación Superior a su Deber ser. Partiendo de esta premisa, se desarrolla esta idea en la cual se señala que cada uno de los elementos institucionales que componen la definición de calidad (Deber Ser, Quehacer y Ser) es evaluado, predominantemente, con una categoría específica. Así la misión, al igual que los planes y proyectos que de ella se deriven, es evaluada en cuanto a su pertinencia; el funcionamiento (Quehacer) es evaluado en términos de eficiencia; y los logros y resultados son evaluados en cuanto a su eficacia.

debe evaluar para mejorar la calidad, descubriendo fortalezas y debilidades y para tomar las decisiones necesarias; debe emitirse un juicio de valor sobre la institución y sus programas, fundamentado en bases sólidas con criterios y estándares conocidos y aceptados y teniendo en cuenta la misión y los objetivos institucionales.

Para Dilvo Ristoff, de Brasil, *evaluar es una forma de restablecer compromisos con la sociedad; de repensar objetivos, modos de actuación y resultados; de estudiar, proponer e implementar cambios en las instituciones y en sus programas; se debe evaluar para poder planificar, para evolucionar*³

Organismos nacionales y regionales de aseguramiento de la calidad

Una breve síntesis cronológica respecto a la creación de los organismos de aseguramiento de la calidad en América Latina muestra que en México, en 1989, se creó la Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA), en el seno de la Coordinación Nacional para la Planeación de la Educación Superior (CONPES) En Chile, en 1990, se creó el Consejo Superior de Educación destinado a las instituciones privadas no autónomas (nuevas universidades privadas) En Colombia, en 1992, se creó el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) En Argentina, en 1996 se creó la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) Hacia fines de la década del 90 y principios de la actual se generaron nuevos organismos y proyectos de evaluación y acreditación universitaria en otros países (por ejemplo, Uruguay, Ecuador, Paraguay, El Salvador, Bolivia y

3. Ristoff, Dilvo, 1995, "Avaliação institucional: pensando princípios" en Balzan, N.C. y Dias Sobrinho (Org.), op.cit.

Evaluar es una forma de reestablecer compromisos con la sociedad

1. Fernández Lamarra, Norberto, 2004, "Hacia la convergencia de los sistemas de educación superior en América Latina", en Revista Iberoamericana de Educación, OEI, Madrid, España.

2. Dias Sobrinho, José, 1995, "Avaliação institucional, instrumento da qualidade educativa" en Balzan, Newton C. y Dias Sobrinho, José (Org.), Avaliação Institucional. Teoria e experiências, Cortez Editora, Sao Paulo, Brasil

■ Recuadro 2.2 Normativa y organismos de aseguramiento de la calidad

Una característica común en casi todos los países ha sido la sanción de una ley marco de carácter general, que regula el sistema de educación incluyendo la educación superior, sin detrimento de la autonomía universitaria y en algunos casos, se delegan funciones para el desarrollo de procesos de aseguramiento de la calidad. En Argentina, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, México, Perú, República Dominicana y Venezuela se sancionaron, asimismo, leyes específicas para el nivel de educación superior. En algunos casos como Bolivia, Uruguay, Trinidad y Tobago, Jamaica, Guatemala, Costa Rica y Chile se promulgaron leyes o normas específicas para regular la oferta de educación superior privada. A partir de estas leyes o normas se han creado los organismos responsables del aseguramiento de la calidad o se han dictado reglamentaciones para la regulación de estos organismos. En otros casos, las funciones de aseguramiento de la calidad se han delegado en instituciones de educación superior de prestigio en el país, como las universidades públicas o la principal de ellas.

Se ha avanzado con la "cultura de la evaluación" en la mayoría de los países

Nicaragua). Entre el año 1999 y el 2002, Costa Rica puso en marcha el Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES) y en regiones como Centroamérica se organizó el Sistema Centroamericano de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (SICEVAES); en 1998 en el MERCOSUR se puso en marcha el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Grado Universitario (MEXA)

En México, en el año 2000, se organizó el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES) con fines más específicos de acreditación de programas académicos de nivel superior (carreras o titulaciones), a partir de la experiencia en la década del 90 de la CONAEVA, de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES) y de diversos consejos, comisiones o asociaciones profesionales con funciones de acreditación y certificación al estilo de las existentes en Estados Unidos, ya que estos procesos estuvieron enmarcados en la integración de México al NAFTA. En Chile, en marzo de 1999, fue creada la Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado (CNAP) y posteriormente la de Posgrado. En la Argentina, la CONEAU puso en marcha procesos de acreditación de carreras de grado y de posgrado y de instituciones. Recientemente, en abril de 2004, el Congreso de Brasil aprobó una Ley Federal creando el Sistema Nacional de Evaluación

de la Educación Superior (SINAES)

Esta breve caracterización de la evolución en la década del 90 y de la situación actual en materia de evaluación y acreditación universitaria en los países de América Latina, permite extraer algunas conclusiones preliminares:

- Se ha avanzado en relación con la "cultura de la evaluación" en la educación superior en la mayoría de los países latinoamericanos, superando en gran medida las tensiones planteadas en los primeros años de la década del 90 en cuanto a autonomía universitaria versus evaluación.
- Los procesos tendientes a la acreditación de carreras de grado, a partir de criterios y estándares preestablecidos, comienzan a ser desarrollados como un paso siguiente al de los procesos de evaluación para el mejoramiento de la calidad y actualmente se encuentran en su mayoría, en etapa de carácter experimental.
- Los procesos de acreditación de posgrados tienen una extensa trayectoria en Brasil y han sido aplicados en forma masiva en Argentina. En el caso de la acreditación de programas de carácter regional en Centroamérica se realiza a través del SICAR (Sistema de Carreras y Posgrados Regionales) En México y Chile la acreditación se vincula con la asignación de recursos financieros, en particular con el sistema científico-tecnológico. Los procesos tendientes a la acreditación institucional –es decir, para la aprobación de nuevas instituciones universitarias privadas o para la revisión de su funcionamiento- han posibilitado en varios países –como Argentina, Chile, Colombia y Uruguay, entre otros- limitar la proliferación de nuevas instituciones universitarias y tender a una mayor homogeneidad en cuanto a los niveles de calidad.

Los enfoques metodológicos comunes en los procedimientos de evaluación y/o acreditación de la calidad

Los enfoques metodológicos vigentes en la región responden a distintas maneras de abordar los procedimientos de evaluación y/o acreditación de la calidad. Puede apuntarse por ejemplo como tanto en Costa Rica y Brasil como en Cuba y Venezuela se han implementado vínculos directos entre los resultados de las evaluaciones y las oficinas de planificación ministerial; o como en México, Argentina, Colombia, Brasil y Chile, cuyas instituciones tienen

una mayor tradición y desarrollo en prácticas de autorregulación, hay un desarrollo mayor de la llamada "cultura de la evaluación", que está socialmente instalada. Sin embargo pueden apuntarse como rasgos comunes en los procedimientos de evaluación y/o acreditación de la calidad:

a) Los momentos de la evaluación institucional:

- **Autoevaluación:** es realizada por la propia institución; en algunos casos se contratan especialistas externos para realizarla.
- **Evaluación Externa:** este tipo de evaluaciones son realizadas por parte de especialistas externos a las instituciones es decir pares académicos, seleccionados de distintas formas más o menos sistematizadas: banco de datos, registro de pares, etc.
- **Informe Final:** generalmente se traduce en el informe de evaluación que se realiza en las instancias centrales de evaluación (Ministerios, Secretarías, Agencias, etc) A partir de las informaciones obtenidas, a través de la autoevaluación y las evaluaciones externas, se realiza un Informe Final de Evaluación.

b) La existencia de **dimensiones comunes en los procesos de evaluación y acreditación:** Filosofía, misión y visión institucional; el plan de desarrollo institucional; normas internas y reglamentos; carreras y programas académicos de grado y/o posgrado; estructuras de gobierno; actividades de investigación; actividades de extensión o interacción social; personal académico; recursos humanos administrativos y servicios técnicos de apoyo (personal no docente; servicios de atención estudiantil; recursos físicos; recursos financieros; capacidad institucional de autorregulación; comunicación y transparencia; cantidades de alumnos de grado y/o posgrado y tasa de graduación; convenios de cooperación; capacidad de innovación e incorporación de nuevas tecnologías.

c) La necesidad de considerar los contextos particulares -institucionales, nacionales y regionales- a la hora de realizar una evaluación y un proceso de participación de la comunidad en la evaluación institucional.

Además, en casi todos los países, el Estado tiene un rol protagónico en las funciones de autorización, supervisión, evaluación y acreditación de las instituciones y programas de la educación superior, ya sea de manera directa a través de sus propias agencias o bien a través de agencias que son autorizadas de manera oficial.

■ Recuadro 2.3 Acreditación regional

Han sido muy significativos, los avances en los últimos años en materia de acreditación de carreras y títulos para el reconocimiento regional: en el MERCOSUR, con la puesta en marcha del Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras (MEXA); en Centroamérica, con la creación del Consejo Centroamericano de Acreditación (CCA) y de varias redes de facultades en las áreas de ingeniería, medicina y agronomía; en el NAFTA, con la implementación en México de procesos de acreditación de carreras con procedimientos y criterios similares a los vigentes en Estados Unidos y Canadá.

Se manifiesta una tendencia a regular con mayor énfasis algunas carreras o programas llamados de "riesgo social" tales como áreas de la salud: (medicina y enfermería), ciencias aplicadas como la agronomía e ingeniería y, en menor medida, derecho, educación- docencia, psicología, etc. Este planteo se constata a nivel regional con los procesos de acreditación del CSUCA y el MERCOSUR.

Los procesos de evaluación y de acreditación se efectúan predominantemente sobre las universidades (ya sea a nivel institucional o carreras de grado y/o posgrado) En todos los países, hay una o más normas que regulan la actividad y la autorización de funcionamiento de las universidades privadas. Dentro de este sector, las tecnicaturas son las carreras menos reguladas por los mecanismos de aseguramiento de la calidad ya que son dictadas mayoritariamente por las instituciones no universitarias.

En general, se reconoce que las políticas y acciones deberían orientarse a la revalorización de la misión de las instituciones de educación superior, la afirmación de la autonomía, la diversidad y la promoción de valores democráticos: *La evaluación debe ser entendida como una política pública para garantizar una expansión de la educación superior con calidad académica y relevancia social*⁴.

Síntesis de las principales tendencias

En América Latina, a diferencia de Europa, hubo un desarrollo casi simultáneo de los procesos de evaluación

La evaluación debe ser entendida como una política pública

4. Luce, María Beatriz y Morosini, Marilia, "La evaluación y acreditación de la Educación Superior en Brasil", en Mora, José-Ginés y Fernández Lamarra, Norberto, (Coords), 2005, Educación Superior. Convergencia entre América Latina y Europa, Comisión Europea / EDUNTREF; Buenos Aires

■ Cuadro 2.1 Funciones de Organismos de Aseguramiento de la Calidad en América Latina y el Caribe

Países	Año creación	Organismos	Evaluación Institucional	Acreditación		
				Institucional	Carreras de grado	Carreras de posgrado
Argentina ¹	1995	CONEAU	X	X	X	X
Brasil	Años 1970	CAPEES				X
	2004	SINAES / CONAES	X			
Bolivia ²	2004	CONAES	X	X	X	X
Colombia	2003	CNA	X	X	X	
Chile	1990	CES		X		
	1999	CNAP / CONAP ³		X	X	X
Cuba ⁴	S/d	Sistema de Evaluación y Acreditación	X		X	X
Ecuador	2003	CONESUP		X	X	
	1989	CONAEVA		X		X
México ⁵	1991	CIIES	X		X	
	2000	COPAES		X		X
Paraguay	2003	ANEAES		X	X	X
Perú	1995	CONAFU		X	X	
República Dominicana ⁶	2002	CONESyT		X	X	
Uruguay ⁷	1995	CCETP		X		
Venezuela ⁸	S/d	SEA	X	X	X	X
Costa Rica	1998	SINAES (CONARE y CONESUP)	X	X	X	X
El Salvador ⁹	s/d	CAC /Sistema de Evaluación y Acreditación	X	X	X	
San Kitts/Nevis	2001	Cuerpo de Acreditación		X	X	X
Panamá ¹⁰	2005	Sist. de Evaluación (proyecto de ley)	X	X		
Nicaragua	2004	S/d	X	X		
Jamaica	1987	UCJ		X	X	
Trinidad y Tobago ¹¹	Desde 1970	CORD	X		X	

¹ En Argentina están empezando a funcionar Agencias de Evaluación privadas que requieren contar con el aval de CONEAU. ² En proceso de implementación. ³ Acreditación de Instituciones creadas posteriormente a 1981. ⁴ En Cuba el proceso de aseguramiento de la calidad se organiza a partir de un Sistema de Control, Evaluación y Acreditación constituido por tres subsistemas: el Subsistema de Control Estatal, el Subsistema de Evaluación Institucional y el Sistema Universitario de Programas de Acreditación (SUPRA) organizado en el Sistema de Evaluación y Acreditación de Especialidades de Posgrado (SEA-E) y el Sistema de Evaluación y Acreditación de Doctorados (SEA-D). El Sistema de Evaluación y Acreditación de Carreras Universitarias (SEA-CU). ⁵ En México se ha creado en 1994 el Centro Nacional para la Evaluación de la Educación Superior (CENEVAL) se encarga la aplicación de los exámenes de ingreso y egreso de las Instituciones de Educación Superior. Además en el año 2000 Consejo para la Acreditación de la Educación Superior –COPAES- que de manera oficial, se encarga de otorgar el reconocimiento formal a los organismos acreditadores de programas educativos tanto en instituciones públicas como privadas. ⁶ En República Dominicana opera la Asociación Dominicana para el Autoestudio y la Acreditación (ADAAC), que se creó en 1987 como una iniciativa de un conjunto de instituciones académicas dominicanas privadas, aunque surge formalmente en 1990. ⁷ Solo para instituciones privadas. ⁸ En procesos de implementación. ⁹ En El Salvador se creó el Sistema de Supervisión y Mejoramiento de la Calidad de IES. El Sistema se compone por tres subsistemas: Calificación, Evaluación y Acreditación. ¹⁰ En proceso de implementación. ¹¹ Algunas actividades de evaluación de Instituciones Terciarias las realizan la Asociación de Instituciones Terciarias Caribe (ACTI)

Los procesos de evaluación y acreditación son responsabilidad principal del Estado

y acreditación, los que han favorecido la integración subregional a partir de un esquema de cooperación internacional y de intercambio. Los avances significativos realizados en la mayor parte de los países y en las subregiones (MERCOSUR, NAFTA, CARICOM y Centroamérica) en cuanto al aseguramiento de la calidad en la educación superior deberán consolidarse, perfeccionarse y extenderse al resto de los países y de las subregiones (Comunidad Andina, por ejemplo). La reciente constitución de la Red Iberoamericana para la Evaluación y la Acreditación de la Calidad de la Educación Superior (RIACES), los trabajos del Proyecto ALFA-ACRO (Acreditación para el

Reconocimiento Oficial) y de otros proyectos regionales de diversas agencias nacionales e internacionales constituyen importantes avances en esta dirección.

En todos los países, los procesos de evaluación y acreditación son implementados por agencias estatales, ya sea que éstas habiliten a otras agencias o que desarrollen ellas mismas dichos procesos. Por ello, puede afirmarse que los procesos de evaluación y acreditación de la educación superior son responsabilidad principal del Estado.

La legislación específica sobre educación superior y sobre evaluación y acreditación dictada

en la última década, parece constituirse en una base significativa para la reforma y mejoramiento de este nivel en la región. Ha brindado la oportunidad de establecer parámetros comunes de calidad para la integración de los sistemas de educación superior y las posibilidades de generar acciones que tiendan hacia la convergencia en un Espacio Común Regional. Sin embargo, aún existe una inadecuación de los estatutos, reglamentos y prácticas de las instituciones de educación superior en relación con los procesos de aseguramiento de la calidad. Hay además, un importante vacío de criterios para la evaluación y acreditación de la educación a distancia y virtual, frente a la invasión masiva por parte de servicios de educación superior *internacionalizados* por vía presencial y/o virtual, que desplazan, en muchos casos, a instituciones nacionales.

En pocos años se ha realizado un significativo avance de la “cultura de la evaluación” a pesar de la concepción fuertemente predominante de autonomía universitaria, considerando que hubo escasa resistencia por parte de las instituciones, de sus actores y de la sociedad hacia los procesos de evaluación y acreditación de la calidad. Sin embargo, a pesar de sus avances, la “cultura de la evaluación” se va incorporando muy lentamente y de manera desigual en las instituciones de educación superior, donde predomina una tendencia hacia la “burocratización” de los procesos de evaluación y acreditación, con características sólo normativas y procedimentales formales, señalándose una excesiva ambigüedad e imprecisiones en las concepciones y definiciones de calidad utilizadas. De hecho, se observa una notoria ausencia de nuevos modelos de gestión de las instituciones de educación superior que incluyan el aseguramiento de la calidad como componente permanente.

La evaluación y acreditación de carácter institucional han permitido –por lo menos en algunos países– fijar límites a la creación indiscriminada de universidades y poner en marcha criterios de auto-limitación, en especial con los proyectos de nuevas universidades privadas, pues se ha logrado regular y contener su excesiva expansión. Si bien no hay estudios al respecto, parecería que estos procesos han repercutido favorablemente al interior de las instituciones de educación superior, tendiendo a su mejoramiento y a asumir en forma más responsable y eficiente los procesos de gobierno y de gestión institucional.

Se advierte, sin embargo la falta de estrategias

■ Recuadro 2.4 El Proceso de Bolonia

La experiencia de reforma de la educación superior –en el marco del denominado Proceso de Bolonia– constituye un antecedente muy significativo a estudiar por parte de América Latina: la adopción de una estructura académica común (B-M-D); un sistema europeo de créditos transferibles (ECTS); una original modalidad para el diseño de créditos; un sistema de aseguramiento de la calidad con criterios comunes; el trabajo conjunto de gobiernos, consejos de rectores, universidades, especialistas, etc.

políticas y de gestión frente a la escasa participación en los procesos de evaluación y acreditación de las instituciones de educación superior no universitarias.

Los procesos de aseguramiento de la calidad contribuyen a un replanteo de los criterios de gobierno, toma de decisiones, planificación y administración, incluyendo el seguimiento y la auto-evaluación permanente– que posibilitará generar un modelo de gestión estratégico y pertinente y de autonomía responsable. Para ello, se debería transitar de la “cultura de la evaluación” a la “cultura de una gestión responsable, autónoma y eficiente”, en la que los procesos de evaluación, de acreditación y de aseguramiento de la calidad se incorporen como procesos permanentes, integrando una nueva concepción estratégica sobre planificación y gestión de la educación superior.

El Espacio Común Latinoamericano de Educación Superior

La falta de convergencia en las políticas de educación superior en América Latina se explica por la influencia de modelos muy diferentes y heterogéneos; existe una fuerte divergencia en cuanto a lo institucional: desde grandes universidades hasta pequeñas instituciones que, en algunos países de América Latina, se conocen como universidades “garaje” o “patito” en México. Además, se plantean situaciones diversas, como ya ha sido señalado– en materia de calidad de la educación superior y de su evaluación. Existe una marcada heterogeneidad en materia de diseños y organización de carreras de grado; en la acreditación de instituciones, en la organización de los posgrados. Otros temas a considerar son el de la educación a distancia y virtual, y el de la educación transnacional, sin regulaciones y sin controles adecuados. Ésta es una rápida caracterización del escenario latinoamericano de educación su-

La evaluación y acreditación de carácter institucional han permitido fijar límites a la creación indiscriminada de universidades y poner en marcha criterios de autolimitación

Es indispensable fortalecer los trabajos a nivel nacional y regional, con un carácter colectivo y participativo, organizado en redes y asociando esfuerzos

■ Recuadro 2.5 Lista de acrónimos de Organismos de Aseguramiento de la Calidad en América Latina y el Caribe

ANEAES: Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior, Paraguay. CAC: Comisión de Acreditación de la Calidad, El Salvador. CAPES: Coordenação e Aperfeiçoamento de Pessoal de Nivel Superior, Brasil. CES: Consejo de Educación Superior, Chile. CCETP: Consejo Consultivo de Enseñanza Terciaria Privada, Uruguay. CIEES: Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior, México. CNA: Consejo Nacional de Acreditación, Colombia. CNAP: Comisión Nacional de Acreditación de Pregrado, Chile. CONAP: Comisión Nacional de Acreditación de Programas de Posgrado, Chile. CONAES: Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior, Brasil. CONAES: Consejo de Acreditación para la Educación Superior, Bolivia. CONAFU: Consejo Nacional para la Autorización de Funcionamiento

de las Universidades, Perú. CONARE: Consejo Nacional de Rectores, Costa Rica. CONESyT: Consejo Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, Rep. Dominicana. CONEAU: Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, Argentina. CONESUP: Consejo Nacional de la Educación Superior Privada, Costa Rica. CONESUP: Consejo Nacional de Educación Superior, Ecuador. CONAEVA: Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior, México. COPAES: Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, México. CORD: Comité para el Reconocimiento de Grados, Trinidad y Tobago. SEA: Sistema de Evaluación y Acreditación de la Educación, Venezuela. SINAES: Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior, Costa Rica. UCJ: El Concilio de la Universidad de Jamaica.

perior y de sus divergencias.

En este sentido, es necesario realizar estudios y debates que permitan superar los problemas planteados y la fragmentación de los sistemas de educación superior. Los procesos de integración regional en América Latina se constituyen en una base imprescindible para su desenvolvimiento futuro en un mundo globalizado y estructurado en grandes bloques políticos y económicos. Así como la Unión Europea es un excelente ejemplo de estrategia política, la integración regional de América Latina le posibilitará a la Región y a sus países enfrentar con mejores posibilidades las duras exigencias de un mundo globalizado y de la sociedad del conocimiento y de la información. De esta manera, se podrá consolidar el camino hacia la efectiva construcción del Espacio Común Latinoamericano y, simultáneamente, al desarrollo del nuevo Espacio Común Europa – América Latina (UE-AL) de Educación Superior, creado por los Jefes de Estado de ambas regiones, en el año 2002.

La educación –y en especial la educación superior– deberían desempeñar un rol fundamental como facilitadores de los procesos de carácter integrador; de manera de poder alcanzar –casi dos siglos después– los loables propósitos enunciados al inicio de los procesos de independencia: la unidad de América Latina, el sueño planteado por el Libertador Simón Bolívar, en el Congreso llevado a cabo en Panamá en la década de 1820.

Desafíos para el desarrollo futuro de los sistemas de evaluación y acreditación de la calidad

A partir de los cambios sociales, políticos y económicos sucedidos en esta última década, se han generado una serie de desafíos para la educación

superior latinoamericana; la *formación de ciudadanos y profesionales que sean capaces de construir una sociedad más igualitaria; es el compromiso de la sociedad y de sus representantes a partir de la inversión pública y privada en el conocimiento, la ciencia y la tecnología*⁵ La garantía de ese compromiso se logrará a partir de la posibilidad de implementar sistemas de evaluación y acreditación que sean coherentes con sus objetivos de regulación y generen una cultura de la evaluación como estrategia para la mejora permanente de la calidad.

El desafío principal es contribuir a la construcción de políticas de Estado en materia de educación superior que atiendan a:

- promover el desarrollo científico-tecnológico y el crecimiento económico;
- la formación de ciudadanos y profesionales capaces de trabajar para construir una sociedad más justa e integrada;
- que la educación superior se asuma efectivamente como tercer nivel del sistema educativo, contribuyendo al mejoramiento de la calidad y la pertinencia del sistema en su conjunto;
- una educación superior articulada –superando la actual situación de fragmentación– y contribuyendo a la integración de un Espacio Latinoamericano de Educación Superior, en convergencia con el Europeo

Para esto, es muy importante fortalecer los trabajos a nivel nacional y regional, con un carácter colectivo y participativo, organizado en redes, asociando los esfuerzos de las agencias nacionales y regionales de los organismos internacionales de cooperación, de los consejos de rectores y de las asociaciones de universidades, las propias instituciones y de la experiencia latinoamericana, europea y de América del Norte. ■

5. Luce y Morosini, Op. Cit.